


033, Octubre 2005

 [Why the Civil Society is not Good Enough](#)


Amitai Etzioni

 [Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea](#)

Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird

 [Quality Evaluation of Local Governance: Some Lessons of the European Experience](#)


Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird

 [Public-Private Associations: in Search of Complementariness](#)

Alfred Vernis Domènech

 [La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial](#)


Juan Carlos Cortázar Velarde

 [Implementation of the Social Programs as Strategic and Managerial Process](#)


Juan Carlos Cortázar Velarde

 [Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo](#)

Denise Vitale

 [State Reform and Democratization of Public Management: the Brazilian Experience of the Participatory Budget](#)

Denise Vitale

 [Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas](#)

Ronny Rodríguez Chang

 [Citizen Participation in the Legislative Powers of Costa Rica and Guatemala: Learned Lessons](#)

Ronny Rodríguez Chang

 [Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza](#)

María Victoria Whittingham Munevar

 [Contributions of the Theory and Praxis for the New Governance](#)

María Victoria Whittingham Munevar

Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza *

María Victoria Whittingham Munevar

Si consideramos que, tal como plantea Kofi Annan, la “buena *gobernanza*” es la clave para erradicar la pobreza y promover, finalmente, el desarrollo, es clara la necesidad de entender y definir con precisión este concepto; no sólo como un ejercicio teórico, sino fundamentalmente como un ejercicio para orientar y aprender de la práctica de la política pública. La teoría ha sido y es insuficiente para captar la complejidad de la praxis, sin embargo es extremadamente útil como ejercicio analítico para abordar dicha complejidad; por su parte, el ejercicio práctico es la materia prima de la teoría y su campo de validación.

Esta relación entre teoría y praxis parecerá obvia e incluso redundante, y sin embargo muy a menudo se generan lenguajes divergentes entre quienes abordan la realidad fundamentalmente en el nivel abstracto y quienes lo hacen en forma práctica. Como consecuencia, la complementariedad entre teoría y praxis, necesaria para abordar de una manera sistémica y holística los problemas de las sociedades humanas, se pierde; perdiéndose a su vez la posibilidad de entender y transformar en forma eficiente nuestras realidades.

Ya en 1951, H. Lasswell planteaba la necesidad de construir la teoría sobre política pública con orientación práctica; en su concepto, el conocimiento tiene como objetivo fundamental fortalecer la democracia (Lerner y Lasswell, 1951). De igual manera, en su libro sobre política pública, William Dunn (1981) expresaba que el conocimiento teórico está incompleto hasta que es incorporado a la práctica de creación de políticas públicas, tanto por parte de quienes las diseñan como por parte del público al que van dirigidas. De tal manera que el carácter normativo de la práctica política, ya sea en la construcción de teoría o en el ejercicio práctico, es indiscutible; con esto queremos decir que si bien en otros campos de la ciencia el debate sobre la supuesta neutralidad del conocimiento puede aún tener cabida, en el terreno particular de la política pública no lo tiene. Nuestra forma de leer la realidad socio-política, de utilizar los conceptos teóricos, de privilegiar una explicación sobre otra, las decisiones sobre cuáles son las preguntas relevantes, etc., son expresiones de decisiones valorativas, y por ende, normativas.

El concepto de *gobernanza* es particularmente útil para ilustrar el argumento propuesto; sus diversas acepciones y aplicaciones reflejan claramente decisiones acerca de cómo debe ser el sistema socio-político y el ejercicio del poder al interior del mismo. El presente documento tiene como objetivo presentar una revisión, no exhaustiva, de los diferentes usos y acepciones del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de investigación e intervención orientados a promover y fortalecer la “buena gobernanza” -teoría y praxis- tratando de identificar los vacíos existentes y las preguntas emergentes.

La intención final, sin embargo, es aportar al debate sobre los valores y acciones que han orientado y orientan los procesos de cambio en los sistemas socio-políticos latinoamericanos, particularmente los procesos de democratización y descentralización; el supuesto básico que orienta este documento es que las interacciones entre los diferentes actores políticos, y entre sus intereses, reflejan la calidad del régimen político, e impactan la calidad de vida del sistema como un todo y de los individuos que lo conforman.

Gobernanza en América Latina

A lo largo del siglo XX, América Latina experimentó profundos cambios; es, por ejemplo, el área en desarrollo del planeta que ha tenido el mayor crecimiento urbano: la región entera pasó de ser predominantemente rural a predominantemente urbana entre 1950 y 1990 (UN-Habitat, 1996). En

(*) Versión revisada del documento presentado en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 octubre de 2002.

relación con el proceso de urbanización, en 1925 tan sólo un cuarto de la población total vivía en asentamientos urbanos, mientras que para 1990 la mayoría de los países con poblaciones superiores al millón de habitantes tenían más de la mitad de sus habitantes localizados en zonas urbanas. En cuanto a su crecimiento poblacional, en 1960 la región tenía una población total de 440 millones de habitantes, mientras que para 1990 ésta se había duplicado (UN-Habitat, 1996, 2001). El acelerado proceso de urbanización, así como el crecimiento demográfico total, se refleja en la complejidad y, muchas veces, falta de estructura que caracteriza a un gran número de las ciudades latinoamericanas; si bien la ciudad es una expresión de crecimiento económico, y éste es a su vez uno de los motores de la urbanización, lo cierto es que el crecimiento económico previo a los 80s no se refleja en la calidad de vida que la ciudad ofrece a la mayoría de sus ciudadanos.

Es interesante observar que la tendencia general de crecimiento presenta un cambio durante la década de los 80s: varias de las ciudades con mayor crecimiento continuado presentan niveles bajos de inmigración y aun más bajos en crecimiento poblacional local; estos cambios están determinados básicamente por la crisis económica que la mayoría de los países latinoamericanos experimentó durante esta década. Los 80s fueron también un período de profundos cambios estructurales y políticos; muchos países retornan a formas de gobierno democráticas, mientras que las políticas neoliberales promueven ajustes estructurales orientados a reducir el gasto público, limitar las acciones del gobierno, fortalecer el mercado, y promover el involucramiento de otros actores en la esfera de lo público, entre otras metas. Las políticas neoliberales impactan claramente el número de empleos disponibles en las ciudades, así como los montos destinados a inversión social, reduciendo la oferta que la ciudad representaba (Ocampo, 1998; Sader, 2001; Anderson, Sader, y Gentili, 1999).

Son muchas las preguntas relacionadas con *gobernanza* que surgen en medio de este panorama de cambios profundos y contradictorios. En consecuencia, hay evidencia de un incremento importante en el número de proyectos relacionados con la *gobernanza* y con la problemática de ciudad a partir de la década de los 80s; en paralelo además con el posicionamiento del concepto de *gobernanza* como concepto clave en el debate político. En el texto “Ciudades y gobernabilidad en América Latina” se presenta una síntesis de los estudios realizados en problemática urbana; los autores encontraron, por ejemplo, que en Brasil, el país con más estudios sobre lo urbano, el 60,6% de las referencias encontradas datan de los 80s, en comparación con 30,7% en los 70s, 4,5% en los 60s, 2,6% en los 50s, y 1,5% en los 40s (Rodríguez y Winchester, 1997). Sin embargo, no sabemos cuántos de estos estudios tenían su foco, explícita o implícitamente, en la *gobernanza*.

En la introducción de “Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990’s”, los autores afirman que si bien las normas y procedimientos democráticos se han extendido notoriamente a lo largo de América Latina, la *gobernanza* democrática está lejos de estar consolidada, y en muchos países ni siquiera muestra la tendencia a fortalecerse (Domínguez y Lowenthal, 1996). Hay consenso en la caracterización de las formas de gobierno en América Latina como históricamente sobre-centralizadas y con alta concentración del poder (Nickson, 1995), y en muchos casos aun hoy, las élites tradicionales han utilizado el poder judicial, legislativo, y gubernamental para controlar las decisiones de política pública y para bloquear el ejercicio por parte de las mayorías de sus derechos ciudadanos básicos, especialmente el derecho a organizarse y a defender sus propios intereses. Sin embargo, paralelamente a esta concentración del poder, o quizás debido a ella, también ha crecido la necesidad y demanda por nuevas y más democráticas formas de *gobernanza*.

Dos procesos han orientado principalmente la búsqueda de cambios en la distribución del poder y el surgimiento de nuevas formas de *gobernanza*: descentralización y democratización. En los 80s se da un amplio debate, en el ámbito regional, acerca de la distribución de poderes y las relaciones entre los gobiernos locales y nacionales; como resultado, diversas políticas de descentralización son puestas en marcha. Éstas pueden agruparse en cuatro grandes tendencias:

Desconcentración: transferencia de funciones pero no de poder.

Delegación: transferencia de ciertos poderes a agencias paraestatales del Estado central.

Devolución: considerada por algunos como la “verdadera descentralización”, dado que tanto poder como funciones son transferidas a unidades de gobierno sub-nacional.

Privatización: no aceptada como forma de descentralización por muchos; se refiere a la transferencia de poder y responsabilidades de asuntos públicos a organizaciones de carácter privado, en muchas ocasiones empresas privadas¹.

El otro factor impulsor del debate sobre *gobernanza* ha sido la presencia de procesos de democratización en el continente, la tercera ola de democratización según los expertos. Gracias a estos procesos y a debates más amplios, la definición de democracia también se ha refinado y en general se espera que cualquier democracia promueva sistemas de gobernanza democráticos, es decir que sea: participativa, orientada al consenso, que rinda cuentas a sus ciudadanos, transparente, que dé respuestas rápidas, adecuadas y eficientes, que sea equitativa e inclusiva, y que respete la letra de la ley; en otras palabras, que promueva la buena gobernanza². De una manera u otra, los países latinoamericanos han estado y están comprometidos en la creación de formas de *gobernanza* más democráticas, que posibiliten y expresen las características deseadas. El reto es la creación de relaciones sistémicas que garanticen niveles de bienestar aceptables, e incluyan los diferentes grupos de interés presentes en la ciudad o localidad, garantizando espacios de negociación equitativos a los mismos.

Para entender el impacto y alcance de los esfuerzos emprendidos, aprender de los mismos, e incorporar este conocimiento en nuestro ejercicio de lo público, ya sea desde la academia o directamente en la implementación de nuevas políticas públicas, es necesario plantearnos algunas preguntas:

¿Qué tan exitosos han sido los esfuerzos de democratización y descentralización emprendidos? En otras palabras ¿hay cambios significativos en las formas de *gobernanza*?

¿Los cambios promovidos en los sistemas socio-políticos latinoamericanos se reflejan en nuevas formas de distribución del poder dentro del sistema? En otras palabras ¿podemos decir que la *gobernanza* en los niveles sub-nacionales es más democrática?

¿Es posible identificar nuevas formas de *gobernanza* a través de acciones más eficientes en el manejo de los recursos públicos?

¿Cuál es el rol de las comunidades, el sector privado y el tercer sector en el fortalecimiento o creación de formas de *gobernanza* democrática?

¿Cómo podemos fortalecer las prácticas de buena *gobernanza*?

La revisión del concepto de *gobernanza*, así como de los proyectos de intervención, básicamente promovidos desde agencias internacionales, pretende aportar elementos útiles en la construcción de respuestas a las preguntas planteadas. Las respuestas en cualquier caso no serán absolutas, sino más bien criterios orientadores del proceso de construcción de sistemas más inclusivos, o por último, más humanos.

¿Qué es gobernanza?

Tanto académicos como no académicos coinciden en que las raíces de este concepto pueden rastrearse incluso hasta la edad media; sin embargo, también hay acuerdo en que no es sino hasta hace poco, menos de tres décadas, que el concepto empieza a utilizarse en forma frecuente y a ganar relevancia en el discurso de lo público. En español ésta es una palabra relativamente nueva, si bien el concepto mismo no lo es, y en cierta medida es una ventaja que nos llegue con una diversidad de significados porque nos permite aproximarlos y enriquecerlos desde nuestras propias necesidades y experiencias.

Plumptre y Graham (1999) plantean que *gobernanza* es un concepto que ha pasado de la oscuridad relativa a la popularidad, desde 1990 hasta hoy. La mayoría de quienes lo utilizan se refieren a formas de tomar decisiones, pero no todos coinciden en cómo son o deben ser estas formas. Una de las acepciones más utilizadas inicialmente, afirmaba que *gobernanza es el arte de manejar sociedades y organizaciones*; esta definición ha sido criticada por ser una expresión de formas de *gobernanza* muy jerárquicas y de control, y, para muchos, esta definición no se adecua a los nuevos patrones que

emergen de los esfuerzos de democratización y descentralización, ni al paradigma de democracia deseado.

El hecho es que este concepto adquiere importancia crítica cuando se afirma que las formas de gobernanza son fundamentales para promover y garantizar el desarrollo sostenible y la democracia; de manera que encontrar el camino, la “fórmula de la buena gobernanza”, es considerado una prioridad, independientemente de las diferencias de perspectivas. Esta afirmación se confirma al revisar los debates en torno al concepto y los proyectos de investigación o intervención adelantados por los principales organismos internacionales, en los cuales predomina la búsqueda de estrategias e instrumentos para promover y evaluar la buena gobernanza³.

Esta afirmación es el resultado de una revisión de artículos y libros en los cuales se conceptualiza el término o se define desde las características deseables. Entre otros textos se revisaron, Plumptre y Graham (1999), Peters y Savoie (1995, 1995a, 2000), Pierre y Peters (2000), Peters (1998), World Bank (1992), World Conference on Governance (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Fukasaku y de Mello (1999), OECD (2001), Jewson y MacGregor (1997), Rodríguez y Winchester (1997), United Nations (1993), Campbell y Peters (1988). Tal como mencionan Pierre y Peters (2000: 28), hay quizás tantos puntos de vista sobre el concepto de gobernanza como académicos interesados en el mismo.

Las diferencias entre aproximaciones, ya sean teóricas o prácticas, están determinadas fundamentalmente por dos elementos: la disciplina desde la que se utiliza el concepto, y el rol adjudicado al Estado. Lo que la literatura nos presenta es una diversidad de combinaciones de estos elementos, lo cual a su vez define un espectro de significados sobre *gobernanza* que van desde una definición *centrada en el Estado* hasta una perspectiva *policéntrica*, con foco en otros actores del sistema, y una amplia gama de variaciones entre estas posiciones dominantes.

Desde la perspectiva centrada en el Estado, *gobernanza* es definida como: el arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el Estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena *gobernanza*. Esta perspectiva enfatiza la necesidad de que existan mecanismos que dirijan, guíen a la sociedad, y adjudica este papel al Estado en forma preferencial; ver por ejemplo Pierre y Peters (2000), Domínguez y Lowenthal (1996), Peters y Savoie (1995). Guy Peters, uno de los representantes de la perspectiva centrada en el Estado, afirma que *gobernanza* implica proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del Estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidos por la descentralización y la democratización. Peters sostiene que los Estados-nación y sus gobiernos siguen teniendo un rol central, y posiblemente el dominante, en cuanto a definir las formas de *gobernanza* (Peters, 2000).

La perspectiva policéntrica es más multidisciplinaria; hay definiciones desde disciplinas como la Sociología, la Antropología, la Psicología Social, y aun la Ciencia Política, que sostienen que *gobernanza* es un concepto que se refiere básicamente a un proceso que envuelve al Estado, a la sociedad civil y al sector privado; sin embargo, hay importantes diferencias en los roles atribuidos a cada uno de estos actores. Por ejemplo, para los teóricos del capital social, para quienes una sociedad civil fuerte es garantía de buena *gobernanza*, ésta juega el papel principal; ver por ejemplo Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), o Crenson (1978). Para otros, como en el caso de los neo-marxistas, *gobernanza* es más un juego de poder en el cual la competencia de intereses, el conflicto y la negociación son elementos básicos. El trabajo de Manuel Castells sirve para ilustrar esta perspectiva (ver Castells y Susser, 2002; Castells y Himanen, 2002; Castells, 1998; Castells y Solares, 1988; Borja, Castells, Belil y Benner, 1997; Portes, Castells y Benton, 1989). Para otros, finalmente, son las instituciones supra-nacionales las que tienen el rol principal; tal es el caso de algunos de los teóricos de la globalización y de la gobernanza global; ver por ejemplo el trabajo de Cable (1999), Keohane (1995, 2002), Held ...[et al] (1999), Held y Mac Grew (2000), y Held (2003).

Es claro que, independientemente del lugar del espectro en que nos paremos, las diferencias en el rol y funciones atribuidos al Estado tienen relación directa con los cambios en los significados y usos

del concepto de *gobernanza*. Esta relación es particularmente clara en América Latina, dado que las reformas estructurales, y en especial las de la década de los 80s, cambian sustancialmente el rol del Estado y, en consecuencia, el de los demás actores sociales y políticos. El hecho es que hablar de lo público ya no equivale a hablar del Estado; otros actores están ahora presentes y activos, por lo cual las fronteras de lo público y lo privado no son tan claras como antes, y por ende las relaciones entre los diferentes actores; dentro de la dinámica de cambio, definen nuevas formas de *gobernanza* y nuevas posibilidades para pensar lo público, tal como lo plantean los textos de Cunill (1991, 1995) y el estudio del ILPES sobre reforma y modernización del Estado (ILPES, 1995).

Luego de revisar la literatura existente es posible concluir que éste es un espacio de conocimiento en construcción, y por lo tanto, se requiere mucho más trabajo de investigación e incorporación de los aprendizajes derivados de la praxis. Esto nos permitirá refinar el concepto en cuanto a las formas de *gobernanza* existentes, y en cuanto al por qué de las mismas; construyendo así, conocimiento descriptivo y explicativo.

La definición de gobernanza que se asume en este documento cabe dentro de la perspectiva policéntrica; se propone que: Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público, proceso que puede ser caracterizado como un juego de poder, en el cual competencia y cooperación coexisten como reglas posibles; y que incluye instituciones tanto formales como informales.

Como todos sabemos, las fronteras definidas a nivel conceptual se desdibujan en el terreno de lo práctico, es por eso que es útil e interesante revisar los conceptos que interceptan y/o limitan con el concepto de *gobernanza*, como parte del esfuerzo de delimitación del mismo.

¿Cuáles son las fronteras conceptuales del concepto de gobernanza?

Existen tres conceptos relacionados de cerca con el de *gobernanza*: capital social, gobernabilidad y gobierno.

Capital social: tal como *gobernanza*, éste es un concepto relativamente nuevo, y por lo tanto existen también diversas definiciones para el mismo. Una de las más aceptadas sobre capital social es la siguiente: son las redes, normas y confianza, que constituyen la capacidad requerida por individuos, grupos, organizaciones y comunidades para avanzar en la construcción de futuros sostenibles, dentro de un medio ambiente socio-económico cambiante; ver, por ejemplo, el trabajo de Putnam, Leonardi y Nanetti (1993), o el trabajo editado por Dasgupta y Serageldin para el Banco Mundial (2000). El Banco Mundial afirma que capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas, que definen la calidad y cantidad de interacciones sociales en una sociedad dada. La definición más famosa es quizás la propuesta por Putman. Éste visualiza capital social como un conjunto de relaciones y asociaciones horizontales que impactan la productividad de una comunidad; estas asociaciones incluyen las redes de acción ciudadana y también las normas sociales (Putnam, 1993). Este término tiene su foco en la sociedad civil, diferenciándola del Estado y el mercado.

En conclusión, capital social se refiere al potencial de identificación, decisión y realización de acciones colectivas. Un grupo o comunidad con alta capacidad para actuar como un sistema coherente y cohesivo será, sin duda, un mejor actor-interlocutor en las relaciones de *gobernanza*; una sociedad civil fuerte es crítica en la búsqueda de formas de *gobernanza* democráticas; a su vez, las formas de *gobernanza* dominantes pueden fortalecer o debilitar la sociedad civil. En sistemas políticos en los que la *gobernanza* está concentrada y aislada, como en el caso de los regímenes gobernados por élites de baja representación, no hay espacio para la promoción o creación de capital social. Finalmente, capital social es un concepto que se refiere a una capacidad potencial, mientras que *gobernanza* es un concepto de acción.

Gobernabilidad: este concepto fue el más utilizado hasta el momento en que el concepto de *gobernanza* ingresó en el vocabulario de lo público, y aún tiende a utilizarse como sinónimo del mismo. Gobernabilidad se refería originalmente a la capacidad del gobierno para cumplir sus

funciones, así como para ejercer su autoridad y controlar las acciones de sus gobernados. Más adelante el concepto de gobernabilidad se utilizó para referirse también a la capacidad de una sociedad para ser gobernada. De tal manera que un gobierno eficiente, con alta gobernabilidad, será un mejor moderador de las relaciones de *gobernanza*; pero de igual manera, si la sociedad civil es un actor central de la nueva gobernanza, qué tan gobernable es una sociedad afecta en última instancia la calidad del sistema como un todo. La gobernabilidad es, de alguna manera, una condición para promover una *gobernanza* democrática; y a su vez, formas de *gobernanza* democráticas fortalecerán la gobernabilidad.

Gobierno: el Instituto de Gobernanza (Institute on Governance), como parte de su proyecto de Identificación de Tendencias (“Trends Project”), realizó una serie de seminarios en diferentes países, con el objetivo de explorar el estado del arte de la *gobernanza* desde sus aplicaciones. Como conclusión se planteó que existe la tendencia a utilizar *gobernanza* como un sinónimo de gobierno (Plumptre y Graham, 1999). Hay diversas causas posibles para el uso de estos dos términos como intercambiables. Una, es la confusión creada por la existencia de diversos significados del concepto de *gobernanza*; la otra, es el marco teórico utilizado. Por ejemplo, para aquellos que consideran *gobernanza* como una función del gobierno, aun aceptando la existencia de otros actores, no parecerá importante diferenciar los términos; al fin y al cabo es el gobierno quien está a cargo de ejercer la *gobernanza*. Otra fuente de confusión es el contexto cambiante en el que gobierno y demás actores interactúan, desde una estructura de decisión altamente centralizada, concentrada y jerarquizada, hasta estructuras flexibles, altamente descentralizadas, abiertas y horizontales, en las cuales las decisiones se toman en forma colectiva. Finalmente, debido a la naturaleza dinámica de los procesos de cambio en curso a nivel regional -democratización y descentralización, y por qué no, globalización-, encontramos diversas combinaciones de los viejos y nuevos significados atribuidos tanto a gobierno como a *gobernanza*.

Lo cierto es que el rol del gobierno ha sufrido profundos cambios desde los años 70s. Vincent Wright realizó un proyecto de investigación acerca de la división entre lo público y lo privado a lo largo del siglo XX, en países del hemisferio nor-occidental. Como resultado del mismo, Wright afirma que la crisis del petróleo de los 70s y la elección de líderes conservadores en países del mundo desarrollado, a fines de esa misma década, produjo un retroceso en el papel del gobierno en las democracias. Según Wright, reestructuración y modernización se convierten en eufemismos para referirse al abandono por parte del Estado de las responsabilidades sociales y económicas que tradicionalmente había asumido (Wright, 2000).

La tendencia a la que Wright se refiere ocurre también en América Latina, y es especialmente crítica durante los años 80s. Uno de los elementos orientadores de las reformas del Estado en los 80s, es la afirmación de que los asuntos públicos no son asuntos del gobierno; la ideología neoliberal promueve la reducción del papel del Estado y celebra el fin del Estado de bienestar y del modelo de sustitución de importaciones. La modernización (¿otra vez?) es el ideal, en esta ocasión significando para muchos políticos, y para gran parte de la opinión pública, que el sector privado y el mercado se han convertido en el paradigma de eficiencia para alcanzar resultados, ya sean estos públicos o privados.

En América Latina, la propuesta de reformar y modernizar el Estado es bienvenida; particularmente porque éste no estaba cumpliendo a cabalidad sus funciones ni alcanzando las metas esperadas. El rol del gobierno, como representación del Estado en acción, es redefinido como facilitador de la dinámica del mercado, lo que se supone que a la larga traerá mayores beneficios para la sociedad como un todo. Si recordamos que la definición asumida de *gobernanza* se refiere a las interacciones entre gobierno, sector privado y sociedad civil, cualquier cambio en una parte del sistema cambiará tanto el equilibrio como las interacciones del mismo como un todo; la *gobernanza* se redefine también al cambiar las funciones del Estado.

Asumiendo esta perspectiva sistémica, es posible afirmar también que cualquiera de los actores involucrados puede promover cambios en el sistema. Sin embargo, estamos asumiendo que las

relaciones de *gobernanza* ocurren al interior de un todo sistémico, pero ¿hay en realidad un solo sistema?, o ¿es posible identificar sistemas paralelos interactuando? El caso latinoamericano es, desde nuestra experiencia, particularmente interesante para ilustrar estas preguntas y aportar al concepto de gobernanza desde las particularidades de la región.

Ante la falta de credibilidad por parte del Estado, así como por la identificación de éste con intereses privados, ha tenido lugar en América Latina el surgimiento de organizaciones paralelas involucradas en la solución de asuntos públicos: los poderes paraestatales. Así las cosas, es posible encontrar estructuras de poder paralelas y coexistentes, que podrían denominarse incluso como para-gobiernos, y que definen por lo tanto sistemas de gobernanza paralelos, coexistentes, y posiblemente contradictorios. Por ejemplo, asumiendo que *gobernanza* es la interacción a través de la cual se toman decisiones sobre asuntos públicos, en el caso de Colombia se puede aventurar que en ciertas regiones del país ha habido *gobernanza* sin incluir las instituciones del gobierno. En ocasiones, la población ha “reconocido” como autoridad a actores paraestatales, ya sean estos paramilitares, narcotraficantes o guerrilleros. No se conocen estudios que aborden esta problemática desde el concepto de *gobernanza*; ésta es un área de investigación particularmente interesante en el contexto latinoamericano aún por desarrollar; sin duda, estas experiencias son una fuente de teoría (*grounded-theory*).

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas -International Institute of Administrative Sciences (IIAS)-, con sede en Bruselas, en un documento del año 1996 sostenía que *gobernanza* es un concepto más amplio que el de gobierno. De acuerdo con su definición, el gobierno está básicamente integrado por la constitución y los poderes legislativo, ejecutivo y judicial; mientras que *gobernanza* se refiere a las interacciones entre estas instituciones formales y aquellas de la sociedad civil⁴.

Como conclusión, podemos asumir que *gobierno* se refiere básicamente a las organizaciones y/o instituciones a cargo de garantizar que las decisiones relacionadas con asuntos públicos cuenten con los medios necesarios para ser realizadas en forma exitosa, y que estas decisiones reflejen cierto equilibrio de intereses. *Gobernanza* se refiere al proceso de toma de decisiones, de negociación de prioridades, de utilización del poder, y a los valores expresados en el proceso mismo.

En la sección siguiente se presenta una revisión de algunos de los proyectos de investigación e intervención realizados básicamente desde agencias internacionales. La idea es comparar los retos que la teoría enfrenta con los aprendizajes de campo, para identificar los modelos de relación emergentes, y fortalecer nuestros esfuerzos en pro de formas de *gobernanza* más democráticas e inclusivas.

La praxis

Existe una cantidad creciente de proyectos de investigación o intervención enfocados o relacionados con *gobernanza*, lo cual es consistente con el uso creciente del concepto y los debates alrededor del mismo. Sin pretender cubrir la diversidad de esfuerzos en curso, se han seleccionado proyectos liderados por organismos internacionales ampliamente reconocidos, que por su larga trayectoria de trabajo en desarrollo, han logrado realizar proyectos sostenibles en el área de gobernanza. Las siguientes son las organizaciones involucradas en financiar o promover proyectos de investigación o intervención sobre *gobernanza*, y que han manejado el concepto en forma consistente y continuada:

El Instituto de Gobernanza (The Institute on Governance-IOG), es una ONG canadiense creada en 1990 con el propósito de promover *gobernanza* efectiva, tanto en Canadá como a nivel internacional. El Instituto se concentra en cuatro temas: participación ciudadana, formas de *gobernanza* nativas, construcción de capacidad institucional, y medición de desempeño y rendición de cuentas. Los proyectos de investigación liderados por el IOG utilizan fundamentalmente la metodología de investigación-acción para la producción de estudios de caso; entre estos: Fortalecimiento de la capacidad del Poder Legislativo en Rusia; Planeación municipal participativa en Canadá; y Promoción de derechos de la mujer en Guatemala, realizado por el Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional (CECI)⁵.

El Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial (The Canadian Centre for Management Development), es una agencia del gobierno canadiense que tiene una serie de publicaciones tanto en *gobernanza* como en gerencia pública. Estas publicaciones son el resultado de tres proyectos de investigación, a partir de los cuales esta organización definió una nueva agenda de investigación para los años 2000-2001, esta vez enfocada en la modernización de formas de *gobernanza*. Se definieron los siguientes cuatro sub-temas: ciudadanos y ciudadanía, cambios en la democracia representativa, el nuevo rol del gobierno, y reformas requeridas en el servicio público⁶.

Las Naciones Unidas, en particular su Centro para los Asentamientos Humanos (Habitat) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales han desarrollado proyectos de investigación, especialmente en áreas urbanas, con enfoques en género, medio ambiente, capacidad institucional, y otros temas relacionados con *gobernanza*. Las Naciones Unidas tienen dentro de su sitio web un espacio dedicado a *gobernanza* urbana. Los proyectos que se revisaron para este documento son parte de la Iniciativa en Gobernanza Urbana (TUGI, por sus siglas en inglés), un proyecto financiado por el PNUD y desarrollado en Asia⁷. Adicionalmente, el Programa de Asentamientos Humanos del PNUD lanzó en el año 1999 la Campaña Global de Gobernanza Urbana (UN-Habitat, 2000).

El Banco Mundial tiene una sección en desarrollo urbano y ha financiado diversos proyectos en *gobernanza* urbana; los proyectos financiados por el Banco Mundial reflejan su propuesta de apertura de mercados; en consecuencia, han estado concentrados en la promoción de mayor capacidad de respuesta y de rendición de cuentas por parte del Estado, y en evaluar la relación entre *gobernanza* y desempeño económico⁸. Como resultado de dos proyectos de investigación centrados en la construcción de indicadores, el Banco Mundial publicó el texto *Governance Matters* en 1999 (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton, 1999).

El Centro para el Diálogo Interamericano (Inter-American Dialogue), es un centro de investigación independiente para el análisis de las relaciones económicas y políticas entre Estados Unidos y América Latina. Su agenda de investigación está enfocada en cuatro grandes temas: gobernanza democrática, cooperación interamericana, integración económica, y equidad social. Uno de sus proyectos centrales consistió en la realización de 21 estudios de caso en América Latina y el Caribe; el objetivo central consistía en analizar las fuentes de la tendencia democratizadora en América Latina, así como los obstáculos para la promoción de la gobernanza democrática. El proyecto concluye que aun cuando en Latinoamérica los procedimientos y normas democráticas son comunes, la gobernanza democrática está lejos de consolidarse. Está por construirse en la mayoría de los países⁹.

Además de las organizaciones mencionadas, que tienen una amplia trayectoria, existen otras iniciativas de reciente creación que vale la pena mencionar. El Centro de Investigación en Desarrollo Global (Global Development Research Center)¹⁰, es una organización virtual en la cual la gobernanza urbana es uno de sus tópicos centrales. El Foro de Política Global (Global Policy Forum)¹¹ fue creado en diciembre de 1993 para supervisar los procesos de elaboración de política global en las Naciones Unidas; trabaja con ONGs para promover más presencia ciudadana dentro del sistema de Naciones Unidas.

La mayoría de los proyectos revisados tenían como objetivo la creación de indicadores válidos y confiables para evaluar la *gobernanza*, o incluían la utilización de indicadores como parte de los proyectos. Muchos de los indicadores utilizados o diseñados para evaluar gobernanza se habían utilizado o se utilizan para evaluar conceptos fronterizos, tales como capital social, desempeño del Estado y gobernabilidad. Mencionamos esto, fundamentalmente, porque es posible que tengamos acceso a indicadores pertinentes y válidos para evaluar gobernanza pero que han sido elaborados con otros objetivos. La siguiente sección revisa las variables e indicadores que aparecen con mayor frecuencia en relación con la gobernanza democrática.

Las variables y sus indicadores

Luego de la revisión de los proyectos mencionados, es posible concluir que existe una serie de variables e indicadores comunes a todos los proyectos, a pesar de las diferencias aparentes, y que, adicionalmente, existe un conjunto de variables e indicadores que no son comunes, y a los que nos referimos como secundarios. A continuación se presentan las variables principales y secundarias, así como sus indicadores.

Las *variables principales* son: participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia; muchas de las otras variables utilizadas pueden ser incluidas dentro de estas cuatro, por ejemplo, orientación al consenso puede ser incluida en participación o equidad, dependiendo de la definición que se utilice.

Participación: se refiere a la posibilidad que tiene cada persona, hombre o mujer, de ser considerado en el proceso de toma de decisiones, ya sea en forma directa o a través de instituciones de intermediación legítimas que representen sus intereses. La participación se construye sobre la base de la existencia y respeto de los derechos de libertad de expresión y asociación.

Indicadores:

- Representación y rol de nuevos grupos de interés en la planeación, decisión, realización y evaluación de proyectos, programas o políticas que los afectan. Por ejemplo: el nuevo rol del sector privado en la prestación de servicios públicos, programas ambientales, creación de empleo, etc.; de igual manera, los nuevos roles de la sociedad civil y las ONGs en la realización de programas municipales, gerencia de entidades públicas y mixtas, etc.

- Libertad de prensa y medios en general, así como la existencia de medios de comunicación locales.

- Porcentaje de votantes, analizados por género y estrato socio-económico.
- Procesos públicos de discusión de asuntos importantes para la comunidad a cualquier nivel.
- Utilización del referendo para tomar decisiones críticas.
- Derecho de asociación.

Equidad: se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, siendo claro que inicialmente la población objetivo deben ser los miembros más vulnerables de la sociedad.

Indicadores:

- Inclusión de grupos excluidos en procesos consultivos.
- Destinación de recursos a poblaciones vulnerables.
- Acceso a servicios básicos de sectores de la población en desventaja.
- Representación de las mujeres.
- Cifras de desempleo.
- Índice de pobreza.

Rendición de cuentas: esta variable se refiere a la responsabilidad de quienes han recibido un poder delegado para con los que han delegado; el supuesto básico es que quienes son gobernados delegan voluntariamente su poder. Por ende, se refiere a la necesidad de los delegatarios de aceptar y respetar una serie de criterios establecidos con el objeto de evaluar el desempeño del gobierno y de quienes lo conforman.

Indicadores:

- Regularidad en las transacciones fiscales y cumplimiento de los requisitos legales y normas administrativas.

- Mecanismos disponibles para que el público pueda informarse sobre proyectos, procesos y recursos.

- Sistemas de comunicación que aseguran que las metas planteadas son clara y oportunamente comunicadas.

- Grado de delegación de autoridad.
- Grado en el que las quejas y reclamos son atendidos por la administración.

Eficiencia: se refiere al logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos. Lo que se debe hacer se hace sin desperdiciar recursos.

Indicadores:

- Utilización económica de fondos, mano de obra, y otros recursos.
- Existencia de mecanismos para evaluar el desempeño económico.
- Reducción de la población viviendo bajo la línea de pobreza.
- Aumento de la participación en vivienda, educación y otras áreas en bienestar, sobre la población total.
- Medición y mejoramiento del grado de satisfacción de las poblaciones atendidas.

Las *variables secundarias* son las que se reseñan a continuación:

Capacidad de respuesta: ésta es una variable que puede considerarse como una medida de la variable principal rendición de cuentas, porque se refiere a la capacidad de los líderes y servidores públicos para responder a las necesidades de los ciudadanos; sin embargo, también está relacionada con equidad y eficiencia. Puede ser reconocida por la existencia de una política explícita e intencional de servicio hacia los ciudadanos que se mantiene en forma consistente y se expresa a lo largo de las diferentes organizaciones de la administración.

Indicadores:

- Existencia de mecanismos para determinar las preferencias y necesidades de la gente; por ejemplo: encuestas, foros públicos, líneas de teléfono de servicio al cliente, etc.
- Existencia de mecanismos de participación de los ciudadanos en la implantación y realización de planes, programas y proyectos; por ejemplo: la existencia de un consejo consultivo, audiencias públicas, etc.
- Existencia de mecanismos de evaluación que permitan saber si las metas y fines de programas y proyectos se alcanzan, y si éstas impactan las poblaciones determinadas como beneficiarias.
- Presencia de procedimientos sencillos para asegurar acciones de respuesta justas y rápidas a las quejas y reclamos del público.
- Disponibilidad de información que le permita a los ciudadanos interactuar, criticar y sugerir cambios en las acciones que el gobierno implementa para dar respuesta a las necesidades planteadas por los constituyentes.

Innovación administrativa/gerencial: ésta puede ser una sub-variable de eficiencia; se refiere a reformas exitosas implementadas por gobiernos locales; por ejemplo: cambios en procedimientos administrativos, movilización de recursos, reformas políticas, sostenibilidad económica, conservación del medio ambiente, participación de la comunidad, etc.

Indicadores:

- Mejoramiento de las estructuras y procedimientos burocráticos para orientarlos a estándares de servicio, tales como eficiencia, efectividad y economía.
- Generación de medidas apropiadas, no comunes, novedosas.
- Adopción de conceptos y prácticas innovadoras en el manejo de problemas locales, tales como degradación ambiental, tenencia de la tierra, incidencia de la pobreza, etc.
- Aplicación de técnicas de nueva gerencia, tales como gerencia de la calidad total, nuevas tecnologías, sistematización, etc.

Asociaciones público-privadas: ésta puede ser considerada como una sub-variable de participación; se refiere a la existencia de un vínculo activo de trabajo conjunto entre el gobierno y el sector privado en los programas locales.

Indicadores:

- Creación y puesta en marcha de políticas e incentivos para promover la participación del sector privado en el desarrollo.

- Presencia de iniciativas de sectores de la economía para mejorar la eficiencia de la burocracia local; por ejemplo: mejoramiento de la tecnología, programas de entrenamiento, etc.
- Integración de los sectores privado y público en la implantación, financiación y realización de programas y proyectos públicos.

- Privatización de servicios públicos.

Interacción Estado-ciudadanos-ONGs: la interacción entre el gobierno y sus ciudadanos puede ser considerada una sub-variable de participación. Se refiere a la comunicación abierta entre organizaciones no gubernamentales, el gobierno y la comunidad como un todo.

Indicadores:

- Presencia y alcance de esfuerzos de cooperación entre los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales y la comunidad.
- Existencia de mecanismos que permitan la consulta entre el gobierno local y sus constituyentes en asuntos de interés general.
- Existencia y alcance de proyectos que son el resultado de la cooperación entre el gobierno local, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de voluntariado.

Administración descentralizada: esta variable puede ser considerada como un componente de eficiencia. Se refiere a la habilidad de la administración local para delinear y delegar responsabilidades, así como para asegurar el cumplimiento de dichas responsabilidades.

Indicadores:

- Presencia de líneas claras de delimitación y de delegación de responsabilidades.
- Presencia de sistemas de evaluación que provean retroalimentación sobre resultados en las tareas delegadas.
- Existencia y alcance de la autonomía en los grupos responsables de tareas delegadas.
- Consistencia entre la estructura jerárquica y los grupos delegatarios de tareas particulares.

Creación de redes: se refiere a la habilidad de los gobiernos locales para forjar relaciones de cooperación con otros gobiernos y entidades; el fin último es el fortalecimiento del sistema más amplio y la creación de capacidad estructural. Esta variable está relacionada de cerca con participación y eficiencia.

Indicadores:

- Extensión (número) de redes intergubernamentales.
- Extensión (número) de redes regionales, intralocales.
- Extensión de redes de interacción internacional (pueden ser, por ejemplo, de un país con otros países de la región).
- Alcance de la complementariedad de recursos en la red.
- Extensión de intercambio y cooperación tecnológica.
- Promoción de intereses y agendas comunes.
- Intercambio de aprendizajes, capacitación y entrenamiento.

Desarrollo del recurso humano: se refiere a la realización sostenida de programas para reclutar, entrenar, motivar y desarrollar los recursos humanos con el objetivo de promover su eficiencia y orientación al servicio; esta variable se utiliza también para medir gobernabilidad.

Indicadores:

- Presencia y cubrimiento de las políticas diseñadas para mejorar diversos aspectos del recurso humano y su gerencia.
- Existencia de un programa sostenido de reclutamiento y selección basado en el mérito y las capacidades.
- Existencia de programas de capacitación y entrenamiento para oficiales del gobierno local.
- Clasificación y plan de compensación basado en el principio de igual salario por igual trabajo.

Conclusiones

Luego de revisar el concepto de gobernanza en sus dimensiones teóricas y prácticas es posible concluir que:

Existen diversas acepciones para el término de *gobernanza*, con una variabilidad suficiente como para considerar este término como en proceso de formación. Quizás sería más apropiado decir que dado que este concepto se refiere a procesos dinámicos de interacción es en sí mismo dinámico y cambiante. Sin embargo, también es cierto que la ambigüedad que acompaña el término es expresión de las diferentes perspectivas teóricas existentes, las cuales no son siempre reconciliables.

La existencia de un amplio rango de significados para el término *gobernanza* puede ser vista como una oportunidad para explorar y “negociar” cuáles son las características que la definen, y definir las acciones para alcanzarla. Para América Latina, dada la complejidad de su realidad política y social, este concepto es un espacio de libertad para imaginar un futuro posible en medio de las múltiples crisis.

Los proyectos de investigación o intervención amplían la diversidad de significados existentes y son, en cierta manera, una búsqueda, en la práctica, del mejor significado.

A pesar de la diversidad de definiciones existentes y de la variedad de experiencias prácticas, en el ejercicio analítico prevalece un enfoque centrado en el Estado.

Existen superposiciones en las variables e indicadores utilizados para evaluar gobernanza. Esto puede representar una ventaja, pues podemos agregar medidas provenientes de otros campos o conceptos para aproximar una evaluación de la gobernanza.

Existe ambigüedad en las definiciones de las propias variables; a veces encontramos dos variables en apariencia diferentes pero que se refieren a lo mismo; mientras que podemos encontrar definiciones sustancialmente distintas de la misma variable.

Si bien el discurso teórico se ha hecho más inclusivo y se refiere con más frecuencia a una combinación de actores y a estructuras más horizontales, la mayoría de las variables e indicadores siguen estando concentrados en el Estado. Muchas veces, desde una perspectiva teóricamente multicentrada, encontramos aplicaciones centradas en el Estado.

Muchos de los indicadores de gobernanza se refieren a descentralización, como por ejemplo los utilizados por Habitat (Centro para los Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas), en los cuales la descentralización (financiera y política) es utilizada como indicador de gobernanza urbana.

Frecuentemente, el desempeño del gobierno, en relación con sus funciones, es utilizado como la variable clave en la evaluación de gobernanza, mostrando una clara preferencia por un modelo centrado en el Estado.

Ninguno de los indicadores evalúa el rol de la comunidad en sí misma, o asume el hecho de que ésta u otros actores puedan desempeñar un rol proactivo en cuanto a gobernanza. América Latina tiene muchas lecciones que ofrecer en este terreno.

Ninguno de los indicadores reconoce o investiga la existencia de proyectos y programas no estatales, como fuentes y/o indicadores de gobernanza.

Los indicadores revisados se pueden agrupar en dos categorías:

a. Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de cambios en el desempeño del gobierno local: qué tan inclusivo, transparente, responsable, etc., es éste.

b. Un conjunto de indicadores que se centra en la identificación de nuevas formas de asociación y vinculación entre diferentes actores, pero que considera que éstas están fundamentalmente promovidas desde el gobierno.

Las limitaciones en el manejo del término, tanto desde la teoría como desde la práctica, tienen que ver con la incapacidad para reconocer, fortalecer e incorporar formas alternativas de gobernanza, no lideradas por el gobierno. Con esto no queremos decir que el gobierno no tiene una responsabilidad importante en la construcción de gobernanza democrática, pero lo cierto es que en realidades como las de América Latina, donde hay poderosos actores para-estatales, donde el Estado ha sido debilitado

persistentemente, y donde los niveles de credibilidad y legitimidad son bastante bajos, es importante e interesante aprender de las formas de gobernanza emergentes.

Muchas veces, los paradigmas importados, tanto teóricos como prácticos, son insuficientes para capturar la complejidad de realidades sustancialmente distintas de aquellas en las que se han producido las teorías y los modelos de investigación y/o intervención. Lo cierto es que el concepto de gobernanza es una buena excusa para repensar nuestras realidades y tomar decisiones acerca de cómo construir sociedades más modernas, de libre pensamiento, con igualdad de oportunidades, inclusivas y democráticas.

Notas

¹ Para entender mejor este debate, ver Cheema y Rondinelli (1983).

² Tomado de: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UN-ESCAP, Bangkok, Thailand, <http://www.gdrc.org/u-gov/escap-governance.htm>.

³ En la sección que se ocupa de la praxis se mencionan diversos proyectos de investigación o intervención en nueva gobernanza que ratifican esta afirmación.

⁴ Para revisar más textos del Instituto, ver <http://www.iiasiisa.be>.

⁵ Su página de Internet es: www.iog.ca.

⁶ Su página de Internet es: www.ccmd-ccg.gc.ca.

⁷ Sus páginas de Internet son: www.unchs.org/govern; y www.tugi.adp.

⁸ Su página de Internet es: www.worldbank.org/wbr/governance.

⁹ Su página de Internet es: www.iadialg.org.

¹⁰ Su página de Internet es: www.gdrc.org/u-gov.

¹¹ Su página de Internet es: www.globalpolicy.org.

Bibliografía

Anderson, Perry; Sader, Emir; y Gentili, Pablo (1999), *La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

Borja, Jordi; Castells, Manuel; Belil, Mireia; y Benner, Chris (1997), *Local and Global: the Management of Cities in the Information Age*, London, Earthscan Publications, Habitat.

Cable, Vincent (1999), *Globalization and Global Governance*, London, The Royal Institute of International Affairs (Chatham House Papers).

Campbell, Colin y Peters, B. Guy (1988), *Organizing Governance, Governing Organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press (Pitt Series in Policy and Institutional Studies).

Castells, Manuel (1998), *End of Millennium: Information Age*, Malden, Blackwell Publishers. v. 3.

Castells, Manuel y Himanen, Pekka (2002), *The Information Society and the Welfare State: the Finnish Model*, New York, Oxford University Press.

Castells, Manuel y Solares Serrano, Humberto (1988), *Crisis urbana, Estado y participación popular*, Cochabamba, Colegio de Arquitectos de Cochabamba.

Castells, Manuel, y Susser, Ida (2002), *The Castells Reader on Cities and Social Theory*, Malden, Blackwell Publishers.

Cheema, G. Shabbir y Rondinelli, Dennis A. (eds.) (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage.

Crenson, Matthew A. (1978), "Social Networks and Political Processes in Urban Neighborhoods", en *American Journal of Political Science*, Vol. 22 N° 3, Bloomington, pp. 578-594.

Cunill, Nuria (1991), *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.

_____ (1995), "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 4, Caracas, pp. 25-58.

- Dasgupta, Partha y Serageldin, Ismail (eds.) (2000), *Social Capital: a Multifaceted Perspective*, Washington, The World Bank.
- Domínguez, Jorge I. y Lowenthal, Abraham F. (1996), *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s. An Inter-American Dialogue Book*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Dunn, William N. (1981), *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Fukasaku, Kiichiro y de Mello, Luiz R. (1999), *Fiscal Decentralisation in Emerging Economies: Governance Issues*, Paris, OECD. Development Centre (Development Centre Seminars).
- Held, David (2003), "Global Governance and Democratic Accountability", en *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, D. Held y M. Koenig-Archibugi (eds.), Malden, Polity Press.
- Held, David ...[et al] (1999), *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford, Stanford University Press.
- Held, David y McGrew, Anthony G. (2000), *The Global Transformations Reader: an Introduction to the Globalization Debate*, Malden, Polity Press.
- ILPES (ed.) (1995), *Reforma y modernización del Estado*, Santiago, ILPES, CEPAL.
- Jewson, Nick y MacGregor, Susanne (1997), *Transforming Cities: Contested Governance and New Spatial Divisions*, London, Routledge.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), *Governance Matters*, Washington, The World Bank.
- Keohane, R. O. (1995), "'Hobbes' Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty in International Society", en *Whose World Order? Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Boulder, Westview Press.
- _____ (2002), *Power and Governance in a Partially Globalized World*, London, Routledge.
- Lerner, Daniel y Lasswell, Harold Dwight (eds.) (1951), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press (Hoover Institution Studies).
- Nickson, R. Andrew (1995), *Local Government in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.
- Ocampo, José Antonio (1998), "Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 65, Santiago, pp. 7-14.
- OECD (2001), *Governance in the 21st Century: Future Studies*, Paris, OECD.
- Peters, B. Guy (1998), *Globalization, Institutions and Governance*, Florence, European University Institute. Robert Schuman Centre (Jean Monnet Chair Papers, N° 51).
- _____ (2000), "Globalization, Institutions and Governance", en *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, B. Guy Peters y D. J. Savoie (eds.), Montreal, McGill-Queen's University Press (Canadian Centre for Management Development Series on Governance and Public Management).
- Peters, B. Guy y Savoie, Donald J. (1995), "Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum", Ottawa, Canadian Centre for Management Development (Research Paper, N° 16).
- _____ (1995a), *Governance in a Changing Environment*, Montreal, McGill-Queen's University Press.
- _____ (eds.) (2000), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal, McGill-Queen's University Press (Canadian Centre for Management Development Series on Governance and Public Management).
- Pierre, Jon y Peters, B. Guy (2000), *Governance, Politics, and the State: Political Analysis*, New York, St. Martin's Press.

- Plumptre, Tim y Graham, John (1999), *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, Ottawa, Institute on Governance, <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>.
- Portes, Alejandro; Castells, Manuel; y Benton, Lauren A. (1989), *The Informal Economy: Studies in Advanced and Less Developed Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Putnam, Robert D. (1993), "The Prosperous Community", en *The American Prospect*, Vol. 4 N° 13, Washington, pp. 35-42.
- Putnam, Robert D.; Leonardi, Robert; y Nanetti, Raffaella (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rodríguez, Alfredo y Winchester, Lucy (1997), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Santiago, Ediciones Sur (Colección Estudios Urbanos).
- Sader, Emir (ed.) (2001), *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*, Buenos Aires, CLACSO (Colección Grupos de Trabajo de CLACSO).
- United Nations (1993), "Metropolitan Governance in the Global Age: toward a New Urban Century", paper presented at the III World Conference on Metropolitan Governance, United Nations, Tokyo, Japan, April 20-23.
- UN-Habitat (1996), *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*, New York, Oxford University Press.
- _____ (2000), *The Global Campaign on Urban Governance*, Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements.
- _____ (2001), *The State of the World's Cities*, Nairobi, United Nations Centre for Human Settlements.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington, The World Bank.
- World Conference on Governance (2000), "From Government to Governance: Reflections on the 1999 World Conference on Governance", organized by the Philippine Civil Service Commission and the Eastern Regional Organization for Public Administration, held in Manila, Philippines, from May 31 to June 4, 1999.
- Wright, Vincent (2000), "Blurring the Public-Private Divide", en *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, B. Guy Peters y D. J. Savoie (eds.), Montreal, McGill-Queen's University Press (Canadian Centre for Management Development Series on Governance and Public Management).

Evaluación de la calidad de la gobernanza local: algunas lecciones de la experiencia europea*

Salvador Parrado, Elke Löffler y Tony Bovaird

[Versión original en inglés](#)

El problema

En el ámbito local europeo, la evaluación de la actuación pública sigue dos tendencias en función de las dinámicas dominantes de servicio público. En el Reino Unido e Irlanda y en los países escandinavos (Dinamarca, Suecia, Noruega, y Finlandia), la evaluación de la actuación local se centra en los resultados de los servicios municipales (eficiencia y eficacia) y en la capacidad de la organización para lograr los objetivos propuestos. En cambio, en los países de una tradición continental prusiana (Alemania, Austria) o napoleónica (Francia, Italia, Grecia, Portugal y España), la evaluación de la actuación pública valora principalmente los recursos empleados y el ajuste a la legalidad, sin prestar excesiva atención a los productos de los servicios municipales, salvo excepciones. En los dos grupos de países domina una perspectiva muy restringida de la evaluación, pues todavía no se presta de forma generalizada la atención debida a la calidad de vida y a la calidad de las interacciones de los múltiples agentes institucionales, privados y sociales que participan en una economía mixta de provisión de servicios.

Paulatinamente van surgiendo ejemplos de municipios aislados, en los que se evalúa también la calidad de vida. Los directivos públicos han empezado a comprender (véase Bennet ...[et al], 2001 para Canadá) que ni los políticos, ni los medios de comunicación ni los propios ciudadanos están interesados en informes con numerosos indicadores de poca relevancia. En general, los residentes no están interesados en conocer el número de toneladas de basura que se recogen por semana en una ciudad, sino que están más preocupados por la limpieza del barrio, que la basura sea recogida con asiduidad, que las calles, las plazas y los locales de la zona estén limpios. El número de toneladas de basura recogida, de interés como parámetro de gestión para los directivos públicos, no refleja la limpieza de las calles. La mera actividad de los servicios de limpieza no garantiza que las calles estén limpias porque esto depende de la actividad de los restaurantes, de sus terrazas al aire libre, de cómo se comportan los ciudadanos con respecto a las papeleras instaladas en la calle, etc. La limpieza de las calles, en suma, se consigue a partir de la actuación de numerosos grupos (ciudadanos limpios), no sólo de los servicios (eficientes) de limpieza. Por lo tanto, la calidad de vida supone ir más allá de la calidad de los servicios municipales.

Dado el interés que estas cuestiones despiertan, muchas autoridades locales británicas están introduciendo evaluaciones dirigidas por los ciudadanos que no distan mucho de los ejercicios realizados en algunas comunidades estadounidenses como San Diego (Bovaird, 1998) y Owensboro y Daviess County, Kentucky (Younger y Lawson, 1998; Human Development Council, 1997), la ciudad de Charlotte (Wegener, 2002) o el ejemplo de la ciudad neozelandesa de Manukau (Manukau City Council, 2004). De esta forma, los grupos comunitarios pueden acceder a las evaluaciones de los avances en la calidad de vida local (Young ...[et al], 1994; Halachmi y Bovaird, 1998). Esta nueva versión de los cuadros de mando añade valor a la evaluación de los programas públicos, pues incorporan aspectos sociales, económicos, políticos y medioambientales.

Paulatinamente surgen enfoques *holísticos* para la medición de la calidad de vida (Hollar, 2003; Bertelsmann, 2002; Audit Commission, 2002). Sin embargo, en líneas generales existe renuencia por parte de las autoridades locales a orientar la evaluación de la actuación pública hacia la comunidad, incluyendo indicadores de “calidad de vida” e indicadores de las interrelaciones entre políticas de

* Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Título original: “The evaluation of local governance in Europe: some lessons from different state traditions”.

distintos ámbitos. Esto se debe en parte a que los políticos y los directivos públicos se muestran reacios a responsabilizarse de las áreas en las que sólo tienen una influencia más bien indirecta o que es competencia de otros niveles de gobierno, a pesar de que los ciudadanos demanden los servicios del nivel de gobierno más cercano.

También existe un interés creciente por incluir métodos que evalúen la puesta en práctica de los principios de interacción de diferentes actores en el sector público (Löffler, 2003). Sin embargo, los enfoques destinados a evaluar cómo se relacionan distintos intereses afectados (gobiernos, intereses privados, organizaciones no gubernamentales y los propios ciudadanos) en la gestión de los bienes colectivos son escasos. Existen índices que se refieren a las interrelaciones de los actores para valorar la competitividad de un área o de un país determinado (índice de competitividad mundial) o para evaluar el grado de corrupción existente (Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional), pero no se ha detectado un esfuerzo sistemático para medir de forma conjunta y global el grado de transparencia de las decisiones y los decisores públicos, la capacidad de las autoridades para forjar alianzas duraderas con otros actores sociales e institucionales con el objetivo de coordinar las soluciones a problemas comunes y de competencia compartida, la calidad de la participación de los ciudadanos y los agentes sociales e institucionales en las decisiones públicas, y un largo etcétera de principios que dominan las relaciones entre los actores institucionales de los gobiernos en red de las ciudades, cuyo gobierno es cada vez más complejo (Brugué, Gomà y Subirats, 2005).

La mayor parte de las evaluaciones destinadas a tratar los principios de la acción pública se refieren a la eficiencia, la eficacia o la legalidad. En nuestro argumento intentamos demostrar que esos principios son interesantes para evaluar cómo *una* organización gestiona *un* servicio, pero son insuficientes para conocer cómo varias organizaciones se interrelacionan al gestionar servicios que causan impactos en un ámbito común para todas ellas (seguridad) o en ámbitos conexados (desarrollo económico, exclusión social y sostenibilidad medioambiental, por ejemplo).

Este artículo intenta suplir esta carencia y ofrecerá algunos resultados empíricos acerca de cómo perciben múltiples agentes sus interacciones con los demás en la gestión de los bienes colectivos. En el texto mantenemos que la evaluación de estos principios forma uno de los pilares principales de la evaluación de la gobernanza.

En los dos siguientes apartados se expone la metodología del estudio y se examina la emergencia y la puesta en práctica del paradigma de la gobernanza. A continuación se discute metodológicamente cómo evaluar los principios de la gobernanza. Posteriormente se exponen los resultados obtenidos a partir del trabajo empírico. Finalmente, el trabajo pone de relieve las repercusiones del estudio en otros contextos.

La metodología del estudio

Para sostener este argumento, presentamos una parte de los resultados obtenidos en un proyecto piloto de Governance Internacional (www.govint.org) que se desarrolló entre 2003 y 2004. El proyecto, denominado Local Governance Health Check (Diagnóstico de la gobernanza local) se desarrolló en cuatro municipios europeos: Ulm (Alemania) con 115.000 habitantes, Barcelona (España) con 1.515.000 habitantes, Calderdale (Reino Unido) con 192.000 habitantes, y Baar (Suiza) con 20.000 habitantes. En la selección de las ciudades se han combinado varias dimensiones. En primer lugar, se ha procurado que haya un amplio espectro de tamaño poblacional desde los 25.000 habitantes de Baar hasta el millón y medio de habitantes de Barcelona.

En segundo lugar, se han seleccionado ciudades de distintos modelos de gobierno local según su grado de autonomía respecto al nivel central, la federalización del sistema, el predominio de una cultura gerencial y legalista y la presencia de un componente de democracia directa. El modelo del Reino Unido es muy centralizado, con escasa autonomía de las corporaciones locales. Por ejemplo, el gobierno puede nombrar un consejo directivo de una ciudad si considera que sus resultados no son los

esperados de acuerdo con el régimen establecido de evaluación e inspecciones en el programa de modernización del gobierno local. Adicionalmente, las corporaciones locales británicas enfatizan la relevancia de la eficiencia y la eficacia de los servicios públicos, como ejemplo sobresaliente de la Nueva Gestión Pública (NGP). España y Alemania se caracterizan porque el gobierno local funciona con autonomía plena en el sistema federal. A diferencia de sus homólogas británicas, las corporaciones locales españolas y alemanas se rigen por una cultura más legalista, aunque muchos municipios han experimentado reformas vinculadas a la NGP. Finalmente, Suiza, además de ser un país federal, es el ejemplo más representativo de democracia directa. Incluso el estudio piloto de Governance International que se realizó en Baar fue aprobado en una asamblea de todos los ciudadanos con derecho a voto.

Finalmente, las ciudades han sido elegidas por su buena trayectoria en temas de gestión pública y por las ideas innovadoras sobre gobernanza. Barcelona es internacionalmente reconocida por el compromiso de la sociedad cívica en los asuntos de la ciudad; Baar obtuvo el premio internacional de Speyer (Alemania) por su excelencia en la gobernanza pública; Calderdale mantiene desde hace muchos años una fructífera cooperación tanto con las asociaciones sin ánimo de lucro como con el sector privado, y Ulm se caracteriza por su enfoque de participación ciudadana.

El trabajo de campo se realizó mediante 46 grupos de discusión (entre 11 y 12 por ciudad) estructurados con funcionarios, políticos, trabajadores de los medios de comunicación social (radio, televisión y prensa), ciudadanos elegidos aleatoriamente y por grupos (ancianos, jóvenes, adolescentes, inmigrantes), representantes de las organizaciones no gubernamentales así como empresarios y profesionales de los oficios. En cada ciudad se celebraron entre 10 y 14 grupos de discusión con unos 6 a 10 participantes en cada uno, en un período de tres días. Los participantes en los grupos de discusión fueron seleccionados por *informantes* de cada uno de los grupos de actores relevantes en función de criterios determinados con anterioridad. Cada sesión estaba estructurada en torno a dos temas: un tema de calidad de vida y un principio de la gobernanza. Para cada tema se preguntaba por la percepción de la situación actual, la tendencia, propuestas de mejora y la atribución de responsabilidades. Este artículo se centra específicamente en cómo evalúan los distintos actores los principios de la gobernanza y cómo funciona la metodología elegida para la evaluación.

La elección de la técnica de grupos de discusión, en vez de encuestas, ha sido deliberada dado el tipo de temas tan abstractos (principios de la gobernanza) que los participantes debían evaluar. Este enfoque ha rehuído de aquellos que se basan en índices o indicadores de la gobernanza. Para ello existe una extensa literatura auspiciada fundamentalmente por las organizaciones donantes y prestatarias internacionales, que además se centran fundamentalmente en el nivel regional o nacional (véase USAID, 1998; Kaufmann ...[et al], 1999; Knack y Maning, 2000, 2000a; Knack y Kluger, 2002; Malik, 2002; Maning, Knack y Kluger, 2002).

El paradigma de la gobernanza pública

Durante la última década, la gobernanza pública se ha convertido en una perspectiva cada vez más popular para considerar el papel del Estado y del sector público dentro de los sistemas sociales de toma de decisiones (Löffler, 2003). Numerosas organizaciones han avanzado en su definición de gobernanza (el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la Comisión Europea) y varios autores han tratado detalladamente el tema (sin ser exhaustivos, Stoker, 1998, 2000; Mayntz, 1998; Bovaird y Löffler, 2002; Rhodes, 1997). Nuestra concepción de la gobernanza y sus diferencias con respecto a la NGP han sido tratadas más extensamente en Bovaird y Löffler (2003). En este texto se adaptarán al ámbito local las definiciones que allí aparecen y se entenderá por gobernanza pública: “la forma por la que múltiples agentes institucionales y sociales interactúan con el fin de influir en la calidad de vida de un área determinada” (Bovaird y Löffler, 2003).

La gobernanza se ha vinculado a un concepto normativo de “buena gobernanza”, de forma equivalente al par formado por gobierno y buen gobierno. En este estudio, se entiende por “buena gobernanza” cuando “todos los actores involucrados en la gestión de bienes colectivos contribuyen a la determinación de los objetivos, negocian los principios de relación entre ellos, los implantan posteriormente y evalúan los impactos ocasionados así como las relaciones entre los actores”.

La adaptación de estos conceptos al ámbito local implica la incorporación del adjetivo “local” a los actores involucrados y al área en el que tiene lugar la actividad pública.

En comparación con el paradigma de la NGP que ha dominado el discurso de la reforma administrativa en los años ochenta y la primera parte de los noventa, el enfoque de la gobernanza entiende las decisiones públicas como el resultado de la actividad de múltiples agentes institucionales y sociales y no sólo como acción exclusiva de los agentes gubernamentales (Rhodes, 1997; Kickert ...[et al], 1997). Adicionalmente, el proceso de negociación e interacciones entre los distintos agentes en el ámbito de la gobernanza es borroso y se encuentra difuminado, complicando la rendición de cuentas ante los ciudadanos. En cambio, se presume que la actividad exclusivamente gubernamental está marcada por unos contornos más claros y con procesos más nítidos de asunción de responsabilidades. Finalmente, el propósito de la gobernanza pública no consiste simplemente en evaluar el interior de las organizaciones públicas y privadas que conforman el entramado institucional sobre el que descansa la actividad pública, sino más bien en evaluar los resultados de las políticas según la perspectiva de los agentes institucionales y sociales externos.

Por consiguiente, las tres características más distintivas de la gobernanza pública, en comparación con la NGP, son: el énfasis en la existencia de múltiples agentes institucionales y sociales, el interés por los resultados finales y los impactos más que por el rendimiento organizativo, y el énfasis en la calidad del proceso interactivo a través del cual se toman las decisiones. La importancia tradicional que la NGP otorga a principios como la eficiencia, la eficacia, la capacidad de elección de los usuarios o la provisión mixta de los servicios no se encuentra rechazada por la perspectiva de la gobernanza. Sin embargo, estos principios dejan de ser prioritarios a la hora de encauzar y evaluar las interacciones entre los ciudadanos, los agentes institucionales y los sociales.

Un marco para evaluar la calidad de la gobernanza local

La evaluación de la gobernanza y la ‘buena gobernanza’ debe reflejar las diferencias que distancian al paradigma de la NGP. La NGP está compuesta por múltiples aspectos que incluyen, entre otros: la descentralización de la actividad gubernamental en agencias, la creación de mercados internos con organizaciones públicas y privadas, la adopción de técnicas gerenciales para aplicar los principios de eficiencia y eficacia, la inclusión de la perspectiva de los usuarios a partir de los enfoques de la gestión de la calidad, la incorporación de técnicas de contabilidad de costes y de gestión flexible de recursos humanos.

No existe un único instrumento para evaluar todos estos aspectos de la Nueva Gestión Pública. En unos casos se utilizan las auditorías (salud financiera, procesos administrativos, gestión de personal...); en otros se emplean enfoques *holísticos* para evaluar la excelencia organizativa, como el modelo europeo de EFQM (European Foundation for Quality Management), el premio basado en el modelo Malcom Baldrige, o el CAF (Common Assessment Framework o Marco Común de Evaluación) auspiciado por las direcciones generales de administración pública de los países de la Unión Europea, por mencionar algunos.

Estos modelos, en su versión adaptada al sector público, se centran predominantemente en cómo funciona la organización y qué resultados obtiene. Una parte del modelo suele evaluar el impacto de la organización en la sociedad y la calidad de las alianzas con otras organizaciones. Sin embargo, esta parte desempeña un papel modesto en la evaluación de la excelencia organizativa y no toma como centro de atención las interacciones de múltiples actores sobre una política determinada. Por ejemplo,

la evaluación del impacto del servicio de policía municipal a través del CAF o del modelo EFQM en la seguridad ciudadana no tendría la misma relevancia que la evaluación conjunta de las interacciones de la policía municipal, las compañías privadas de seguridad y la policía federal o nacional, las acciones acometidas por los propios ciudadanos y los empresarios para mejorar su seguridad y su impacto en la seguridad pública. Una evaluación gerencial del servicio de policía municipal falla en entender su aportación en un entramado de relaciones complejas, y su impacto en la seguridad queda minimizado por la presencia de múltiples actores.

La definición propuesta de gobernanza obliga a evaluar dos dimensiones de manera central para solucionar las carencias de los instrumentos que evalúan la excelencia organizativa. Por un lado, debe evaluarse la calidad de vida desde el punto de vista de los ciudadanos y los agentes institucionales y sociales de un área determinada. Por otro lado, debe también comprobarse en qué medida se corresponde el proceso de interacción de estos agentes con los criterios o normas acordados entre ellos.

Estas dos dimensiones merecen cuatro consideraciones que diferencian un instrumento de evaluación de la excelencia organizativa de otro que pretenda evaluar la gobernanza: la contextualización de la evaluación de la gobernanza frente al carácter absoluto de las mediciones de los servicios, las diferencias sobre el *qué* y sobre el *cómo* se mide, y la propia técnica empleada en la evaluación.

Una primera consideración se refiere al grado *relativo* o *absoluto* de la valoración. El enfoque de la evaluación de la excelencia de EFQM está basado en que una organización alcance como máximo 1.000 puntos a partir de la suma de todos los criterios analizados (nueve en total), es decir, se marca un número absoluto de máxima excelencia. De esta forma se pueden obtener comparaciones entre organizaciones que se encuentren en una franja determinada de puntos. En la práctica, una organización pública que supera los 600 puntos se considera una organización excelente.

En cambio, en la evaluación de la calidad de vida y de la calidad del proceso de interacción entre actores, las valoraciones son específicas para los agentes institucionales y sociales y para el contexto en el que están interactuando. En el transcurso del trabajo de campo detectamos que la percepción de inseguridad variaba ampliamente entre dos ciudades ubicadas, una en Suiza y otra en España. En Baar, ubicada en Zug, una de las regiones más ricas de Europa, en un grupo de discusión formado por ciudadanos elegidos de manera aleatoria se manifestaba de forma mayoritaria que había una percepción de inseguridad debido básicamente a tres razones: a) los autos conducían a alta velocidad por las calles y había aumentado el riesgo de ser atropellado; b) los inmigrantes del Este de Europa se reunían en la plaza del pueblo a consumir alcohol y ponían la música de los aparatos estereofónicos a alto volumen; y c) empezaban a darse casos de robos de bicicleta a las que no se les había puesto ningún cierre de seguridad, mientras que en el pasado nadie robaba bicicletas sin candado. Debe recordarse que en esta ciudad (y en el cantón que la rodea) se había producido una única muerte violenta en los últimos años, y de acuerdo con las estadísticas policiales el nivel de delincuencia había disminuido considerablemente con respecto a años anteriores.

Esta sensación de inseguridad en la ciudad de Baar seguro que asombra a los residentes de otras ciudades del mundo. En un grupo de discusión de ciudadanos elegidos aleatoriamente en Barcelona, que debatió sobre la seguridad ciudadana, la sensación mayoritaria era de que la ciudad es segura (con zonas muy puntuales menos seguras) a pesar de que se producen al año más de 50 muertes violentas en la ciudad, la mayoría de los participantes en el grupo de discusión habían denunciado a la policía un hurto o robo recientemente y dos semanas antes de la celebración de la reunión del grupo de discusión se habían producido dos crímenes en el barrio del Puntxet que habían adquirido amplia cobertura nacional y habían conmocionado a la ciudad de Barcelona.

Una señora de unos 45 años llegó a manifestar lo siguiente: “nuestro barrio es tranquilo... me han robado el bolso, ¡como a todo el mundo!, pero me tocaba, ¿no? Yo decía, le ha tocado ya a todo el mundo. Así que cuando me robaron, me decía: ¡Mira, estadísticamente te tenía que tocar y te ha tocado,

así que ya puedes descansar!... Es decir, es normal que en una población tan grande donde hay tanta necesidad y gente con tan poco que comer tenga que robar”.

Si se atiende a los indicadores objetivos de los niveles de delincuencia, se puede comprobar que Barcelona tiene un perfil de ciudad más insegura que Baar. Por tanto, en un ejercicio comparativo (al estilo del auspiciado por el modelo EFQM) y utilizando valoraciones absolutas se podría mostrar que los ciudadanos de Baar no tienen derecho a quejarse, porque su situación en temas de seguridad pública es envidiablemente paradisíaca. Sin embargo, el análisis de la gobernanza adopta una postura relativista (no absoluta) y contextual, pues se considera que los problemas percibidos por los actores de un área determinada se solucionan en esa área y no apelando a la mejoría relativa con respecto a otras zonas del país o del continente. El desajuste entre indicadores objetivos y subjetivos debe ser tratado por quienes intervienen en el proceso decisorio y evaluatorio en esa zona determinada. Por ello, un indicador absoluto de gobernanza parece ser menos útil de cara a tratar las interacciones entre los distintos agentes institucionales y sociales. Consideramos que este relativismo es un punto fuerte del enfoque más que un punto débil, ya que significa que la valoración está fundada en los valores y los significados relevantes para los agentes institucionales y sociales, sin ser determinada, impuesta o cuestionada a posteriori por un agente “independiente”, como sería el caso de la evaluación de ISO (International Standard Organisation) o EFQM, cuyos inspectores pueden estar insensibilizados respecto a las cuestiones relevantes para la población.

Una segunda consideración sobre las diferencias entre la evaluación de la gobernanza y la evaluación de la excelencia organizativa tiene que ver con el *qué se mide*. En el primer caso se intenta medir la calidad de vida y en el segundo la calidad del servicio.

Durante los últimos años ha habido un resurgimiento del interés por la valoración de los resultados de la política. En un ambiente de creciente aumento de la “alfabetización cívica” (Milner, 2002), los ciudadanos y otros agentes institucionales y sociales empiezan a solicitar información sobre los resultados de las actuaciones gubernamentales que les concierne, porque no están satisfechos con la información que los gobiernos proporcionan (Boaz y Nutley, 2003), en caso de que los gobiernos proporcionen algún tipo de información. Los ciudadanos se preocupan por la seguridad pública, el desarrollo económico y la evolución del mercado laboral, el bienestar social y la integración de los grupos minoritarios, el disfrute del ocio y de la cultura, el aprendizaje y la formación permanente, el acceso a los servicios públicos y la movilidad por la ciudad, la vivienda, un medio ambiente habitable...

Estos ámbitos forman el núcleo central de la calidad de vida. Cada uno de ellos se encuentra vinculado a la calidad del servicio de uno o más agentes gubernamentales. La educación, la sanidad, la seguridad pública y el desarrollo económico, por ejemplo, son competencias compartidas por distintos niveles de gobiernos en diversos países. Adicionalmente, las empresas y las organizaciones sin ánimo de lucro pueden prestar servicios en los ámbitos especificados. Por ello, en sus actuaciones cotidianas deben medir cómo es la calidad del servicio que prestan. Sin embargo, la gobernanza pública no se centra en la eficacia en la prestación de los servicios, sino en el logro de los efectos deseados.

Una tercera consideración sobre las diferencias entre la evaluación de la excelencia organizativa y la calidad de la gobernanza tiene que ver con el *cómo* se alcanzan los resultados deseados. En el *cómo* de los servicios dominan principios como la eficiencia, la eficacia y la legalidad; mientras que en el *cómo* de la calidad de la gobernanza predominan otros principios.

El debate sobre los efectos deseados y alcanzados suele estar cargado de tensión y de desacuerdos. Esto es inevitable, porque se trata de un debate sobre valores (políticos y sociales) y sobre cuestiones técnicas (Patton, 1982). Igualmente, lo más probable es que las decisiones sobre la mejor manera de lograr una calidad de vida aceptable por todos, teniendo en cuenta la “economía mixta de provisión” en la que se mezcla el sector público, privado y de voluntariado, sean muy polémicas (Bovaird y Halachmi, 2001). Lo más probable es que este tipo de debates y decisiones sean

controvertidos, y por ello, divisivos y disfuncionales, salvo que se lleven a cabo en el marco de unas pautas y convenciones acordadas. Las pautas, las convenciones, así como los procesos encaminados a consensuarlas, constituyen los principios de la gobernanza pública. Estos principios pueden variar según el contexto, aunque se espera que en la mayoría de las situaciones se encuentren presentes algunos de los principios siguientes: la participación de los ciudadanos y los agentes institucionales y sociales en la adopción de decisiones, la transparencia del proceso decisorio y de las decisiones que afectan a los agentes institucionales y sociales, la responsabilidad y la rendición de cuentas, la inclusión social e igualdad (de oportunidades, de uso y de acceso) para los grupos desfavorecidos o discriminados usualmente, el tratamiento imparcial y honesto a los ciudadanos y a sus demandas, la voluntad y la capacidad de colaboración y de generación de alianzas, la habilidad para competir en un ambiente globalizado, respeto hacia la ley, respeto a los derechos de los demás, y la diversidad y la sostenibilidad de las políticas.

Algunos de estos principios están incorporados en el marco legal: por ejemplo, la legislación sobre la igualdad, sobre el derecho a la información y los códigos de conducta ética de los gobiernos. Otros principios se encuentran dentro del conjunto de convenciones que la sociedad considera aceptable y cuya vulneración puede acarrear la reprobación de los conciudadanos cuando existe un comportamiento antisocial, por ejemplo cuando se tira la basura en la calle o alguien fuma en una cena en la que el resto de los comensales no fuman y les molesta que se fume mientras se come.

Una cuarta y última consideración se refiere al empleo de los grupos de discusión para la evaluación de los principios de la gobernanza. La valoración de la gobernanza no es un proceso exclusivamente técnico pues incluye estimaciones basadas en unos valores. Estas estimaciones se producen en dos procesos diferentes. En primer lugar, la evaluación real del logro de los elementos arriba mencionados se basará en las valoraciones de quienes sean seleccionados para tal ejercicio. Lo más probable es que estas estimaciones varíen entre unos agentes institucionales y sociales y otros. En segundo lugar, la manera en que se agreguen estas estimaciones de grupos diferentes dependerá de otras estimaciones sociales y políticas sobre el peso de la opinión de dichos agentes institucionales y sociales en el proceso decisorio y receptivo de las políticas. Sin embargo, esto no quiere decir que el proceso es “totalmente subjetivo”. Estamos hablando del proceso de una subjetividad “estructurada y explicada” que tiene capacidad analítica y que se puede ofrecer para cualquier debate. La estructuración y la explicación de estas decisiones subjetivas proceden de la forma de expresar y pactar los coeficientes de ponderación relativos (por ejemplo, cómo los distintos agentes institucionales y sociales evalúan los diversos elementos de calidad de vida y los principios de gobernanza, y cómo la agregación total de todas estas opiniones da más prioridad a unos agentes institucionales y sociales que a otros). Por las razones anteriores, este proceso evaluador debe ser transparente e incorporar las reglas preconizadas para la buena gobernanza.

El análisis de esta subjetividad estructurada puede presentar flancos débiles para los evaluadores de modelos más rígidos (EFQM, ISO) o para los contables, los auditores y los inspectores externos-internos de los servicios. En cambio, sus resultados son relevantes para quienes se ven afectados por las políticas y para quienes participan en el proceso decisorio. Por tanto, la valoración de la calidad de la gobernanza no alcanzará la estandarización que se está consiguiendo en la evaluación de la eficacia en los servicios a partir de los modelos de la excelencia organizativa. La valoración de la calidad de vida y de la calidad de las interacciones no se presta a marcar en las casillas correspondientes de los listados de comprobación cuál es el nivel alcanzado. Esto no invalida este tipo de evaluaciones, sino que es simplemente diferente porque se emplea un marco conceptual diferente al de los sistemas de evaluación creados para la NGP. No obstante, la validez conceptual del marco de evaluación sólo constituye una parte del proceso.

Adicionalmente se puede añadir otro argumento a favor de esta técnica. Como se verá posteriormente, el debate sobre los principios de la gobernanza resulta algo abstracto para los

participantes de los grupos de discusión, por ello el diálogo sobre cómo es visto un determinado principio por cada uno de ellos ayuda a entender las dimensiones del principio desde su perspectiva. Con una encuesta hubiera sido prácticamente imposible aprehender los distintos significados que se encuentran en el discurso de los ciudadanos. A continuación tenemos que averiguar si los tipos de información resultantes de este proceso pueden ser útiles.

Lecciones sobre la evaluación de los principios de la gobernanza

A continuación se exponen algunas de las lecciones extraídas del análisis de la gobernanza en los cuatro estudios piloto. Hay dos grupos de lecciones. Por un lado, se examinará cómo contemplan y valoran los distintos actores los principios de la gobernanza. Por otro lado, se extraen las enseñanzas sobre la metodología empleada.

Cada uno de los grupos de discusión trataba de forma estructurada dos temas: un tema tenía que ver con la calidad de vida de la ciudad (por ejemplo, movilidad y transporte) y otro tema se refería a un principio de la gobernanza (por ejemplo, transparencia de las decisiones). Las reflexiones siguientes se refieren al segundo aspecto.

En el transcurso de los debates de los distintos grupos de discusión se detectó que, en general, es más fácil para los ciudadanos seleccionados aleatoriamente y para los agentes institucionales y sociales hablar y debatir sobre las dimensiones de la calidad de vida que sobre los principios de gobernanza. Sin embargo, el estudio piloto ha ayudado a los investigadores a encontrar formulaciones fáciles de entender para principios complejos de la gobernanza, de tal forma que los participantes de los grupos de discusión con diferente bagaje educativo podían debatir sobre ellos.

En cualquier caso, algunos problemas relativamente menores relacionados con los principios de gobernanza pueden molestar mucho a los agentes institucionales y sociales, quizás porque pueden identificar a los responsables de estos problemas más claramente que los ciudadanos. Por ejemplo, los agentes sociales detectan en seguida cuál es la calidad del proceso participativo en una ciudad o el grado de transparencia con el que se desarrolla el proceso participativo.

El representante de una asociación deportiva de una ciudad participante en el proyecto mencionaba lo siguiente en una intervención: “es importante que la comunicación entre el entramado asociativo de la ciudad y las instituciones sea real, y no ficticia. Nosotros, por ejemplo, hemos estado participando en el Plan Estratégico Deportivo de la ciudad. Las actividades eran súper participativas, está todo muy bien planificado, todo bien atomizado... todo se hablaba y los resultados de las reuniones iban subiendo y subiendo de nivel jerárquico... pero te das cuenta de que cuando has llegado a las conclusiones finales, que ya estaban allí, ¡que te han ido conduciendo por donde han querido! ¡Estaba todo decidido! La gente ha estado participando durante año y medio en mesas de trabajo, en foros, etc., y cuando llegas, no hay margen de maniobra... Se trata de que la participación tenga sentido, si no te sientes alienado”.

De sus palabras se desprende cierto desencanto con la forma en que se concibe la participación por parte de las autoridades de la ciudad, por ello se considera que el principio de participación en la toma de decisiones no se aplica de forma genuina y parece que existe una decisión predeterminada que encauza la manera en que se realiza todo el proceso participativo con los agentes sociales. Manifestaciones como ésta fueron encontradas en el estudio sobre distintos principios cuando se notaba claramente que algo no funcionaba bien.

Los grupos comunitarios (representantes de vecinos y residentes) tienden a estar bastante polarizados en cuanto al activismo de las asociaciones. Muchos se ven activos y capaces, mientras que otros se consideran como los “peones más pasivos del tablero”. Estos puntos de vista diferentes están estrechamente vinculados a la capacidad que tienen las asociaciones de captar nuevos voluntarios. Los grupos que tienen mayor confianza en el activismo son aquellos que proceden de los barrios más desprotegidos socialmente.

Los representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro tienden a criticar a la autoridad local y a otros organismos públicos de la zona por la falta de información y de canales de comunicación. Al mismo tiempo, estos representantes aceptan el hecho de que ellos mismos no logran una buena comunicación con otras organizaciones no gubernamentales del mismo sector. Se detecta una queja generalizada del escaso poder que tienen estas organizaciones de atender a sus fines porque el volumen de las subvenciones (principalmente municipales) había que repartirlo entre un número cada vez más creciente de organizaciones. Existe conciencia de la atomización del tercer sector y se plantea continuamente en los grupos la necesidad de crear una asociación de asociaciones para poder coordinar la voz de estas organizaciones. La atomización aparece reflejada en las siguientes palabras del representante de una ONG dedicada al cuidado de los niños que no están integrados socialmente: “las asociaciones tienen que unirse porque cada una tiende a montarse su “chiringuito” (negocio)... en el barrio x, por ejemplo, nos hacemos la guerra unas ONGs a otras y así desaprovechamos los recursos... se ha llegado a tal punto que prácticamente hay más entidades que niños en ese barrio y todas queremos una subvención del Ayuntamiento”.

La consecuencia de esta atomización es la creación de un mercado competitivo, con escasas esperanzas de aumentar los recursos globales que entran en el sistema de subvenciones, y que favorece a las autoridades públicas porque tienen la capacidad de reducir la oposición de las ONGs a través de las subvenciones; la atomización favorece la implantación de las políticas municipales bajo el viejo lema de “divide y vencerás”.

Las empresas locales tienen dos concepciones distintas acerca de cómo relacionarse con las autoridades y otros agentes. En la vertiente más empresarial, para ellos no existe parternariado o cooperación con otros agentes, sino contratos con los que se sirve a la comunidad al tiempo que se gana dinero. Por tanto, el principio de búsqueda de alianzas es visto de forma extraña por los empresarios. Sin embargo, en el grupo de discusión con empresarios en Suiza se escucharon alabanzas hacia algunas pautas de cooperación del municipio. En Baar, se celebra una vez al mes el “desayuno con los empresarios”. Este desayuno, que tiene lugar en una sala del municipio, reúne al alcalde y el equipo de gobierno municipal con los empresarios de la ciudad. En la reunión se relatan los proyectos del consistorio para impulsar el desarrollo económico y se intercambian puntos de vista con los distintos empresarios. De esta forma se asegura el mismo acceso a todos los empresarios del lugar y se buscan ámbitos de cooperación, como son las ferias, las fiestas y otros eventos en los que se intenta atraer inversiones.

En una vertiente de responsabilidad social, los empresarios tienden a considerar su participación en la gestión de los bienes colectivos con otros agentes como una actividad de futuro, más que como el logro de unos objetivos específicos a corto plazo. No obstante, las iniciativas de regeneración del centro de las ciudades traen una perspectiva diferente, pues la regeneración aumenta las perspectivas de negocio. Cuando domina esta dimensión de “responsabilidad social”, las empresas tienden a ver la participación en iniciativas comunitarias como algo positivo, pero no están convencidas de que puedan sacar mucho provecho de estas iniciativas. Muchas veces sostienen que si hubiera más iniciativas específicas sobre la mesa, estarían dispuestas a contribuir con más recursos.

Finalmente, en el campo de la formación (profesional, por ejemplo), que afecta directamente a su competitividad, los empresarios suelen mostrarse reacios a participar porque los esfuerzos presupuestarios que se precisan en el ámbito local son enormes y pueden agobiar fácilmente a las empresas locales. Una queja común de todos los empresarios locales es del escaso interés de los jóvenes por estudiar profesiones como electricista, fontanero, charcutero, técnico en electrónica para poder desempeñar su trabajo en muchos de los negocios locales. Aparte de que el problema se inserte en un ámbito más global dominado por la formación universitaria sobre la más profesional, existen potenciales iniciativas locales que podrían cambiar sustantivamente estas tendencias, sin embargo, los empresarios locales no están muy dispuestos a invertir esfuerzos en estas iniciativas. Muchas veces se

sugiere que estas iniciativas vengan del sector público, para que todas las empresas del área se beneficien y ninguna tenga que contribuir con una parte desproporcionada de los recursos. Esto pone en cuestión las esperanzas del sector público en muchos países europeos de que las empresas privadas puedan movilizar muchos recursos para una futura cooperación en éstas u otras áreas en las que se pida más *responsabilidad social* que espíritu de negocios.

Los representantes de los medios de comunicación son muy conscientes de que su información se difunde exagerando los problemas y tergiversando las acciones de las distintas organizaciones que trabajan en el ámbito local. Sin embargo, normalmente se sienten capaces de justificar esto por varios motivos, especialmente utilizando argumentos como: “las buenas noticias nunca venden” o “tu trabajo no consiste en presentar una imagen equilibrada, sino, simplemente, presentar las noticias que interesan a la gente” o “sería completamente inaceptable que no informáramos sobre las cosas que ocurren aquí, aunque no representasen del todo lo que está ocurriendo la mayoría de las veces”.

Con estos argumentos, las buenas acciones de las ONGs con los grupos minoritarios no tienen cabida en los medios de comunicación, las acciones positivas del gobierno son relegadas a segundo plano si existen escándalos sobre los que informar, y la información de utilidad para los ciudadanos (por ejemplo, lugar en el que se van a realizar obras en la vía pública y por cuánto tiempo) no aparece de forma visible en los periódicos, por ejemplo.

En general, en las cuatro ciudades en las que se llevó a cabo el proyecto piloto, la mayoría de los agentes institucionales y sociales creen que han participado suficientemente en las decisiones locales que les interesan. Esto crea una paradoja. Aunque muchos creen que hay demasiadas iniciativas locales y que están invitados a participar en demasiados ejercicios de consulta que no les interesan, todavía no hay “fatiga de consulta”, porque la gente necesita participar más en los debates sobre aquellos servicios y asuntos que son importantes para ellos.

Por lo que respecta a la metodología, hay varias lecciones que se pueden extraer. En el caso de las ciudades grandes, se aprecia que los ciudadanos se encuentran comprometidos y conocen a fondo lo que ocurre en el barrio de residencia, mientras que las ideas generales sobre la ciudad son más bien vagas. Por tanto, en el diseño de este tipo de evaluaciones es preferible circunscribir geográficamente a los barrios o distritos de la ciudad la adscripción y las valoraciones de los grupos de discusión.

Los grupos de discusión son un mecanismo muy poderoso para identificar las opiniones de los agentes institucionales y sociales en relación con los principios de la gobernanza, porque permiten explicar y analizar los motivos de preocupación y de queja. Esto es muy importante porque los principios de la gobernanza no se pueden resumir fácilmente en un lenguaje que sea familiar a los ciudadanos, los grupos de la comunidad, las empresas, etc. Por eso, es poco probable que las encuestas aporten resultados significativos en relación con estos temas, al menos en la etapa inicial en la que aún no se han desentrañado preguntas claras y susceptibles de ser formuladas para el formato del cuestionario.

La triangulación de las perspectivas entre los agentes institucionales y sociales (varios grupos evalúan un mismo principio dentro de una ciudad) permite que sean identificados los consensos y los posibles conflictos sobre un tema de calidad de vida o sobre un principio en concreto. Aunque los agentes institucionales y sociales conocen ya las perspectivas de los demás agentes institucionales y sociales y hacen alusión a ellas manifestando su propio punto de vista, muchas veces exageran los problemas que otros agentes institucionales y sociales perciben. Por ejemplo, los medios de comunicación y el sector público algunas veces exageran la preocupación de los ciudadanos respecto a la seguridad de la comunidad o hablan en nombre de los ciudadanos sin realmente saber cuál es la verdadera percepción que éstos tienen sobre un tema determinado.

Con los grupos de discusión se corre el peligro de realizar un ejercicio de crítica negativa de la actuación de las autoridades. Durante su incorporación inicial a los grupos de discusión, muchas veces los participantes se sienten más cómodos quejándose o haciendo comentarios negativos. No obstante,

durante el debate del grupo, los puntos de vista contrarios sobre un mismo tema afloran rápidamente, de manera que los participantes presentan una opinión bastante equilibrada, aunque la opinión general sobre el asunto en cuestión sea negativa. La voluntad de los participantes de destacar los rasgos positivos suele aumentar cuando se considera que un miembro del grupo insiste sobre un tema de manera claramente negativa. Adicionalmente, existe una parte de la dinámica del grupo que es constructiva, pues se pide a los participantes que propongan soluciones que ellos mismos u otros actores podrían acometer para resolver los problemas señalados. De la experiencia en este apartado resulta una interesante combinación de soluciones puestas sobre la mesa por los propios actores o por los moderadores. En ocasiones, las soluciones son debatidas en los grupos de los decisores políticos, cuya reunión se celebra al final de todo el estudio. De esta forma, la dinámica de grupo no se convierte en un ejercicio exclusivo de queja sino en una experiencia en la que se mezcla la crítica, la autocrítica y las ideas constructivas.

Sobre todo, se observa una tendencia generalizada a asumir la propia responsabilidad de cómo van las cosas. Por ejemplo, los agentes sociales se sienten “comprados” por los gobiernos municipales pues “viven” fundamentalmente de sus aportaciones a modo de subvenciones. Por ello, ven que existe una relación paterno-filial que les impide realizar su trabajo con total independencia. Sin embargo, al mismo tiempo reconocen que ellos mismos son responsables de no ser capaces de crear una plataforma que una los intereses comunes de múltiples ONGs que trabajan en el mismo ámbito. Saben que un interlocutor fuerte como el Ayuntamiento también necesita una contraparte fuerte, pero son incapaces de articular las condiciones para fortalecer la contraparte. Los ciudadanos son conscientes de que los problemas de movilidad son causados por ellos mismos, pues sienten que es más cómodo circular en automóvil que utilizar el transporte público o caminar.

Los ciudadanos se muestran mucho más heterogéneos en sus opiniones que cualquiera de los grupos de discusión en los que participaban agentes institucionales y sociales. En parte, esto puede ocurrir porque su nivel de conocimiento (e interés) en temas particulares tiende a ser muy variable. Esto significa que el enfoque de los grupos de discusión es poco apropiado para reunir las opiniones *representativas* de los ciudadanos sobre algunos asuntos. Sin embargo, los debates que se mantienen durante las sesiones de los grupos permiten que surja una jerarquía natural en la que las opiniones de los que están mejor informados prácticamente influyen en las opiniones de otros en el grupo. Por otra parte, otros participantes se ven tan intrigados por las opiniones de los participantes “no dóciles” que intentan examinarlas y desafiarlas. Esto permite obtener una noción interesante respecto al razonamiento en el que están basando sus ideas; algo que resultaría difícil de conseguir a través de cualquier otro mecanismo.

Implicaciones de los hallazgos para otros contextos

Los hallazgos que se han detallado anteriormente de forma muy general están relacionados con cuatro tipos de municipios muy diferentes de cuatro países diferentes de Europa. Aunque parece que tienen muchos elementos importantes en común, existe la duda sobre si estos modelos tendrían sentido en el contexto tan diferente de Latinoamérica.

La metodología empleada para evaluar los principios de la gobernanza en el ámbito local también se ha empleado en América Latina. En concreto, entre el año 2003 y el 2005 se ha realizado un intenso trabajo de campo en México para evaluar el nivel de participación de los principales usuarios de las cuencas hidrográficas mexicanas (Sancho y Parrado, 2004), así como la transparencia, la honestidad de la conducta de los diferentes actores y la capacidad para cooperar (Parrado y Torreblanca, 2005). En estos estudios se observa que la definición que los usuarios de la cuenca otorgan a los distintos principios de la gobernanza difieren de las definiciones manejadas en los grupos de estudio europeo, no sólo por el tema que se trata (gestión de los recursos hídricos) sino también por el contexto de cultura política administrativa.

Esto reafirma la posición mantenida anteriormente de que no existe una medición absoluta sobre los principios de la gobernanza y de que el contexto es de enorme importancia a la hora de considerar enseñanzas para la política práctica. En este sentido se comparte la crítica de Echebarría (2004) al Índice de Percepción de Corrupción, de Transparencia Internacional. Este índice puede revelar problemas sintomáticos, pero tiene baja especificidad para un entorno local, dado que los datos se agregan para toda la nación. Por ello, este tipo de índice no resulta muy útil para hacer comparaciones y recomendaciones de reformas. Este índice está construido sobre una escala y está formado por la opinión de informantes de los distintos países. De esta forma se oculta cómo entienden los distintos actores la corrupción y qué grado de aceptabilidad existe para qué tipo de corrupción, dado que los parámetros empleados para medirla han sido trasladados de un contexto específico a todos los países en los que se emplea el índice. El índice tiene cierta utilidad para las inversiones empresariales, sin embargo, da poca información acerca de cómo entienden múltiples agentes sociales e institucionales cuál es el grado de transparencia y de corrupción en una ciudad determinada.

La cuestión central de la buena gobernanza es la capacidad que tienen los agentes institucionales y los sociales para cooperar en la solución de los problemas críticos del ámbito local, aquellos que requieren una visión transversal de las políticas y una colaboración de múltiples actores. La experiencia en consulta y participación ciudadana en América Latina ha cruzado las fronteras continentales, especialmente a partir de la experiencia de Porto Alegre, que ha convertido su presupuesto participativo (Baiocchi, 2001) en el modelo a seguir, incluso aunque el contexto de esta ciudad es muy diferente al contexto de las ciudades europeas, y también sea diferente el tipo de gobierno local. El éxito de Porto Alegre parece descansar en dos características que también se han detectado en los cuatro estudios piloto de ciudades europeas. La consulta a los ciudadanos solamente es sostenible si la gente cree que la consulta desempeña un papel real en el proceso de adopción de decisiones, lo que supone dos características centrales que no siempre están presentes. En primer lugar, los ciudadanos demandan retroalimentación del proceso de consulta; necesitan saber qué opinaron otros ciudadanos en el mismo proceso y qué hicieron las autoridades con la opinión mayoritaria. No importaría que las autoridades no siguieran la opinión mayoritaria siempre que razonen por qué no lo hacen y siempre que el no seguir la opinión mayoritaria no sea una característica permanente. En varios grupos de discusión en Europa, los ciudadanos manifestaron su preocupación porque esta experiencia no fuera una operación “cosmética”, para mantener a la gente conforme por el hecho de ser preguntada. En segundo lugar, los ciudadanos necesitan experimentar mejoras concretas de su calidad de vida en un tiempo razonablemente breve. No sólo son los políticos quienes quieren resultados positivos a corto plazo; son también los ciudadanos ordinarios quienes se muestran escépticos respecto a que algo se haga o mejore.

En general, este estudio sobre la gobernanza indica que la medición del rendimiento de las corporaciones locales impulsada por el gobierno central británico ha perdido algunas dimensiones importantes de la gobernanza. Esto es evidente en distintos programas de evaluación del rendimiento. Los enfoques del gobierno central se orientan claramente hacia la mejora de los servicios. Si se cree -y en el gobierno del Reino Unido parecen estar convencidos de ello- que “se consigue lo que se mide”, entonces esto significa que Whitehall da más prioridad a las mejoras en el servicio que a las preocupaciones del gobierno. A corto plazo, esto le ayudará, sin duda, a ganar votos suplementarios. A largo plazo, la experiencia demuestra que una selección determinada de objetivos lleva a una mejora del rendimiento a través de “atajos” que, eventualmente, repercuten en sus promotores -el atajo es el preludio al “suicidio”. Si la gobernanza gana en relevancia, entonces los instrumentos para evaluar los resultados deberían incorporar la evaluación de la calidad de la gobernanza junto a la calidad de los servicios. Los cuadros comunitarios de mando integral, tales como el Diagnóstico de la Gobernanza Local (*Local Governance Health Check*), prometen ofrecer un enfoque más equilibrado.

Finalmente, la experiencia extraída del estudio piloto propone que los informes de rendimiento y las memorias elaboradas por las autoridades públicas deberían adaptarse al entorno teniendo en cuenta

las características de los agentes institucionales y sociales destinatarios de dichos informes. En concreto, estos informes deberían:

- Informar por separado sobre la opinión de todos los agentes institucionales y sociales clave. Esto equivaldría metafóricamente a una evaluación de 360 grados en la que se tienen en cuenta las opiniones de distintos grupos de actores y no sólo de una selección aleatoria de los ciudadanos residentes.

- Informar por separado sobre el rendimiento de los servicios y sobre la calidad de la gobernanza. Aunque se presume que existe alguna vinculación entre el funcionamiento de los servicios, la calidad de las interacciones entre todos los proveedores de servicios del mismo tipo en la economía mixta y la calidad de vida de un área local determinada, es difícil determinar cómo son realmente estas vinculaciones; por ello, en una primera etapa se deberían elaborar informes que recojan cada uno de los apartados de forma separada.

- Informar por separado sobre el alcance apropiado de las metas y los logros alcanzados incluyendo una serie de indicadores estables, no sólo los que son fáciles de medir y sencillos de interpretar, sino también incorporando aquellos indicadores que desafían los instrumentos de medición en uso pero que ofrecen una información de alta calidad sobre los asuntos importantes para la comunidad.

El papel que los múltiples agentes institucionales y sociales desempeñan en determinar la naturaleza de las tendencias de la gobernanza local es reconocido por la mayoría de los países de la OCDE (OCDE, 2001). No obstante, los intentos de asegurar que la opinión de todos los agentes institucionales y sociales afectados por las políticas quede sistemáticamente registrada y claramente comunicada durante el proceso de adopción de decisiones no han tenido aún mucho predicamento. El movimiento de la NGP en muchos países ha perturbado este proceso de transparencia y claridad moldeando las políticas con un lenguaje gerencial e impenetrable, dando más poder de influencia a aquellos agentes institucionales y sociales que pudiesen expresar su opinión de una forma convincente para los intereses gerenciales. El movimiento más reciente del Banco Mundial y de otros organismos internacionales para buscar maneras de evaluar la calidad de la gobernanza ha sido un antídoto deliberado a estas tendencias negativas (World Bank, 2002; Manning, 2002).

En resumen, el estudio indica que la evaluación de la actividad pública local debería combinar la perspectiva de los logros municipales con la de los logros de otras organizaciones privadas, voluntarias y de niveles superiores de gobierno. Para ello se podría seguir el ejemplo de los cuadros comunitarios de mando integral en los que, además de incluir los indicadores más relevantes de los servicios, se puedan incorporar los indicadores de calidad de vida de la comunidad. Además, el proceso de medición del rendimiento podría incorporar la evaluación de los principios clave de la gobernanza como la cooperación de los agentes institucionales y sociales que intervienen en los distintos procesos, la transparencia en la adopción de decisiones y la participación de los afectados en las decisiones que les concierne, entre otros.

Bibliografía

- Audit Commission (2002), *Quality of Life: Using Quality of Life Indicators*, London, Audit Commission, <http://www.audit-commission.gov.uk>, 01-08-2005.
- Baiocchi, Gianpaolo (2001), "Participation, Activism, and Politics: the Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory", en *Politics and Society*, Vol. 29 N° 1, Los Altos, pp. 43-72.
- Bennett, Carolyn; Lenihan, Donald; Williams, John; y Young, William (2001), *Measuring the Quality of Life: the Use of Societal Outcomes by Parliamentarians*, Ontario, Centre for Collaborative Government.
- Bertelsmann, Stiftung (2002), "Report of the Experts' Workshop on Quality of Life and Good Governance", paper presented at the Meeting in Hamburg, July 1-2.

- Boaz, Annette y Nutley, Sandra (2003), "Evidence-Based Policy and Practice", en *Public Management and Governance*, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), London, Routledge.
- Bovaird, Tony (1998), *International Approaches to Service and Financial Planning: Report to the Audit Commission*, Birmingham, PSMRC, Aston Business School.
- Bovaird, Tony y Halachmi, Arie (2001), "Learning from International Approaches to Best Value", en *Policy and Politics*, Vol. 29 N° 4, Colchester, pp. 451-63.
- Bovaird, Tony y Löffler, Elke (2002), "Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking of 'Good Local Governance'", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68 N° 1, Brussels, pp. 9-24.
- _____ (2003), "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 3, Brussels, pp. 313-328.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Martin, Jeremy (2003), "From Corporate Governance to Local Governance: Stakeholder-Driven Community Score-Cards for UK Local Agencies?", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 Nos. 8-9, New York, pp. 1-24.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Parrado, Salvador (2002), "Finding a Bowling Partner: the Role of Stakeholders in Activating Civil Society in Germany, Spain and the United Kingdom", en *Public Management Review*, Vol. 4 N° 3, London, pp. 1-21.
- Bovaird, Tony; Löffler, Elke; y Parrado, Salvador (eds.) (2002), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Baden-Baden, Nomos Verlag.
- Brugué, Quim; Gomà, Ricard; y Subirats, Joan (2005), "Gobernar ciudades y territorios en la sociedad de las redes", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio.
- Echebarría, Koldo (2004), "Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad", documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre.
- European Commission (2001), White Paper on European Governance, http://europa.eu.int/comm/governance/white_paper/index_en.htm.
- Halachmi, Arie y Bovaird, Tony (1998), "Community Scorecards: the Role of Users, Citizens, Community Organizations, the Private Sector and other Stakeholders in Performance Assessment for Best Value", en *Performance Measurement: Theory and Practice*, Andy Neely y Dan Waggoner (eds.), Cambridge, Judge Institute of Management Studies.
- Hollar, Danielle (2003), "A Holistic Theoretical Model for Examining Welfare Reform: Quality of Life", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 1, Washington, pp. 90-104.
- Human Development Council (1997), *Community Report Card 1997: Assessing the Quality of Life for Children and Families*, Kentucky, Human Development Council.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Zoido-Lobaton, Pablo (1999), "Aggregating Governance Indicators", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper, N° 2195).
- Kickert, Walter J. M.; Klijn, Erick-Hans; y Koopman, Joop F. M. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage.
- Knack, Stephen y Kugler, Mark (2002), Constructing an Index of Objective Indicators of Good Governance, Washington, World Bank, mimeo.
- Knack, Stephen; Kugler, Mark; y Manning, Nick (2003), "Second-Generation Governance Indicators", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 3, Brussels, pp. 345-364.
- Knack, Stephen y Manning, Nick (2000), Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators, Washington, World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/dac13.doc>.

- _____ (2000a), "Toward More Operationally Relevant Indicators of Governance", Washington, World Bank (Prem Notes, N° 49).
- Löffler, Elke (2003), "Government and Governance: Networking with External Stakeholders", en *Public Management and Governance*, Tony Bovaird y Elke Löffler (eds.), London, Routledge.
- Malik, Adeel (2002), State of the Art in Governance Indicators: Background Paper for HDR, New York, PNUD, mimeo.
- Manning, Nick; Knack, Stephen; y Kugler, Mark (2002), Second-Generation Governance Indicators: Report Prepared for the UK Department for International Development, Washington, World Bank, mimeo.
- Manukau City Council (2004), Council Annual Plan Scorecard: Strategies and Measures, Manukau, <http://www.manukau.govt.nz>, 01-08-2005.
- Mayntz, Renate (1998), "New Challenges to Governance Theory", Florence, European University Institute (Jean Monnet Chair Papers, N° 50).
- Milner, Henry (2002), *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, University Press of New England.
- OCDE (2001), *Knowledge Management Challenges for the Public Sector: Executive Summary*, OCDE, Paris.
- Parrado, Salvador y Torreblanca, María Luisa (2005), Informe sobre la gobernanza en la gestión de los recursos hídricos para la evaluación del medio término del Plan Nacional Hidráulico de México, mimeo.
- Patton, Michael Quinn (1982), *Practical Evaluation*, Newbury Park, Sage.
- Rhodes, Rod (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.
- Sancho, Tomás y Parrado, Salvador (2004), "Los organismos de cuenca de España y los consejos de cuenca mexicanos: análisis comparativo y reflexiones", en *Revista de Obras Públicas*, Año 151 N° 3444, Madrid, pp. 17-34.
- Stoker, Gerry (1998), "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", Barcelona, Diputación de Barcelona (Papers de Formació Municipal, N° 50).
- _____ (2000), "Networked Local Government: a Desirable Goal but Can It Be Achieved?", documento presentado en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona, España, 2 y 3 de octubre.
- USAID (1998), "Handbook of Democracy and Governance Program Indicators", Washington, USAID (Technical Publication Series).
- Wegener, Alexander (2002), City of Charlotte: a Case Study on Strategy in Practice. How City Government Implemented the Balanced Scorecard and Targets Quality of Life in Neighbourhoods, Gütersloh, http://www.cities-of-tomorrow.net/pdf/2002_Case_Study_Charlotte.pdf, 01-08-2005.
- World Bank (2002), *Social Analysis Sourcebook*, Washington, World Bank.
- Young, Nancy; Gardner, Sid; Coley, Soraya; Schorr, Lisbeth; y Bruner, Charles (1994), "Making a Difference: Moving to Outcome-Based Accountability for Comprehensive Service Reforms", Des Moines, National Center for Service Integration (Resource Brief, N° 7).
- Younger, Marilyn y Lawson, Thomas (1998), *Empowering Residents as Community Consumers*, Louisville, University of Louisville.

Participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala: lecciones aprendidas*

Ronny Rodríguez Chang

Introducción

Este ensayo tiene el objetivo de presentar, comparar y analizar las experiencias de modernización de los poderes legislativos¹ de Costa Rica y Guatemala que favorecen la participación ciudadana en el proceso parlamentario², con el fin de ponerlas a disposición de parlamentarios, expertos y académicos de otros países, por considerar que son prácticas exitosas que aportan elementos novedosos, efectivos, con impactos convenientes, de fácil replicabilidad y que su eventual implantación en otros congresos no requiere de complejas modificaciones administrativas o institucionales. El trabajo se enriquece con experiencias generales de otros poderes legislativos de América Latina, las cuales contribuyen a promover el debate.

Para el análisis y justificación sustantiva de la participación ciudadana se utilizan, por una parte, los planteamientos académicos de la democracia participativa -los que existen en su favor y los que la combaten por considerarla utópica-, los argumentos de la participación política en procesos electorales, que permiten obtener representantes legítimos, como un componente fundamental de la democracia participativa, y, por otra parte, los mecanismos, normas, sistemas y prácticas que han institucionalizado o están desarrollando los poderes legislativos para canalizar y obtener insumos oportunos de los ciudadanos, que les permiten a los representantes tomar decisiones negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas. El análisis de las experiencias prácticas, y de las normas que las favorecen, de los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala, complementarios entre sí, se utilizan para ilustrar el planteamiento general del ensayo.

El planteamiento central del trabajo es que la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario no sólo es posible, tiene importantes impactos y es altamente favorable para la gobernabilidad democrática, sino que constituye una obligación de la condición de ciudadanía y, por supuesto, un requisito de la representación política. Que el acto de delegación democrática que se produce en el momento de la elección de representantes no otorga sabiduría absoluta a los legisladores para tomar decisiones que afectan a la mayoría en forma individual e inconsulta, por lo que no es posible, durante el proceso de gobierno, romper el nexo con los ciudadanos que los eligieron.

De la democracia participativa, interesan a este ensayo los aspectos de la participación ciudadana en el funcionamiento, proceso y desempeño de las instituciones democráticas, especialmente en los poderes legislativos. De la participación política, interesan los actos electorales que representan un momento privilegiado de participación y de involucramiento directo en la selección de los legisladores. De las experiencias y prácticas de participación ciudadana en los poderes legislativos de Guatemala y Costa Rica atenderemos especialmente las que aportan elementos sustantivos que favorecen, enriquecen y condicionan la toma de decisiones parlamentarias.

Para sustentar y fundamentar el planteamiento general del ensayo se utilizan las siguientes seis tesis:

1. *La democracia participativa es solamente un componente de la democracia representativa.* La democracia participativa, planteada a partir de los años sesenta, constituye una subespecie o un componente privilegiado y central de la democracia representativa. El autor no ha identificado argumentos de peso para defenderla como una forma de democracia posible e implantable, dado que los cuestionamientos a sus beneficios y especialmente a los procedimientos y mecanismos de su sostenibilidad son de mayor dimensión y peso que los argumentos en su favor. Se asegura que la

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

participación es un componente de la democracia representativa porque en el funcionamiento de los poderes legislativos es requisito fundamental que existan sistemas y normas que permitan la retroalimentación de los ciudadanos para realizar una toma de decisiones verdaderamente representativa, lo que no necesariamente es así en otros poderes e instituciones del Estado.

2. *La participación no es una panacea, al menos en los legislativos.* La tesis de Giovanni Sartori (2000: 78), relativa a que la participación es una panacea universal, desplegada por los participacionistas de la década del sesenta, se utilizará como telón de fondo con el fin de recurrir a ella en diversos momentos del ensayo para aportar elementos que demuestren que, al menos en lo que respecta a la participación ciudadana en el proceso parlamentario, existen suficientes argumentos y experiencias que demuestran que sí es posible, conveniente e indispensable para legitimar la toma de decisiones³.

3. *La participación es un derecho.* En una democracia representativa la participación forma parte de los derechos ciudadanos. Y este concepto de “derechos” implica el derecho a llevar a cabo una actividad sin riesgo de interferencias injustas o arbitrarias. Los derechos definen esferas legítimas de acción (o inacción) independientes. Crean espacios de actuación, o limitan. Esto es: ponen coto a la acción independiente para que dicha acción no restrinja la libertad de los demás. Los derechos tienen, por tanto, una dimensión estructural que afecta a las oportunidades y a los deberes (Held, 2001: 338). Por lo tanto, al argumentarse el derecho a la participación debe considerarse que: tan legítima es la participación de un individuo como la de otros en forma individual o conjunta, y que ese derecho también tiene límites que aseguran a todos equilibrio, libertad y equidad. Una democracia hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen verdadero poder para actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de la serie de derechos que les permiten demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título.

4. *La modernización legislativa constituye el derrotero más conveniente para mejorar la participación ciudadana en los congresos.* Para institucionalizar, implantar o mejorar normas, sistemas y mecanismos que favorezcan la participación y permitan aprovechar la opinión ciudadana en el momento oportuno de la toma de decisiones parlamentarias, conviene recurrir a los componentes y metodologías de la “Modernización Legislativa de Segunda Generación”, los cuales ponen énfasis en los aspectos institucionales del fortalecimiento de los poderes legislativos⁴; es decir, en aquellos instrumentos sustantivos que tienen impacto de carácter político. Complementariamente, deben utilizarse los instrumentos operativos que puso a disposición la modernización instrumental o “Modernización Legislativa de Primera Generación”⁵, tales como las modernas tecnologías de la informática y la información que se aplican a la gestión legislativa.

5. *La participación se requiere en todo el proceso parlamentario.* Existen experiencias del derecho y la práctica parlamentaria que favorecen la participación en la fase prelegislativa, otras en la etapa de negociación y concertación, la mayoría en la etapa propiamente legislativa de debate y dictamen, y algunas pocas que son útiles en las etapas de seguimiento y de eficacia de la ley. Todas, sin embargo, contribuyen a dar respuestas legislativas más negociadas, consensuadas, eficientes y legítimas que apuntan a lograr una mayor fluidez entre las demandas que la sociedad plantea y exige, y las respuestas que el congreso procesa y resuelve.

6. *Es importante aprovechar las lecciones aprendidas.* Las lecciones aprendidas de la modernización legislativa indican que existen diversas formas, sistemas y mecanismos para institucionalizar y garantizar la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario. La implantación y puesta en práctica de algunas de las mejores y más exitosas de estas prácticas requiere de reformas a los reglamentos o leyes orgánicas, y otras únicamente necesitan decisiones administrativas. Algunas tienen impacto en el corto plazo, pero la mayoría en el mediano y en el largo plazo. Todas requieren que se brinde información oportuna, segura y confiable a los ciudadanos para que la participación sea sustentada y conveniente. De tal manera que puedan ser llevadas a la práctica en cualquiera de los poderes legislativos, independientemente del desarrollo institucional que posean.

De inicio, y como punto de partida, conviene advertir que en Guatemala existe una sociedad civil más organizada, articulada y vigorosa que en Costa Rica; pero en Costa Rica los ciudadanos poseen una cultura democrática que hace posible un conveniente entendimiento de las instituciones democráticas, de su función y de su naturaleza. Esto hace que en el Congreso de Guatemala se evidencie una alta demanda de ciudadanos organizados intentando participar y aportar, pero con resultados e impactos muy relativos, y que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica el ciudadano participe con más dirección, con objetivos claros y con precisión, aunque en menor volumen. El Congreso de Guatemala posee poderosos instrumentos de participación pero son limitados por una cultura parlamentaria prudente, y la Asamblea Legislativa tiene, en cambio, establecidos pocos instrumentos reglamentarios pero su utilización es de alto impacto.

I. La sociedad civil se torna más agresiva

Durante los últimos veinticinco años, la concepción de que los gobiernos deben ser verticales, impositivos, excluyentes e intolerantes ha ido dando paso a un replanteamiento hacia gobiernos más flexibles, horizontales, incluyentes y tolerantes, lo cual imprime un verdadero giro a las relaciones tradicionales entre los que poseen poder político y aquéllos que no lo poseen. Lo anterior sienta las bases para la gobernabilidad democrática, que se caracteriza por respuestas más negociadas, consensuadas y eficientes, que apuntan a una mayor fluidez entre las demandas que la sociedad plantea y exige, y las respuestas que el Estado y sus instituciones procesan y resuelven.

Esta recomposición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil incluye necesariamente el replanteamiento de las relaciones de ésta con el poder legislativo, dado que la relación más evidente de la sociedad civil con los poderes del Estado se ha dado con el ejecutivo. Consecuentemente, la búsqueda de mayores impactos políticos de la modernización legislativa trajo aparejado el énfasis en los aspectos institucionales y en la interacción y la participación de los ciudadanos. En esta vía, los poderes legislativos centroamericanos, principalmente los de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y más recientemente Honduras, tomaron la vanguardia estableciendo mecanismos, sistemas y estrategias que permiten hoy incluir las opiniones y las orientaciones ciudadanas en el proceso de toma de decisiones político-parlamentarias.

Tradicionalmente, el término civil se ha asociado con lo no militar, razón por lo cual se ha incluido en el mismo a los funcionarios de Estado, incluidos los policías cuando no son controlados por los militares, los integrantes de los partidos políticos, las diferentes organizaciones sociales y la ciudadanía en general. La reducción del término a lo no militar hizo que se consideraran como civiles, grupos de naturaleza diversa como los funcionarios de Estado que tienen acceso al poder político, las organizaciones sociales y la ciudadanía, que no tienen acceso al mismo, y los partidos políticos que no lo tienen como tales pero que aspiran a tenerlo. La tradicional dicotomía entre lo militar y lo no militar desdibujó la dicotomía entre Estado y sociedad, la cual se volvió relevante al disminuir el protagonismo de los militares en el proceso de construcción democrática. De ahí que comenzara a ubicarse la institución armada en su justo lugar, como una institución más del Estado, y a rescatar la condición civil para todo lo que no fuera estatal, con lo cual se potenció el concepto de sociedad civil.

Este concepto es de larga tradición en la Sociología y la Ciencia Política. Su reciente utilización en el lenguaje oficial, tanto a nivel nacional como internacional, ha generado la idea de creación reciente, razón por la cual es visto con suspicacia por algunos sectores de la sociedad, situación que, sumada a la diversidad de interpretaciones recientes, le incorpora cierta confusión que es importante aclarar. La definición más sencilla es esencialmente residual y excluyente: es todo lo que no es Estado y que mantiene su independencia del mismo, sin que esto elimine la posibilidad de coincidencias, la construcción de alianzas o el trabajo conjunto. “La sociedad civil, en consecuencia, es el conjunto de organizaciones diversas que se constituyen en el ámbito de la sociedad, con independencia del Estado y de los partidos políticos, los cuales, por definición, no pertenecen al ámbito del Estado, pero tampoco al ámbito de la sociedad. Incluye a diversos grupos sociales como los obreros, empresarios, periodistas,

pobladores, campesinos, iglesias, colegios profesionales, maestros, estudiantes e indígenas, y a todas las organizaciones que trabajan con mujeres, niños, jóvenes, etnias, tercera edad, discapacitados, menores infractores, derechos humanos, ciudadanía, etc., estas últimas conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)”⁶.

Agregamos a esta definición que la sociedad civil no es homogénea pues reúne a grupos que pueden ser antagónicos, coincidentes o indiferentes, pero que tienen dos cosas en común: su no pertenencia al Estado, y su condición de ciudadanos con igualdad de deberes y derechos ante la ley. Pueden existir entre todos ellos, o entre algunos en particular, coincidencias en torno a los objetivos nacionales, regionales o comunitarios, alcanzables a largo o mediano plazo, pero profundas divergencias en torno a intereses específicos, de personas, grupos u organizaciones, sin que esto altere su pertenencia al ámbito de la sociedad civil.

En Guatemala y Nicaragua, la sociedad civil se ha caracterizado por un gran dinamismo; pero en otros países de la región, como en Honduras, Panamá y Costa Rica, la sociedad civil se ha evidenciado frágil, temerosa, dispersa o indiferente, lo cual se entiende si asumimos que la región, en general, proviene de una época autoritaria en la que el peso de lo militar en el Estado y la sociedad era tan fuerte que no dejaba opciones para las iniciativas civiles. La situación se entiende mejor si se ubica el papel asistencialista e interventor del Estado, lo que acentuó la fragilidad y la dependencia de los ciudadanos, que es el caso especial de Costa Rica.

Es posible advertir que en Guatemala y Nicaragua, por la influencia de un contexto internacional sumamente favorable, se ha comenzado a hablar de participación ciudadana, control civil, supremacía civil, dinamismo de la sociedad civil, entre otros, con lo cual se produce una estimulante articulación entre un contexto internacional preocupado por los vicios y deformaciones del ejercicio político (clientelismo, cortoplacismo, visión patrimonial del Estado, ineficiencia generalizada) y una sociedad incómoda con el papel disminuido que le asignó el pasado autoritarismo.

El fortalecimiento de la sociedad civil es entonces síntoma de salud y de vitalidad del proceso de modernización de las instituciones democráticas, porque propicia un mayor grado de conciencia e involucramiento en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta una comunidad o un país. Ese involucramiento trata de superar la fase de ejecución de proyectos, para desarrollarse en la toma de decisiones políticas y en el seguimiento y control de las acciones parlamentarias. Se trata de una participación activa que promueva un mayor involucramiento en el ámbito público, como partícipe y controladora, y que convierta a la sociedad civil en co-responsable de la solución de los problemas.

II. Hacia un poder legislativo incluyente

Los poderes legislativos desempeñan, entre otras, la función constitucional de debatir y legislar sobre los principales temas de interés nacional, así como de ser el gran centro del debate nacional, por lo cual mantienen despierto el interés de la sociedad civil. Las leyes que aprueban, modifican o interpretan, los nombramientos que hacen, el control que realizan y las reformas constitucionales que impulsan, repercuten directa o indirectamente en la vida cotidiana de los diversos sectores de la sociedad, a los cuales se ha excluido tradicionalmente de participar. Es posible que por ello el poder legislativo se convirtió en blanco de la atención y de la presión de los otros actores esenciales del proceso: la sociedad, los partidos políticos y los otros poderes del Estado.

Vale la pena mencionar que la presión que proviene de la sociedad es a nivel de la ciudadanía en general y de la sociedad civil en particular. La ciudadanía, aprovechando los diferentes medios de comunicación, las encuestas de opinión y los comentarios vecinales, expresa sus expectativas, exigencias, entusiasmo y desencanto en relación con el desempeño público de los diputados. Demanda soluciones rápidas, eficientes y permanentes a los problemas que enfrenta, las cuales plantea sin mayor conocimiento técnico pero con una gran urgencia ciudadana.

A nivel de la sociedad civil, la presión expresa una mezcla de intereses sociales con intereses nacionales, plantea una visión coyuntural o de largo plazo, combina la protesta con la propuesta y

busca, a veces, la interlocución que no encuentra en los otros poderes del Estado, particularmente en el poder ejecutivo. El poder legislativo, por las funciones que desempeña y por la representación que la ciudadanía demanda, recibe el reclamo de variados sectores de la sociedad que consideran que sus opiniones deben tomarse en cuenta al momento de decidir. Por ello se expresan cada vez con más fuerza y utilizan variados mecanismos para dar a conocer sus planteamientos, los cuales van desde marchas, huelgas, pronunciamientos, cartas y comunicados públicos, hasta la formulación de propuestas consistentes, críticas públicas y privadas, campos pagados, reportajes, editoriales, comentarios periodísticos, entrevistas, reuniones y encuentros, afiches alusivos, caricaturas, foros, seminarios, entre otros.

Los sectores demandantes esperan que el congreso tome las decisiones que satisfagan el interés nacional y, de ser posible, el interés particular. De ahí que la presión ejercida sobrepase a veces la capacidad de la institución legislativa de dar respuesta, y suscite la fuerza de la crítica social. Le corresponde a aquél velar por el interés nacional sin atropellar los intereses sociales, e impedir que la trascendencia de sus decisiones se vea sesgada por los intereses político-partidarios o privados. La situación es compleja porque es en el parlamento en donde se reflejan con más insistencia las diferencias sectarias y la influencia de grupos económicos poderosos, lo que hace sentir excluida y desprotegida a la ciudadanía y a la sociedad civil ante un poder del Estado al que le corresponde representarla. En consecuencia, el congreso debe actuar como un malabarista para contener la presión proveniente de diferentes sectores que quieren imponer sus criterios particulares en las decisiones legislativas.

Al relacionar el concepto de grupos de presión, con el poder legislativo se hace referencia mayoritaria a la sociedad civil en movimiento, es decir, a la actividad planificada para lograr algún tipo de influencia en la toma parlamentaria de decisiones. Este tipo de presión, por lo general dispersa, ha utilizado los tradicionales mecanismos y vicios del sistema (arreglos, componendas, influencias del poder político o económico, recomendaciones, amiguismo, clientelismo) para modificar las tendencias negativas o apoyar las tendencias positivas en las decisiones parlamentarias. Sin embargo, en los últimos años y conforme se consolida el protagonismo de la sociedad civil en los procesos de construcción democrática, la presión ejercida, como veremos, se va especializando y tecnificando y se traduce en un aporte calificado para el debate y la toma de decisiones, el cual, en muchos casos, supera el conocimiento general o especializado de los mismos diputados y sus asesores; lo que es natural, si consideramos que proviene de grupos u organizaciones sociales que dedican su actividad cotidiana al conocimiento, manejo y profundización de esos temas.

Lo anterior nos evidencia un cúmulo de conocimientos, habilidades y aptitudes acumulados por la sociedad civil, que en conjunto constituyen un aporte que puede ayudar al mejor desempeño legislativo, situación que se da en los grupos que presionan pero también en las organizaciones, asociaciones y colegios profesionales que existen. De ahí la importancia de que los diputados estén modificando la tradicional percepción de desconfianza hacia la sociedad civil, y utilicen sus aportes para mejorar la calidad de las decisiones parlamentarias, la generación de un mayor consenso y el fortalecimiento de su legitimidad ante la sociedad.

III. Representación eficaz

Conforme a lo indicado, es claro que la representación política tiene dos vías para su efectivo funcionamiento. Por una parte, la del ciudadano representado, cuya condición de elector lo obliga a participar, a aportar, a criticar y a exigir cuentas. Y, por otro lado, la del representante, cuya condición privilegiada lo obliga a escuchar, pedir consejo y opinión, apoyar la toma de decisiones en el verdadero interés general y a rendir cuentas. Sin una de las dos la representación es ineficiente.

De esta manera, el principio de la representación implica una situación y una obligación: el representante tiene una voluntad propia y libre, pero está al servicio del representado y lo que haga o

diga en su calidad de representante debe ser dicho y hecho en bien del representado. Su poder proviene del mandato popular, por lo que una vez electo representa a la nación entera.

En este sentido hay que destacar que la nación es una entidad sociológica, un pueblo que comparte una cultura, lengua, tradiciones, historia, pero que está integrado por un amplio mosaico de grupos, clases sociales y personas, todos con intereses a veces comunes, pero en otras, distintos, y en no pocas ocasiones, encontrados. Por eso, el representante político -diputado, legislador, congresista- debe buscar el bien general o común en sus actuaciones políticas, lo cual sólo puede hacer si escucha en forma directa y lo más personal posible las opiniones, posiciones y observaciones de los sectores y grupos organizados integrados en una gran mayoría por las organizaciones civiles y no gubernamentales.

En cada caso concreto que requiera decisión, la actuación del legislador debe estar iluminada por el pensamiento, los valores y las convicciones del grupo social y de los ciudadanos del territorio del que provenga y al cual represente, pero simultáneamente deberá estar basada en la convicción de que el bien general debe prevalecer sobre el particular, en tanto es, también, dignatario de la nación. De esta manera, la teoría de la representación nacional no es sino un componente del principio del humanismo político, que establece que el gobierno se justifica en la medida en que busca el bien común y general, por encima de los bienes sectoriales e individuales.

Así, la función de representación de los poderes legislativos obliga a la institución en general, por medio de sus principales órganos (grupos parlamentarios, comisiones, grupos de trabajo), y a los legisladores, específicamente, a ser intérpretes de la ciudadanía, convirtiéndose en un medio de expresión de las ideas del pueblo sobre todas las cuestiones y temas que se plantean en el entorno político y social.

Entonces, los parlamentarios no actúan en el ámbito legislativo por sí o para sí, sino en beneficio y en nombre de los ciudadanos, del pueblo, de la nación. Son representantes, y su ser o existencia como tales implica la existencia de los sujetos representados. Por este principio de la representación, las acciones, omisiones y decisiones del representante producen sus efectos en los representados.

La justificación última de la representación de toda la comunidad por parte del poder legislativo se encuentra justamente en ese principio: el interés de todos o del “todo social”, el cual es superior y debe prevalecer sobre el interés de algunos o de “la parte social”. Por tanto, el representante tiene, independientemente de la forma específica mediante la cual llegó a su cargo, un mandato político de la nación en su conjunto y no sólo de sus partidarios, de sus votantes o de sus coterráneos.

IV. Primero información, después participación

Al argumentar en favor de la participación ciudadana aseguramos que para que ésta sea efectiva en una sociedad libre el Estado no debe limitar la información sobre sus actuaciones, por lo que los archivos, documentos y acciones políticas deben estar a la disposición de los ciudadanos, salvo aquellos documentos que puedan poner en peligro la seguridad del país. Este derecho de los ciudadanos a la información, así como la exigencia de crear mecanismos que interrelacionen la sociedad con el Estado a fin de asegurar el acceso y el ejercicio del derecho a la información y la práctica plena de la libertad de expresión, se estableció solemnemente en el artículo 48 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (10 de octubre de 1948).

Tomando en consideración la naturaleza política y el origen de las instituciones legislativas, así como el referido principio establecido en la Declaración Universal, el poder legislativo, en tanto constituye el principal órgano de la representación ciudadana, posee una doble obligación de brindar información: por un lado, la obligación de poner a disposición pública las actuaciones, trabajo y agenda, y el trabajo de sus órganos internos (comisiones, bancadas, etc.), y, por el otro, la obligación de realizar en forma transparente sus actos, por cuanto esta transparencia es subyacente a su naturaleza representativa.

Introducir nuevas prácticas y procedimientos al interior de los poderes legislativos que permitan incrementar la participación de la población en el proceso parlamentario, en general, y de la sociedad civil organizada, especialmente, tiene como requerimiento previo el desarrollo y la institucionalización de sistemas y mecanismos que favorezcan la mayor información, oportuna, objetiva, confiable, actualizada y certera sobre el quehacer del órgano legislativo.

Este deber de información y transparencia no debe entenderse, sin embargo, como simple publicidad mediática. La publicidad en medios sobre el trabajo parlamentario, las leyes aprobadas o las principales acciones de los legisladores no cumple necesariamente con la responsabilidad de brindar información de calidad y útil para aportar elementos sustantivos y sociológicos para la toma de decisiones. Puede sí, favorecer el conocimiento de las principales acciones legislativas y ser útil al ciudadano para exigir cuentas del trabajo a sus representantes. Pero no cumple con poner a disposición de la población detalles de los contenidos, objetivos y espíritu de las iniciativas legislativas, mediante la cual los ciudadanos puedan emitir criterios y opiniones y participar activamente en las diferentes etapas del procedimiento parlamentario, especialmente en el de elaboración y aprobación de la ley.

La participación ciudadana efectiva en el trabajo parlamentario tiene como base el conocimiento y la información. De manera que para participar eficientemente es preciso conocer el tema sobre el cual se quiere aportar. Y ese conocimiento es posible sólo con información, y es útil la participación únicamente cuando conlleva reflexión y análisis, así como aporte de elementos sustantivos por parte de quien desea participar con responsabilidad. Exigir u ofrecer participación sin considerar estos elementos sería irresponsable e inconveniente al proceso parlamentario.

Este principio de información y publicidad de los actos del congreso lo recoge adecuadamente, y podríamos decir hasta suficientemente, el ordenamiento jurídico guatemalteco en la Ley Orgánica del Congreso Nacional de Guatemala (CNG). En el artículo 78 se establece claramente que “todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todos los ciudadanos que lo deseen”. Señala también que las actas del Congreso “siempre serán públicas” (artículo 146) y que deberán quedar a disposición de los diputados y del público setenta y dos horas después de efectuada la sesión a que se refieran (art. 148). Incluso, la Junta Directiva deberá entregarle copia del Diario de Sesiones a cada uno de los diputados y “a los medios de divulgación que quieran recibirlo” (art. 149).

La publicidad de los actos del Congreso guatemalteco la garantiza también la Ley Orgánica mediante la obligatoriedad de la publicación, impresión y distribución de “por lo menos” las siguientes publicaciones (artículo 152): i) Diario de sesiones: el cual debe publicarse dentro de los ocho días siguientes a la sesión que se trate; ii) Boletín semanal, el cual debe publicarse cada martes de la semana siguiente a que corresponda el mismo. El boletín semanal deberá contener, como mínimo: información sobre toda iniciativa de ley presentada al Congreso, información sobre los ponentes de cada iniciativa de ley, una descripción del proyecto de ley, fecha de presentación de iniciativa al Pleno del Congreso, e información sobre la comisión a la que se ha cursado para su estudio. El boletín deberá ser publicado en el Diario Oficial. Toda iniciativa será además pública y todo ciudadano podrá obtener una copia que se le proporcionará a su costa.

El propio proceso de discusión de la ley, establecido en el artículo 176 de la Constitución Política de Guatemala, parece haber sido diseñado por el constituyente guatemalteco para brindar suficiente información sobre los temas en discusión, tanto a los propios legisladores como a los ciudadanos. Dice este artículo que todo proyecto de ley “se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión”. En efecto, la discusión y aprobación de los proyectos de ley en varias sesiones que se celebren en días distintos tiene por objeto favorecer la información y la publicidad para que los legisladores puedan recoger opiniones y alimentar con información suficiente su análisis y las decisiones finales. No establece la Constitución, sin embargo, el mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan retroalimentar a los diputados durante los diferentes debates. No obstante, si se analiza integralmente esta norma constitucional en conjunto con el desarrollo normativo de transparencia y publicidad

establecido en la Ley Orgánica, es posible asegurar que, al menos normativamente, los instrumentos adecuados están establecidos y su utilización permanente podría permitir una adecuada información a los ciudadanos, que favorezca simultáneamente la participación en el proceso de análisis, discusión y toma de decisión sobre los respectivos proyectos de ley.

En el caso costarricense, el proceso parlamentario es también especialmente abierto y transparente. La Constitución Política establece en su artículo 117, párrafo tercero, que “Las sesiones serán públicas salvo que por razones muy calificadas y de conveniencia general se acuerde que sean secretas por votación no menor de las dos terceras partes de los Diputados presentes”. La sesión secreta no se transmite por radio, ni se recogen en el acta las intervenciones de los diputados. Conforme al Reglamento, debe ser secreta la sesión cuando se vaya a conocer el informe de la Comisión Especial que se hubiere nombrado en la tramitación de acusaciones contra miembros de los Supremos Poderes.

También las sesiones de las comisiones son públicas y, al igual que en las del Plenario, de todas debe levantarse siempre un acta. El presidente de la Comisión puede, no obstante, declarar la sesión privada si lo estimare conveniente. En este caso, queda a su discreción decidir qué personal de apoyo puede quedarse dentro del recinto donde se va a celebrar la sesión.

Las sesiones del Plenario Legislativo son transmitidas diariamente por “Radio Nacional”⁷, y un resumen de ellas se incluye en todos los noticieros televisivos y en los diarios que normalmente tienen una sección especial para informar sobre lo que acontece. Para esto, todos los medios de información tienen destacado un periodista en forma permanente en la Asamblea, donde además existe un local especialmente acondicionado para que realicen sus labores (Barra de Prensa).

De tal manera que la información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público es generalmente suficiente. Los principales medios de comunicación colectiva tienen periodistas en la “barra de prensa”, para informar al pueblo de lo que acontece en la actividad legislativa. Todos los días, en los noticieros de la radio, la televisión y en la prensa escrita, se dedican espacios para informar a los ciudadanos de las tareas legislativas⁸. La cobertura de los medios de comunicación es permanente, sin embargo, los diputados se quejan de la información. Los diputados suelen afirmar que las noticias son sensacionalistas, incompletas, poco claras, con despliegue de lo negativo, en general sólo referidas a la actividad del Plenario y no a la de las comisiones donde se trabaja mejor, sin profundidad, con tergiversaciones y comentarios que denigran y proyectan una mala imagen de la actividad parlamentaria. Por supuesto, no resulta fácil conciliar el interés periodístico con las informaciones de los poderes legislativos. La actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituye información; parece que las tareas normales no son ni pueden ser noticiosas.

Cuando hablamos de estas relaciones de poder entre la prensa y el parlamento fácilmente se puede usar el anterior marco teórico de referencia para tratar de entender el sentido, la dimensión y la intensidad de la influencia de uno sobre el otro. El poder legislativo es la institución política que se encuentra más custodiada dentro de la sociedad civil. Es por definición el primer poder, y por ende, la institución que mejor se controla desde todos los espacios de la sociedad.

Entre la sociedad y la prensa se genera inevitablemente una relación de tipo dialéctico, una simbiosis necesaria y evolutiva que permite la sobrevivencia mutua y el mejoramiento de la sociedad. La prensa se postula como un elemento de control y de denominación de las dinámicas de poder que fluyen desde los poderes legislativos⁹.

Al revisar lo actuado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica y por el Congreso de Guatemala podemos concluir que no ha existido una dirección en el mensaje que transmite la Asamblea Legislativa acerca de sus labores. Es cierto que en un órgano donde están representados varios partidos es difícil que exista un consenso, pero también debe existir una estrategia y un hilo conductor en los proyectos que se tramitan. Hoy en día, cuando los cambios mundiales se debaten en un nuevo estilo de cultura y sociedad, el país debe asumir este reto, pero la forma en la que lo ha hecho es ambigua y esto se refleja en los congresos que, por el momento, carecen de un mensaje conciso para la mayoría de la población. Sin embargo, es destacable el esfuerzo que se realiza en Costa Rica con la creación de una

Oficina de Proyección Institucional, que forma parte de la Subdirección Legislativa que, bien estructurada y con planes concretos, puede desarrollar una labor vital en el mejoramiento de la imagen del parlamento.

Esta labor de ofrecer a los costarricenses suficiente información sobre la legislación que se promulga en la Asamblea, se inicia desde la misma formulación de las iniciativas con una campaña de concienciación en los medios adecuados. Esto debe hacerse mediante un mensaje simple y directo, fácil de entender para la mayoría de la ciudadanía. Sin embargo, lo que la Asamblea Legislativa ha hecho en los últimos años ha sido emitir mensajes fragmentados, que se muestran complicados y difusos.

Para subsanar esta situación existen otros elementos de la información que permiten la expansión del ámbito de la participación ciudadana, como la “retroalimentación del votante” en relación con asuntos públicos fundamentales. Estos mecanismos consideran, entre otros, la televisión, las redes telefónicas que actualmente desarrolla el sector privado y, por supuesto, los sistemas informáticos.

También los poderes legislativos de Costa Rica y Nicaragua están mejorando el proceso mediante el cual los ciudadanos definen sus opiniones políticas y los políticos profesionales recaban información sobre los puntos de vista y las prioridades de los ciudadanos. Los foros públicos, los “Diálogos con el Pueblo” que se ha institucionalizado en la Asamblea Legislativa costarricense por medio del correo electrónico, donde los legisladores interactúan con sus representados, y el establecimiento de “Tablones de Anuncios” especiales en los portales de Internet que se colocan para suscitar el debate y conocer la opinión de la gente ante asuntos problemáticos; así como la creación de accesos más complejos y costosos a cadenas de radio y televisión, permiten generar nuevos ámbitos de discusión pública y proporcionar información.

En Guatemala, el esfuerzo modernizador del Congreso procura, por una parte, la real y efectiva publicación del “Diario de Sesiones”, los “Boletines Semanales” y los “Proyectos de Ley Especiales” con la información señalada en la Ley Orgánica, y, por otra, asegurar que esa información y documentación llegue oportunamente a los diferentes sectores poblacionales y grupos organizados que poseen un interés real en realizar aportes al trabajo parlamentario. Con este esfuerzo pretenden lograr justamente su institucionalización, por cuanto el simple hecho de que la obligación de la publicidad esté establecida y hasta el hecho de que se publiquen efectivamente los instrumentos mencionados no garantiza el mecanismo, sino que la eficaz institucionalización ocurre cuando el organismo legislativo publica con el interés real de que se conozca y los sectores poblacionales interesados tienen la oportunidad de recibir la información, la procesan y se acercan para participar y aportar de manera efectiva con base en esa información.

Como medio para afinar la publicidad de los actos del Congreso, las publicaciones periódicas pueden complementar los instrumentos ya existentes y reglamentados como el Boletín Semanal. Estos instrumentos son de especial utilidad para alertar a la ciudadanía sobre el trabajo legislativo, y la existencia de un registro de organizaciones podría facilitar una distribución democrática oportuna. En estos boletines se pueden publicar desde los pliegos de interpelaciones, los pedidos de informes que hacen los diputados a las dependencias del Estado, hasta posiciones específicas de legisladores o grupos parlamentarios sobre determinado asunto en discusión. Deben convertirse en espacios de intermediación entre congresistas y funcionarios públicos, así como entre estos y sectores ciudadanos gremiales y especiales. Dado que ya existe reglamentariamente el Boletín Semanal y el Diario de Sesiones, sería altamente conveniente maximizar esos instrumentos con formatos más amigables y sencillos, así como con su publicación también en formato electrónico, que facilitará una distribución oportuna y amplia a muchos sectores en simultáneo.

Desarrollar una cartilla de información clara y didáctica que muestre a la sociedad civil, organizada o no, todos los instrumentos y sistemas ya establecidos y vigentes en la Constitución y en la Ley Orgánica es, sin duda, otra tarea que conviene impulsar pronto en el proceso de modernización del Congreso. Hacer pública y democrática esta información permitirá, por una parte, que los ciudadanos accionen los mecanismos a los que tienen derecho para participar en el proceso de elaboración de la

ley, que los legisladores y el Congreso como institución se obliguen a respetarlos y a ponerlos en práctica, y, por el otro, a generar acciones de control ciudadano y de los medios de prensa sobre su verdadera instrumentalización y utilización.

Con el uso de estos instrumentos se ratificará una doble responsabilidad: por una parte, la de estos poderes legislativos de cumplir con las normas de publicidad y con la vigencia de los instrumentos de comunicación e información establecidos en la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala y el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, pero especialmente con la distribución de esos instrumentos y con la responsabilidad de hacerlos llegar donde sean verdaderamente útiles para el beneficio nacional. Por otra parte, la de los ciudadanos de monitorear y controlar la verdadera existencia de los instrumentos, de utilizarlos y, con base en ellos, de participar efectivamente en el proceso parlamentario, utilizando para ello también los mecanismos establecidos en la normativa parlamentaria.

VI. Experiencias de participación ciudadana en los poderes legislativos de Costa Rica y Guatemala

Para presentar las experiencias, nuestro análisis nos ha permitido comprobar que para la participación ciudadana efectiva deben existir dos mecanismos de acercamiento: a) mecanismos intraprocesales, que son los que se dan en el proceso normal de funcionamiento parlamentario (participación en comisiones o en el pleno, en la iniciativa legislativa y otros), especialmente en el procedimiento de elaboración de la ley, y b) mecanismos extraprocesales, que se refieren al acercamiento que puede hacerse desde fuera de los poderes legislativos (por medios externos como los portales legislativos, los teléfonos y el correo electrónico, entre otros).

En este sentido, una primera práctica relevante del Congreso de Guatemala es la de la utilización de los mecanismos y procedimientos existentes en la normativa parlamentaria (mecanismos intraprocesales), tanto de información y publicidad como de participación, que en la práctica anterior se habían dejado de lado. Sin embargo, en general, los ciudadanos evidencian un desconocimiento de estos mecanismos y de las normas del ordenamiento jurídico que regulan la vida parlamentaria, que favorecen y permiten la participación.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo de Guatemala establece claramente, en su artículo 151, un sistema para el trámite parlamentario de las comunicaciones de los particulares o de entidades públicas o privadas. Señala que las sugerencias y otras exposiciones privadas o de entidades que lo ameriten, podrán recibir el apoyo de uno o más diputados, y en este caso se les dará seguidamente el trámite de las proposiciones de ley o de las mociones. Este valioso instrumento es vinculante para el Congreso en la parte correspondiente a las comunicaciones de particulares o entidades privadas, las cuales serán puestas en conocimiento del Congreso. Es decir, que necesariamente las comunicaciones formales de los ciudadanos deben ser conocidas por el Congreso y los diputados. Esta es la forma de asegurar que el esfuerzo intelectual ciudadano encaminado a aportar al trabajo parlamentario será, al menos, conocido por todos los diputados. Similar norma contiene el artículo 44 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de El Salvador, el cual establece que “La Asamblea podrá acordar oír a cualquier ciudadano si lo estimare conveniente, a petición escrita de él, presentada antes de cada sesión, en la que expresará en forma concreta el asunto en que intervendrá. La Junta Directiva al aceptar la petición y dar cuenta a la Asamblea, señalará el tiempo de la intervención, el cual podrá ser ampliado por la Asamblea”. Sin embargo, la utilización de este mecanismo es todavía limitado debido, probablemente, a la cultura política todavía resistente a la apertura y la transparencia.

También, en el Congreso de Guatemala, los grupos organizados de la sociedad civil pueden procurar una mayor utilización del *procedimiento consultivo* establecido en el artículo 173 de la Constitución Política. Este importante procedimiento de democracia directa y de rango constitucional, poco común en las constituciones de los países de América Latina, constituye el mayor instrumento de participación dispuesto al alcance de todos los ciudadanos para participar en la toma de decisiones

políticas de especial trascendencia nacional. Si bien los temas que se someten a consulta son de decisión del Congreso de la República, los ciudadanos, por medio de sus representantes, pueden procurar la puesta en marcha del mecanismo para lograr una mayor utilización. Al momento de impulsar el mecanismo es preciso tomar en consideración que su uso no puede ser indiscriminado ya que está diseñado para consultar algunos temas de trascendencia y su utilización tiene un alto costo económico y de organización.

No existe en la Ley Orgánica del Congreso de Guatemala una norma expresa que instrumentalice un mecanismo de *acceso de los ciudadanos a los bloques* partidarios con representación en el Congreso y tampoco a los propios partidos. Sin embargo, el rol de intermediación que corresponde a los partidos políticos abre un abanico de posibilidades que podría permitir el establecimiento de un conducto ágil y permanente de interrelación, intercambio y retroalimentación entre los ciudadanos y los bloques de los partidos políticos de su simpatía con representación en el Congreso. El hecho de que la Ley Orgánica conceda un capítulo completo a la organización y funcionamiento de los bloques legislativos (Capítulo VII de la L.O.) favorece el desarrollo creativo de medios de acceso al poder político legislativo que permitan expresar, ante los legisladores, posiciones y criterios de partidarios y representados sobre determinados temas en discusión. Ésta no es una práctica común, ni adecuadamente desarrollada, pero la posibilidad está abierta y conviene que sea aprovechada.

Por otra parte, prudentemente se está poniendo en práctica a lo interno de los bloques partidarios la *consulta periódica a los seguidores partidarios*, representantes de diversos sectores, para hacer de su conocimiento los principales temas que se encuentran en discusión a lo interno del Congreso. Esta práctica permite hacer más eficaz la función representativa y renovar la credibilidad y confianza de los partidos políticos por medio de los bloques. Contribuye a evitar, además, la permanente crítica ciudadana que señala a los partidos y bloques políticos como grupos “autistas” que ignoran la opinión ciudadana.

Siendo tan abundantes y dispersas las organizaciones de la sociedad civil organizada, organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos que desean tener información y participar en el proceso legislativo, el Congreso de Guatemala se orienta también al establecimiento de un *registro de organizaciones, vinculado también con el portal legislativo*, donde se puedan inscribir todas las organizaciones, sindicatos, grupos de presión y hasta “lobistas” para que puedan ser comunicados e informados en forma oportuna sobre los temas de su interés. Con este registro actualizado, con indicación también de responsables, líderes y expertos, las diferentes comisiones y diputados podrán requerir información y participación para alimentar el trámite legislativo y remitir anteproyectos y dictámenes legislativos en busca de análisis y opinión. Conviene que las inscripciones en el registro puedan llevarse a cabo directamente en el portal legislativo. El registro debe ser público y puede distribuirse también en CD a todos los diputados y diputadas, y mantenerse en archivo en las comisiones de trabajo legislativo. Incluso el CD puede contener una interfase que garantice su actualización inmediata por medio de la página web.

Espacios de participación en las etapas del proceso legislativo

A. Fase prelegislativa

En la etapa prelegislativa, para la correcta elaboración de la ley, es fundamental buscar elementos de naturaleza sociológica y antropológica que sólo pueden ser ofrecidos por los actores primarios, ciudadanos, grupos de ciudadanos y organizaciones. Necesariamente esta etapa debe ir acompañada de divulgación y publicidad adecuadas para que se constituya en un espacio que permita una negociación más amplia y, especialmente, democrática en la elaboración y discusión de toda iniciativa legislativa. Un determinado interés de un legislador en resolver un problema nacional o local por medio de una ley puede lograr una mayor trascendencia y una mayor dosis de realidad si cuenta con el dictamen positivo de los principales sectores que serán afectados o beneficiados con la ley que desea impulsarse.

Para ello, en el Portal Legislativo, tanto en el de Guatemala como en el de Costa Rica, se están iniciando “*salas de discusión pública*” de las iniciativas todavía no constituidas en proyectos de ley. Estas salas permiten poner una iniciativa a debate, con participación organizada, tal vez con registro e identificación previa, durante un corto período de tiempo. Incluso se puede comunicar el debate público a los sectores que pudieran identificarse como afectados o beneficiarios y que estuvieran incluidos en el registro legislativo. Las salas están siendo coordinadas por asesores o personal cercano a los diputados interesados, pero las respuestas que se transmiten contienen siempre las ideas y el pensamiento del diputado proponente.

En Guatemala, la Junta Directiva (Legislatura 2004) pretende la apertura de una *ventanilla pública en las instalaciones del Congreso*, como la existente en las asambleas legislativas de Costa Rica y El Salvador (Oficina de Correspondencia Oficial Legislativa), en donde los ciudadanos, ONGs, grupos organizados y diversos sectores puedan presentar iniciativas legislativas y remitir comunicaciones de interés legislativo. Las iniciativas deberían poder recibirse sin mayor trámite y sin complejos formatos que dificulten o limiten su presentación por parte de los ciudadanos. Es conveniente, eso sí, que quede registro del proponente o proponentes, con indicación clara de direcciones físicas y de correo electrónico que permitan su fácil ubicación en caso de que algún congresista desee darle iniciativa formal al proyecto presentado. El encargado de la oficina debería tener la capacidad de organizar por temas, afines a las comisiones legislativas, todos los proyectos presentados y de colocar un resumen en la página web del Congreso. Debería también remitir los resúmenes temáticos a las comisiones y a los diputados, en razón de los temas de su interés. Debe quedar siempre claro ante la ciudadanía que la presentación del proyecto o de la iniciativa no garantiza necesariamente su inclusión en la corriente legislativa y que es potestad discrecional de los diputados y diputadas darle iniciativa o no. Este mecanismo podría bajar la presión que existe sobre los diputados para que reciban grupos o personas que desean proponer legislación, y obligaría a los grupos y ciudadanos interesados a organizar y estructurar adecuadamente sus ideas y propuestas.

En los dos congresos, al igual que en el de El Salvador, se están institucionalizando *convenios con ONGs, universidades y organizaciones especializadas* que garanticen su participación organizada en el proceso de elaboración de propuestas y dictámenes relativos a la agenda legislativa. La red creada mediante estos convenios puede funcionar como un cuerpo de asesoría técnica en materias específicas de la agenda legislativa. De esta manera se evita también agrandar la planilla de asesores, lo que redundaría en menor burocratización. La creación de esta red de convenios debe necesariamente complementarse con el desarrollo de cursos de capacitación gratuitos en técnica legislativa, derecho parlamentario, el lenguaje de la ley, el estilo de la ley y otras materias que permitan que la participación de estos grupos en el proceso parlamentario tenga un carácter técnico y de fácil incorporación al trabajo legislativo. Con base en los convenios, los legisladores y comisiones podrán solicitar una opinión fundada a los actores de la sociedad civil mencionados. Esto permitirá un enriquecimiento sustantivo del proceso de formación de la ley, un mejoramiento de la imagen de los poderes legislativos, garantizando así un mecanismo real de participación ciudadana. En la etapa prelegislativa, en el caso costarricense, de conformidad con la Constitución Política, tienen iniciativa legislativa los diputados, por sí solos o en forma conjunta, y el Poder Ejecutivo; iniciativa que pueden ejercer durante todo el período legislativo, tanto en sesiones ordinarias como extraordinarias.

Los particulares no tienen derecho a iniciativa, pero sus iniciativas pueden ser presentadas en la *Oficina de Iniciativa Popular*¹⁰, que posee en la actualidad alto impacto y una extraordinaria imagen pública. Las iniciativas presentadas en la Oficina deben ser canalizadas por medio de los diputados, quienes, en tal caso, acogen para su trámite el proyecto de ley que se les presente, el cual pueden también promocionar o apoyar cuando se somete a la deliberación, como si fuere de su propia iniciativa. En consecuencia, existe diferencia entre “acoger” e “iniciar” un proyecto de ley, pero esto sólo significa que el proyecto “acogido” no ha sido elaborado por el diputado que lo suscribe, lo cual se manifiesta, en la práctica, con el uso de la frase “acogido únicamente para su presentación”, que lo deja

libre para, eventualmente, votarlo en contra. Este aspecto es importante mencionarlo dado que, cuando el origen del proyecto se ha dado a partir de la iniciativa popular, es más posible que haya un interés de los grupos organizados y la sociedad civil en general de participar activamente en el debate. Como esto no es posible en Costa Rica, básicamente la información a los grupos y sectores organizados en determinado proyecto se realiza desde la oficina de los congresistas.

Oficinas con similares funciones a las de Iniciativa Popular de Costa Rica, se han creado en los congresos de Honduras (CANAL), Nicaragua, Colombia y, más recientemente, en El Salvador. Esta última constituye ciertamente la más novedosa, especializada e integral de las que existen en los poderes legislativos de América Latina. Especialmente porque posee un enfoque de transparencia y de rendimiento de cuentas legislativas, y garantiza el fomento de los más altos valores y de la cultura democrática participativa. Por su enfoque integral, la aplicación informática especializada que se creó para su funcionamiento y por las características del espacio físico, que se adecuó especialmente para su ubicación, esta Oficina de Atención Ciudadana se convierte desde ya en un modelo para otros congresos y en una de las mejores prácticas de modernización legislativa de las Américas¹¹.

En la Asamblea Legislativa costarricense, los proyectos de ley se presentan ante la Secretaría del Directorio o bien en la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa, que los hace llegar a la Secretaría para el trámite ulterior. A partir de este momento se puede hablar de que el proyecto ha iniciado el procedimiento legislativo reglamentario. Una vez recibido el proyecto en la Secretaría, el presidente de la Asamblea informa por escrito a los diputados sobre los proyectos de ley que han sido presentados, indicando su naturaleza y la comisión a la que corresponde su conocimiento. Cuando el presidente lo juzga pertinente, o a solicitud de un diputado, se distribuyen, además, copias literales de los proyectos presentados. Antes de ser enviados a comisión, los proyectos pasan al Departamento de Archivo, donde son numerados y anotados en el libro de comisiones, en el que se hace constar la materia a la que se refieren, el nombre del diputado o los diputados proponentes, y el de los diputados que lo acogen para su trámite¹². Una copia del proyecto debe ser enviada también por el Departamento de Archivo a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Con el fin de hacerlo de conocimiento público, el presidente de la Asamblea, por iniciativa propia o a solicitud de los diputados, puede hacer publicar con el proyecto cualquiera de los documentos pertinentes que lo acompañen. A partir de cuando se haya preparado el expediente, es susceptible de que se acceda a él directamente por cualquier ciudadano u organización. Este Departamento está abierto al público en un horario especial, y la atención que brinda a los ciudadanos es muy profesional y oportuna. De manera que los ciudadanos pueden realizar escrutinio público sobre los proyectos desde el momento que son presentados a la corriente legislativa y ejercer un control sobre su tramitación desde su inicio.

B. Fase de negociación y concertación

No existen muchas experiencias de modernización que puedan enriquecer la fase de negociación, pero sería altamente conveniente aprovechar los registros mencionados y los convenios con instituciones anteriormente indicadas para enviarles copia de un determinado anteproyecto a los sectores de la sociedad civil que tengan mayor relación con un tema específico y fijar un plazo adecuado para recibir comentarios. Adicionalmente: i) invitar a los sectores involucrados a enviar por escrito sus primeras reacciones, solicitando la diferenciación entre observaciones fundamentales y observaciones secundarias; ii) elaborar una primera evaluación de los comentarios y críticas, e identificar las coincidencias y divergencias; iii) iniciar una ronda de consultas con sectores de la sociedad civil, con especialistas en el tema a considerar y con funcionarios de instituciones estatales vinculadas al tema; iv) incorporar las observaciones más relevantes y con sustento racional, y someterlo a un último proceso de consultas para elaborar el dictamen correspondiente; y, finalmente, v) someterlo al debate parlamentario y aprobarlo o modificarlo utilizando para ello los mecanismos establecidos en los reglamentos.

C. Fase legislativa

Cuando Stuart Mill concibió el parlamento como “Congreso de todas las opiniones de la Nación”, entendemos que no pretendió restringir su función representativa a las opiniones esgrimidas por la mayoría parlamentaria, aunque ella numéricamente estuviese en mejor condición para imponer una decisión corporativa. Desde una perspectiva amparada en el criterio de representación, la deliberación es una invitación a estudiar libremente proyectos de ley, a buscarle sus ventajas e inconvenientes. Es también una invitación a recoger el sentir de sectores especializados en la materia o involucrados con ella.

Por ello, la institucionalización de *audiencias públicas* en el Congreso de Guatemala al inicio de la fase legislativa constituye un instrumento de publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Las audiencias son facultades de las comisiones o de grupos de legisladores que desean poner a debate, previo al trámite legislativo, una determinada iniciativa. La decisión de llevar a cabo las audiencias podrá ser adoptada por la comisión respectiva y la decisión debe ser comunicada a la presidencia del Congreso. De esta manera, la presidencia destina el área física en que se realizará la audiencia y cubre los gastos que demande. Incluso las comisiones, por iniciativa propia, pueden destinar una de sus sesiones mensuales para la realización de audiencias públicas. Es una forma no sólo de retroalimentación, sino también de socialización y negociación de la iniciativa. Un determinado proyecto que ha sido objeto de análisis y debate en una audiencia pública o en un foro ciudadano tendrá mucho menor oposición, y la poca que se pueda mantener será conocida por los legisladores interesados, lo que les permitirá diseñar una estrategia para enfrentarla. Esta es una práctica altamente efectiva que se ha institucionalizado exitosamente en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Las audiencias públicas se rigen por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal. Conviene reglamentar las audiencias públicas a fin de maximizar sus beneficios y obtener los mejores resultados. Esa reglamentación no necesariamente debe incluirse en la normativa interna de los congresos y bien podría ser aprobada por su Junta Directiva, como disposición administrativa. La convocatoria se realiza por medio de la prensa nacional y mediante invitación directa a grupos interesados, previamente inscritos en el registro legislativo. La versión taquigráfica de la audiencia está siempre a disposición del público y debe ser dada a publicidad por medio de la página web de la Asamblea Legislativa. Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de estas actividades no deberán ser vinculantes. Sin embargo, deberán ser incluidas formalmente como antecedentes en el expediente respectivo.

Otro mecanismo conveniente para la participación ciudadana es el establecimiento de “*jornadas temáticas*” que impulsan las comisiones legislativas, en coordinación con la Junta Directiva y la presidencia del Congreso, lo que ya se realiza en la Asamblea Legislativa de El Salvador. En cada jornada, la comisión pondrá a debate público todos los proyectos que tienen relación temática, con el fin de realizar un análisis conjunto, de respuesta integral y hasta de agrupación legislativa. El resultado de las jornadas puede ser una codificación, una orientación para deslegislar, la recomendación de no dar trámite a un determinado proyecto por considerar que ya está incluido en otra iniciativa aprobada, o simplemente debatir sobre la orientación del ordenamiento jurídico nacional en determinada área.

Por otra parte, la iniciativa de la Agenda de la Modernización Legislativa de Segunda Generación, todavía no llevada a la práctica, de *institucionalizar la observación ciudadana a los proyectos de ley* permitiría a todas las personas naturales o jurídicas presentar observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de algún acto legislativo cuyo examen y estudio se esté adelantando en alguna de las comisiones. En este caso, la respectiva mesa directiva de la comisión deberá disponer los días, horarios y duración de las intervenciones, así como el procedimiento específico que asegure la debida atención y la oportunidad. Todas las observaciones deberán presentarse por escrito, y necesariamente deberán agregarse al expediente respectivo para que sean consideradas por los diputados durante el análisis y discusión de los proyectos de ley. Las observaciones se harán previo conocimiento de los temas por parte de los ciudadanos y no necesariamente deben realizarse en días de

sesión de las comisiones. Al contrario, lo conveniente de este mecanismo es que el día de sesión ya la comisión cuente con un cúmulo de aportes ciudadanos que alimenten el trabajo legislativo.

La conformación con más periodicidad de *comisiones mixtas*, como se intenta hacer en la actualidad, reglamentariamente permitidas en Costa Rica, constituye un espacio real para alimentar la toma de decisiones legislativas y para asegurar la participación con calidad. Estas comisiones pueden conformarse con la participación de expertos o representantes de sectores cuyos aportes pueden ser tenidos como criterios válidos para la toma de decisiones de naturaleza política. En estas comisiones no se trata únicamente de escuchar la opinión ciudadana, sin mayor impacto. Se trata más bien de una participación con responsabilidad, con aportes rigurosos, técnicamente elaborados. Adicionalmente, con su participación, los ciudadanos pueden precisar la responsabilidad de los parlamentarios frente a los proyectos de ley.

Otro sistema útil es el *sistema de ponencias de los proyectos de ley*, que se encomiendan a una subcomisión con dos miembros de distintos grupos parlamentarios, a fin de ampliar perspectivas y buscar consensos, previo al debate en comisión. Esta subcomisión, por su limitado número, tiene mejores condiciones para escuchar la opinión ciudadana.

Por su parte, las dependencias administrativas del Congreso de Guatemala, especialmente las vinculadas con prensa y relaciones públicas, están estructurando un *programa de foros, seminarios, reuniones comunales y eventos especiales* que puedan ser solicitados por las comisiones para analizar y discutir, con la participación de especialistas, determinados proyectos o iniciativas legislativas. En estos eventos y talleres deben invitarse ponentes especializados que analicen con profundidad y seriedad los temas sometidos a consideración. Cada uno de los ponentes debe ser facilitado por una determinada organización, ONG o grupo de presión que desee plantear un determinado punto de vista sobre la iniciativa, y estará obligado a presentar un documento de soporte de la ponencia o perspectiva del grupo interesado. En el evento deben invitarse a participar, como oyentes, a sectores y actores que puedan ser afectados directa o indirectamente con la eventual aprobación de un determinado proyecto de ley en discusión. Los documentos que presenten los ponentes deben agregarse al expediente legislativo, así como las preguntas de los ciudadanos participantes en el foro. Para mejorarlos, conviene desarrollar una metodología especial que permita obtener el máximo provecho de cada evento y asegurar de esta manera que se maximicen y procesen todas las opiniones y participaciones que se den durante el desarrollo de la actividad, tal como se realiza en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Complementariamente, por acuerdo mayoritario interno, al final de cada período anual de sesiones ordinarias, las comisiones ordinarias podrán presentar cuenta de su actividad y evaluar públicamente el trabajo realizado durante el año, con participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad que hayan apoyado el desarrollo de la agenda y contribuido al enriquecimiento de su actividad. En esta oportunidad, la comisión podrá proponer, además, el programa de trabajo del próximo período de sesiones.

En la Asamblea Legislativa de Costa Rica es en las comisiones legislativas permanentes donde mayormente los ciudadanos pueden participar, realizar escrutinio público y ejercer control. Estas comisiones permanentes celebran dos sesiones por semana. El presidente de la comisión, o, en su ausencia, el secretario, puede convocar a sesiones extraordinarias siempre que sea en días hábiles, con al menos veinticuatro horas de anticipación y a no más de dos sesiones por semana. En estas sesiones pueden conocerse únicamente los asuntos especialmente señalados en la convocatoria. Cualquier ciudadano que lo desee puede presentarse a observar las sesiones en las llamadas “barras del público”, áreas especialmente diseñadas y equipadas para esta función. Las limitaciones de los ciudadanos para hacerse presentes en estas sesiones en este momento procesal son únicamente de orden de horario. Es decir, dado que las sesiones se desarrollan durante horario de trabajo es difícil para los ciudadanos apersonarse a presenciar y monitorear un debate en forma permanente, especialmente si se demora muchas semanas o meses su discusión.

Toda la información correspondiente al procedimiento y al proceso parlamentario está puesta a disposición del público en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, que además de obtenerlo en la propia Asamblea Legislativa, y en las bibliotecas públicas y privadas, puede ser ubicado en la página web¹³ de la Asamblea Legislativa¹⁴.

El orden del día lo elabora el secretario de la comisión con 24 horas de anticipación y debe exhibirse debidamente para conocimiento de todos los diputados. Esta divulgación se hace por medios impresos, pero también en la red de la Asamblea, lo que le permite a los legisladores obtenerla desde sus propios terminales en las oficinas. Los ciudadanos pueden obtenerlo en la *Oficina de Iniciativa Popular*. También pueden obtener en esta Oficina y en las secretarías de cada una de las comisiones¹⁵ los proyectos de ley en trámite, las mociones de los diputados y las actas.

En el trámite y conocimiento de los proyectos de ley, el orden del día puede contemplar audiencias o comparecencias de terceros, incluidas por solicitud de alguno de los legisladores o incorporadas por acuerdo de los diputados respondiendo a una solicitud de los ciudadanos o de una organización de la sociedad civil. Corresponde al presidente de la comisión, previa moción aprobada al efecto, requerir la presencia de aquellos funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados. Estas comparecencias se evacúan por lo general en la oportunidad en que el asunto esté siendo conocido y discutido por la comisión.

También en el trámite del proyecto de ley es muy común que en comisión se reciba la *visita de personas interesadas en él o conocedoras de la materia de que se trata*, y se escuchen sus opiniones. Las audiencias respectivas, sea que hayan sido solicitadas o no por los interesados, deben ser propuestas mediante moción y aprobadas por la comisión, para lo que se requiere el voto de la mayoría simple de los diputados presentes. Por lo general, las audiencias se evacúan antes de iniciarse el debate propiamente sobre el proyecto. Si, estando ya en discusión el fondo del asunto, llegare a presentarse una moción tendiente a requerir la presencia de alguien en la comisión, lo acostumbrado es dar curso a la moción y suspender la discusión del punto en discusión mientras no se lleve a cabo la audiencia. Esta es otra forma de vinculación técnica de la sociedad civil y de control académico sobre el contenido y alcance de los proyectos de ley que se encuentran en trámite en la Asamblea Legislativa. Toda persona que sea convocada para presentarse a una comisión legislativa, está obligada a hacerlo, salvo justa causa (fuerza mayor, enfermedad grave o muerte, entre otros). No existen sanciones por la no presentación a una sesión al que un ciudadano o funcionario haya sido citado, pero sí la posibilidad, como se indicó, de que sea mandado a traer por la fuerza pública.

Con base en lo referido en esta parte del ensayo, podemos afirmar entonces que existe la garantía de transparencia del proceso parlamentario con la publicidad suficiente que asegura al ciudadano acceso al conocimiento de las leyes desde su iniciativa, preparación, pasando por su aprobación hasta su vigencia y aplicación¹⁶.

D. Fase de seguimiento de la ejecución de la ley

La participación ciudadana en el proceso legislativo no debe limitarse únicamente a las etapas de elaboración, discusión y aprobación de la ley. Existe también una responsabilidad de participar en la etapa de seguimiento para monitorear la eficacia de la ley. Esta labor de seguimiento a los textos de ley aprobados y publicados en el Diario Oficial es tan importante como compleja.

Poca experiencia existe en ese sentido, pero un desarrollo creativo puede ser altamente conveniente para garantizar la seguridad jurídica. La creación de una "*Comisión Legislativa para el Seguimiento de la Ley*", como se indicará a continuación, a lo interno del Congreso puede institucionalizar el procedimiento y asignar la responsabilidad del Congreso en esta labor. Pero también puede asegurar que la nueva reglamentación que la cree incorpore la participación de sectores y grupos involucrados, beneficiarios o afectados, durante la etapa de evaluación del impacto, la aplicabilidad y los resultados de la legislación aprobada.

VI. Modernización política de los poderes legislativos = mayor y mejor participación

La modernización política, que constituye el enfoque fundamental de la Modernización Legislativa de Segunda Generación, parte del principio de que la autonomía individual reside en el derecho de todos los ciudadanos a participar en las cuestiones públicas, especialmente las de la vida parlamentaria que le afectarán. Como se ha indicado, la cuestión es proveer a los ciudadanos de oportunidades de participación verdadera y efectiva en el proceso parlamentario y de gobierno, considerando que ese principio de autonomía preserva el ideal del ciudadano activo y exige que se reconozca a las personas el derecho y la posibilidad de actuar en la vida parlamentaria.

Sin embargo, una cosa es reconocer ese derecho y otra muy distinta es suponer que de ello se deduce que todo el mundo *debe*, independientemente de su voluntad, participar realmente en la vida pública o parlamentaria para retroalimentar la toma de decisiones. Si bien la participación es una obligación de la condición de ciudadanía, es claro que no es una necesidad. Los ciudadanos pueden decidir que una determinada participación es innecesaria en ciertas circunstancias, y pueden decidir esto por causas muy racionales, incluyendo, por supuesto, la convicción de que sus intereses ya están bien protegidos o defendidos por sus representantes. Existe preocupación sobre las limitaciones institucionales y personales para canalizar toda la cantidad de voluntades y acciones de participación, pero esto sólo si todos estuvieran obligados a participar en todas las decisiones parlamentarias. No obstante, lo admirable de la democracia es justamente que esa participación, como todo el ejercicio democrático, parte del principio de la voluntad y de la autonomía individual. De tal manera que el número de contactos de la participación aumenta o disminuye en razón de los intereses individuales en los diversos aspectos sobre los que debate y toma decisiones el poder legislativo.

La participación de los ciudadanos en forma individual o por medio de grupos organizados, de presión o de organizaciones no gubernamentales en el trabajo parlamentario y, especialmente, en el proceso legislativo, no constituye entonces, como se sostiene en este artículo, una presión social, una pretensión de excesivo protagonismo o un indebido intento por interferir en la toma de decisiones políticas. Es más bien un derecho democrático del titular de la soberanía y una obligación.

Por tanto, en el ámbito del fortalecimiento de la participación ciudadana, la Modernización Legislativa de Segunda Generación debe asegurar la concreción de las condiciones y capacidades institucionales que permitan aprovechar esa participación en la toma de las decisiones sobre cuestiones que son importantes para los ciudadanos. Es necesario entonces esforzarse por conseguir un estado de cosas en el que la vida política, organizada democráticamente, sea, en principio, una parte central de la vida de todas las personas.

Por ello, es preciso crear un sistema colectivo de toma de decisiones en los poderes legislativos que permita una participación extensa de los ciudadanos en las cuestiones que les afectarán directa o indirectamente. Es de advertir, sin embargo, que para que ese sistema sea plenamente democrático, tendría que ajustarse a los siguientes criterios (Dahl, 1992, 1999):

1. Participación efectiva: los ciudadanos deben tener oportunidades adecuadas e iguales para definir sus preferencias, incluir temas y puntos en la agenda legislativa, aportar elementos para su análisis, y expresar sus razones respecto al resultado final.
2. Opinión sobre la agenda: los ciudadanos deben tener la oportunidad de aportar ideas sobre los asuntos que requieren ser abordados y también sobre los que no.
3. Comprensión bien informada: los ciudadanos deben disfrutar de oportunidades suficientes e iguales para descubrir y afirmar lo que prefieren en relación con determinado asunto de su interés.
4. Igualdad en la fase decisiva: debe asegurarse a todos los ciudadanos que su opinión tendrá el mismo peso que la opinión de otros al momento en que se tomen las decisiones parlamentarias finales.
5. Carácter comprensivo: todas las personas con intereses políticos legítimos deben participar aprovechando el poder que les otorga la condición de ciudadanos.

Si los ciudadanos no son capaces de disfrutar de las condiciones de una “participación efectiva” y una “comprensión ilustrada”, entonces será improbable que se supere nunca la marginación de grandes categorías de ciudadanos del proceso democrático y que se rompa el círculo vicioso de la limitada e inexistente participación, ya que si no se dan esas condiciones los ciudadanos no tendrán medios cognoscitivos o canales participativos para llevar a cabo eficazmente la toma de decisiones que afectará a la colectividad.

Bajo estos principios, la Agenda de la Modernización Legislativa de Segunda Generación que aquí proponemos ofrece un “menú de nuevos canales institucionales de participación ciudadana y de relación entre los poderes legislativos y la sociedad civil”, el cual se resume a continuación:

1. *Centro de Atención Nacional Legislativa (CANAL)*. Como se describió anteriormente, una reciente práctica exitosa es la creación de un centro de atención nacional legislativo¹⁷, que tendría responsabilidad de desarrollar dos funciones: a) satisfacer las demandas de información de los ciudadanos sobre las actividades y trabajos de los congresos; y b) servir de cauce a las iniciativas, quejas o sugerencias que los ciudadanos quieran hacer llegar a su congreso. Estos centros tienen por objeto incrementar la comunicación entre el congreso y la ciudadanía, fortaleciendo el diálogo entre representantes y representados y potenciando la incidencia de la ciudadanía en el proceso parlamentario. El CANAL puede tener las siguientes funciones: i) Informar y orientar al público sobre el estado de trámite de los distintos asuntos en el congreso y facilitar el acceso a la documentación que sea pública. ii) Servir de canal institucional para que los ciudadanos tengan acceso más expedito a los diputados y a los órganos deliberantes del congreso. Para ello recibirá iniciativas, sugerencias, denuncias, y gestionará ante los diputados y los órganos legislativos las audiencias que se soliciten. iii) Utilizar la base de datos con información sistematizada sobre el parlamento para brindar información actualizada y veraz. iv) Darle soporte a la línea telefónica directa y gratuita, para recibir y tramitar las inquietudes de los ciudadanos, que se propone crear en este informe. v) Crear un buzón de sugerencias para que los ciudadanos manifiesten las inquietudes y necesidades de su comunidad o grupos organizados. vi) Canalizar al órgano o comisión correspondiente las denuncias que reciban los diputados, como canal institucional para la defensa de los intereses de los habitantes. vii) Apoyar a los ciudadanos en la elaboración de proyectos de ley de su interés, y que sean canalizados por una comisión de enlace con la sociedad civil que se propone crear en este ensayo.

El CANAL ha sido creado recientemente en el Congreso Nacional de Honduras, con la contribución de su Programa de Modernización, resultante de un convenio de préstamo con el BID. Los resultados preliminares parecen advertir que será un extraordinario instrumento de comunicación y participación, altamente eficaz para el fortalecimiento democrático.

2. *Comisión Parlamentaria de Enlace con la Sociedad Civil*. Otra lección aprendida es crear una comisión de esta naturaleza, conformada por diputados de todos los partidos políticos. Tendría como funciones la atención a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos, para: i) canalizar y clasificar sus ideas y convertirlas en proyectos de ley; ii) conocer sus denuncias y preocupaciones sobre asuntos de interés nacional para que el congreso maximice su función de control político y de fiscalización; iii) favorecer la canalización de las inquietudes, necesidades y denuncias presentadas por los ciudadanos en las sedes departamentales hacia los diputados del Departamento respectivo con el fin de fortalecer la función de representación. Esta Comisión debe tener una unidad técnica de seguimiento a las propuestas de ley, encargada de apoyar a los diputados que la integran en las tareas de redacción de proyectos de ley, elaboración de estudios de antecedentes, revisión de técnica legislativa y preparación de dictámenes, con el objeto de entregar a las comisiones legislativas pertinentes un material legislativo técnicamente elaborado y sustentado.

3. *Programa de Formación Parlamentaria para la Sociedad Civil*. Programas de esta naturaleza pretenden mejorar los sistemas de información para dar acceso al público, desarrollar programas de formación ciudadana y crear programas de orientación para periodistas, por cuanto la complejidad de los poderes legislativos dificulta al público su entendimiento y en algunas oportunidades el acceso a la

información es difícil. Además, conlleva la institucionalización de una campaña de información y formación cívica para los ciudadanos sobre los congresos y su actividad. Debe incluir el desarrollo de un programa informativo sobre el congreso, sus funciones, su organización y sus principales actividades, así como sobre los parlamentarios y su trabajo, que servirá además como un instrumento de educación cívica y cultura política. El programa de divulgación consistiría básicamente en una charla o conferencia tipo, redactada en términos sencillos, de fácil comprensión para los ciudadanos de todos los niveles, cuya síntesis se recogería en un documento escrito (folleto), apoyado todo esto en material audiovisual técnicamente elaborado por comunicadores expertos. La divulgación del material anterior se haría por dos vías: 1) utilizando los medios de comunicación colectiva: prensa, radio y televisión; y 2) llevar el mensaje a los estudiantes mediante visitas programadas a las instituciones educativas, con el propósito de cubrir el mayor número en la mayor parte del país, en el mediano plazo.

La experiencia de este proyecto ya está siendo altamente exitosa en la Asamblea Legislativa de El Salvador, como resultado del trabajo de la Comisión de Modernización y de su Programa de Participación de la Población (Universidad de Texas/USAID). La Unidad de Gestión Legislativa, de la Gerencia de Operaciones Legislativas, ha asumido la responsabilidad de su mantenimiento y desarrollo e inicialmente se han tomado las previsiones presupuestarias. Existen diversos informes que expresan altos beneficios del Programa para el desarrollo de una nueva cultura política, especialmente referida a la Asamblea Legislativa.

4. *Programa de Publicaciones Parlamentarias y de Cultura Democrática.* El programa consiste en la preparación de material didáctico de fácil comprensión y bajo costo, en el que se explique el contenido de algunas leyes de especial importancia para el país y que los ciudadanos deben conocer y entender. De esta misma forma se realizarán publicaciones sobre las diferentes maneras que tiene la sociedad civil para acceder al parlamento.

5. *Comités de Autogestión en sedes regionales u oficinas departamentales.* También ha sido exitosa la creación de comités de autogestión o apoyo en las sedes u oficinas departamentales. Incluyen representantes de las ONGs, universidades y los especialistas que hallan suscrito convenio con el Congreso Nacional de Guatemala, situados en el departamento respectivo, y las autoridades municipales de la cabecera departamental. En esta instancia podría elegirse el director departamental y los directores de las unidades, y se establecería la agenda de actividades para legislaturas siguientes. Los ciudadanos del respectivo departamento o provincia podrían presentar propuestas y/o peticiones a la sede. El director solicitaría un dictamen sobre la petición o propuesta a las ONGs, universidades y especialistas con los nominados en el convenio, para luego trasladar lo producido al o a los diputados del departamento respectivo y/o a la comisión pertinente.

6. *Creación de una Radio Parlamentaria.* El establecimiento de una emisora institucional de los poderes legislativos permitiría que se transmitan permanentemente las sesiones plenarias y las de las comisiones, así como que se lleven a cabo entrevistas, análisis, debates y revistas informativas sobre el trabajo del Congreso en forma permanente. La Radio Parlamentaria debería contener espacios diarios de presentación al ciudadano de los proyectos de ley, con la posibilidad de que pueda aportar y opinar sobre los textos legislativos en debate directamente a los legisladores que tienen a cargo la elaboración de los dictámenes o recomendaciones legislativas. Las conocidas virtudes de la radio, relacionadas con su acceso a todos los sectores sociales sin distinción de clases o sectores, beneficiaría también, y en forma directa, al Congreso como institución y, por supuesto, a la democracia representativa.

7. *Portal Legislativo Interactivo.* Los portales legislativos deben ser en estos tiempos mucho más que grandes depósitos de información actualizada. Deben convertirse en instrumentos de trabajo permanente, que favorezcan el intercambio y la retroalimentación en tiempo real. Estos portales legislativos deben constituirse en un instrumento útil para la participación activa de los ciudadanos en el proceso parlamentario, así como para transparentar y democratizar las acciones de los poderes legislativos. El Portal Legislativo debe necesariamente contener la transmisión en vivo y en tiempo real de las sesiones de comisiones y grupos legislativos de trabajo; espacios abiertos para la discusión de los

legisladores con los ciudadanos; posibilidad de recibir opiniones ciudadanas por medio del correo electrónico, pero que sean remitidas directamente a las comisiones y se agreguen a los expedientes respectivos como formas de apoyo para la toma de decisiones políticas; registro de participantes, con detalle de los temas sobre los cuales se aportó y opinó; espacio para la presentación de anteproyectos de ley, que puedan ser recogidos por los diputados para retomarlos y darles trámite legislativo, entre otros.

8. *Congreso Virtual*. Una vez establecido el Portal Legislativo, conviene avanzar hacia lo que se conoce en otros poderes legislativos de América Latina (Perú y Brasil, especialmente) y el mundo como “Parlamento Virtual”, que permita además la transmisión de las sesiones de comisiones y del pleno legislativo en tiempo real, complementando de esta manera la información que se pueda producir por medio del canal de televisión y de la radio del Congreso, agregando la ventaja altamente conveniente de la participación que permiten los portales legislativos. El Parlamento Virtual tiende a propiciar el contacto entre la sociedad civil y el Congreso. El ciudadano, las instituciones u organizaciones podrán comunicarse con el Congreso y exponer una demanda, una solicitud, expresar sus opiniones o sugerencias. Los usuarios que no dispongan de equipos propios podrán tomar contacto con el Congreso mediante los servidores de las cabinas públicas de la Biblioteca del Congreso y de las sedes departamentales. Las solicitudes que lleguen al Congreso vía el Parlamento Virtual seguirán los procedimientos internos del Congreso. Las demandas o pedidos serán atendidos y el remitente recibirá respuesta a través del internet, fax o correo. Todo lo anterior permitirá amplias posibilidades de interacción entre los poderes legislativos, los diputados y la sociedad civil. Este proyecto posee una gran complementariedad con otras propuestas indicadas *supra*.

9. *Cabinas Públicas*. Se recomienda el desarrollo de cabinas públicas de los congresos, o kioscos (“multimedia”) que contengan una computadora con pantalla sensible al tacto y con información actualizada sobre el trabajo y el desempeño del Congreso. Estas cabinas podrían ser ubicadas en la biblioteca, en diferentes áreas y pasillos de los congresos, en ferias, centros educativos y hasta en los departamentos o provincias del país y, por supuesto, en las oficinas de las sedes departamentales. Este sistema tiene como propósito sacar el Congreso del edificio principal y ponerlo al alcance de todos los ciudadanos, para que el usuario externo pueda revisar la actividad legislativa y, si además estuvieran conectados a internet, podrían incluso participar activamente en las sesiones de las comisiones o los grupos de trabajo y opinar sobre determinada iniciativa o proyecto en discusión. Este sistema de kioscos facilitaría el acceso a grandes cantidades de personas que no poseen computadoras en sus casas.

10. *Línea telefónica directa del Congreso*. La creación de una línea telefónica gratuita para que la ciudadanía realice consultas acerca de las funciones, miembros, estructura, composición partidista, decretos, acuerdos, puntos resolutivos y resoluciones que emite el Congreso de la República es eficiente práctica en los congresos de El Salvador, Colombia y Costa Rica. Igualmente, sirve para que los ciudadanos tengan un instrumento adicional para aportar inquietudes, pensamientos, reflexiones y puntos de vista sobre los principales temas que se encuentran en discusión en el Congreso. Para desarrollar este componente se recomienda la creación de una unidad de atención telefónica a la ciudadanía (centro de llamadas) que podría funcionar en la Dirección de Información o en la Oficina de Atención Ciudadana. El proyecto podría conectar a los ciudadanos en forma inmediata con un equipo de tres o más profesionales del área de la comunicación colectiva, los cuales, apoyados en un *software* especializado, respondan en forma ágil, dinámica y oportuna a cada uno de los requerimientos y solicitudes de información de los ciudadanos.

11. *Canal de televisión del Congreso*. La creación de un canal de televisión del Congreso le permitirá al ciudadano hacer un seguimiento del trabajo de sus legisladores, siendo ampliamente informado sobre el contenido de las sesiones que se desarrollan. El material audiovisual registrado podría alimentar una base de datos de video que garantizaría la seguridad jurídica y el registro de las sesiones. Los poderes legislativos que cuentan con su propio canal de televisión lo han obtenido gracias

a convenios con televisoras del Estado o con convenios directos con canales privados, que ceden o venden espacio como aporte para el fortalecimiento del sistema democrático.

A manera de conclusiones

Los mecanismos anteriores propuestos no buscan suplantar la obligación de los diputados de cumplir con las funciones que les otorga la Constitución, sino garantizar que para su desarrollo puedan recoger de la mejor manera y en el momento más oportuno las opiniones calificadas e interesadas de los ciudadanos.

Un asunto importante que debe considerarse es hasta qué punto los parlamentarios poseen los conocimientos necesarios, la información, la experiencia, la asesoría especializada y especialmente la cultura parlamentaria, para tomar decisiones importantes en materia legislativa; y, si los tienen, hasta qué punto corresponden a las expectativas de la ciudadanía y a los intereses de los países. Lo anterior nos remite a la importancia de que los poderes legislativos cuenten con una adecuada base de datos, personal especializado por temas, la logística necesaria para cumplir los requisitos formales y la información mínima sobre las necesidades de la ciudadanía.

La sociedad civil, por su parte, puede presentar algunas dificultades para aprovechar la oportunidad de participar y sacar el mayor provecho de la misma. Una de ellas hace referencia a la posible existencia de modelos preconcebidos que chocan con la dimensión de la política real, lo que nos indica una dificultad en integrar la teoría con la práctica y en encontrar la lógica de los políticos, la cual puede ser muy diferente a la lógica de la política. Otra dificultad radica en la suspicacia y el recelo que desde la sociedad civil se le tiene a los funcionarios públicos, lo que lleva a dudar de su disposición al consenso, y, cuando éste se produce, se incomoda por coincidir con quienes ha confrontado, con lo que se pone en evidencia lo que se ha dado en denominar “síndrome de la coincidencia”. La otra dificultad puede estar en la poca disposición a elaborar propuestas que superen la tradicional inclinación a la crítica. Éste es un punto muy sensible porque el consenso se estructura con base en un intercambio de ideas y planteamientos, el cual se debe traducir en cuestiones específicas y, a veces, puntuales.

La percepción de la ciudadanía y, particularmente, de los medios de comunicación colectiva sobre el diputado tiende a ser incompleta y negativa. No se le confiere la correcta dimensión a la compleja actividad legislativa. Cuando los ciudadanos conozcan mejor el cúmulo de tareas desempeñadas por el parlamentario, la imagen de los poderes legislativos y del diputado mejorará sustancialmente. Si las actividades positivas produjeran siempre noticia, la legitimidad y confianza en torno al diputado y al congreso alcanzarían niveles altamente satisfactorios. Así, la imagen de los parlamentarios, esa percepción del pueblo tan alejada de la realidad por la incomprensión de su trabajo, afecta el prestigio de la institución en su conjunto y la del diputado individualmente concebido.

También a los diputados les falta asesoramiento periodístico. Para proyectar una buena imagen del parlamento y no sólo la búsqueda de protagonismo parlamentario, el diputado debe prepararse muy bien, y dentro de esa formación, la buena y fácil comunicación por los medios constituye un elemento relevante que requiere adecuada asesoría. Se afirma que al periodista hay que darle la noticia construida. En el equipo de asesores parlamentarios no todos saben preparar las noticias para el beneficio del diputado considerado de modo individual y de la institución en su conjunto. Ha faltado creatividad en este campo. En general, existe la imagen de que la actividad parlamentaria es negativa y esto afecta a los poderes legislativos en su dimensión organizativa e institucional y, sobre todo, en su legitimidad, de cara a otras fuerzas políticas más poderosas, con intereses legítimos pero egoístas, que ganan espacio en la actividad nacional.

El acercamiento de los poderes legislativos con las comunidades y los ciudadanos no se da todavía plenamente en las comisiones legislativas como debería ser. Las condiciones de infraestructura y la sistematicidad en las reuniones de las comisiones no han permitido un avance significativo de la participación de la sociedad civil y de la ciudadanía en el proceso parlamentario.

Conviene tener presente que la participación de la sociedad civil en las comisiones es limitada a intereses concretos, cuyos representantes privados acuden al parlamento cuando se discute una ley que les afecta y consideran conveniente ir a la propia sede parlamentaria a defender sus puntos de vista. Así, la presencia de los maestros en las leyes de pensiones resulta normal, como también lo es la asistencia de otros sectores en el caso de discusión de leyes que les conciernen. Es preferible esa presencia que otras instituciones como el *lobby* desmedido, que no han tenido un desarrollo sistemático en América Latina y que podrían prestarse para ejercer influencias indebidas. En ese sentido, conviene que directamente los grupos, de modo transparente, acudan a las instancias legislativas a exponer sus argumentos.

Por otra parte, los instrumentos extraparlamentarios acentúan la función de legitimidad democrática en el parlamento con información adecuada que estimule en los ciudadanos debates en foros o en la prensa. De ese modo, sin un ligamen estrecho con los grupos de interés, con o sin una posición política e ideológica, pueden expresar ideas que ayuden a orientar a los ciudadanos. Como complemento de lo anterior, la programación de foros permanentes de discusión sobre temas en discusión legislativa como los indicados en este ensayo, alertan a la opinión pública y enriquece el debate parlamentario con aportes diversos.

La relación entre el parlamento y la sociedad civil se confunde a menudo con la que las comunidades establecen con determinados diputados considerados como sus representantes. El problema estriba en determinar quién establece ese vínculo. El ligamen debe ser de los dos, del parlamento como institución y del diputado individualmente considerado. En general, cabe afirmar que las comunidades perciben lejano al parlamento y también a sus integrantes; esta percepción se agrava cuando la conducta del diputado es inapropiada o desatiende los problemas comunales, lo cual también repercute en descontento con la institución parlamentaria. El distanciamiento se agrava con los legisladores que actúan con criterio nacional. Los otros, más preocupados por los problemas comunales, tienen una mayor cercanía con sus comunidades. Estos últimos cumplen funciones de desarrollo comunal y se interesan más por su localidad que por su labor legislativa o contralora.

Los destinatarios de esa relación tampoco están bien definidos: existe duda si el vínculo se establece con toda la comunidad, con todos los ciudadanos o únicamente con grupos organizados. En el primer caso habría que determinar cómo se realiza y cuáles son las finalidades de ese ligamen que inevitablemente se ha de realizar por los medios de comunicación colectiva. Definido el destino de esa comunicación, se puede idear el camino adecuado. El acercamiento con la sociedad civil ofrece muchas posibilidades, pero no todas resultan fáciles; además, no puede ignorarse el papel de los partidos políticos como intermediarios de la sociedad y su participación en la selección de los candidatos a diputados.

Las relaciones del parlamento con la sociedad civil requieren sin lugar a dudas, como se ha evidenciado, la creación de canales de intermediación, con participación de los gobiernos locales en reuniones periódicas para determinar necesidades prioritarias. Esta relación, sin embargo, debe armonizarse para que los gobiernos locales tengan capacidad de solucionar los problemas comunales y al parlamento se le reserven los grandes proyectos. Así, el desplazamiento a las municipalidades de determinado tipo de problemas y sus soluciones no debe afectar la cercanía de las instituciones nacionales con la sociedad civil, responsables de los servicios públicos, ni del parlamento, encargo de problemas de relieve nacional, con las comunidades. El acercamiento entre el parlamentario y la sociedad civil mejora cuando existe un sistema más eficiente de comunicación y, además, se desarrollan instrumentos para exigir cuentas al diputado, en virtud de los cuales informa sobre su posición en determinado proyecto y también acerca de cómo ejerció el control político.

Por la importancia que poseen los actos de los poderes legislativos, así como los actores con los que tiene que trabajar (como organismos internacionales, otras instancias del gobierno, los medios masivos de comunicación y los ciudadanos mismos), el congreso debe fortalecer sus programas de proyección institucional y comunicación política. Debe desarrollar una estrategia clara y continua, así

como tácticas de comunicación que le permitan establecer las medidas distributivas que generarán las leyes a corto y mediano plazo.

También debería trabajarse en la coherencia de los mensajes. Es decir, que todos los mensajes que se emitan respondan a un eje común, donde no exista contradicción. Los poderes legislativos podrían establecer bloques de leyes relacionadas, cuyos propósitos se puedan comunicar de forma combinada, algo que se hace de vez en cuando pero que debería de planearse a lo largo de un período, sino de dos años, por lo menos de cuatro. Como parte de la comunicación política y del mismo funcionamiento de los congresos, es necesario que los legisladores tomen conciencia que deben apegarse a una forma profesional de legislar, acorde con la responsabilidad que tienen en el ejercicio de sus funciones.

La credibilidad es un aspecto que se ha perdido y es difícil de rescatar. Como institución, este órgano ha sufrido una erosión a lo largo de las décadas, y la recuperación de su imagen será algo muy difícil. La situación ha causado elevados índices de desconfianza.

Lo primero que los poderes legislativos deben plantearse es cuál es su significación en el siglo XXI y hacia dónde va. Lo anterior es fundamental para establecer una imagen que cale en los individuos. Una imagen que muestre prestigio y compromiso hacia el país. Actualmente esto es imposible pues se maneja una multitud de mensajes mal planteados y peor difundidos. De momento, existen una serie de factores puntuales que aunque parezcan pequeños inciden en la imagen, y se pueden solucionar con medidas puntuales. Por ejemplo, la continua presencia de medios televisivos hace necesario que los diputados sigan ciertas normas de etiqueta que pueden ser bastante redituables en término de imagen.

Finalmente, las leyes que tramitan los poderes legislativos no deben guiarse sólo por aspectos de *marketing* político. Éste es importante como una rama que permite una mejor consolidación del congreso como poder de la República, pero sin ir en detrimento de la necesidad esencial de aprobar leyes en forma adecuada. En este caso, lo que el *marketing* político permite es informar a los ciudadanos, en un lenguaje adecuado, de las leyes, ayudando a crear consensos, que se dan en un diálogo permanente con la población en forma recíproca.

Notas

¹ En el ensayo se utilizan indistintamente las expresiones “Poder Legislativo”, “Parlamento”, “Congreso” y “Asamblea Legislativa” para hacer referencia al poder del Estado que constitucionalmente es responsable de las funciones de representar, legislar y ejercer control sobre la actividad del Poder Ejecutivo.

² En este trabajo la expresión “proceso parlamentario” incluye tanto el proceso de elaboración de la ley, como los otros procedimientos especiales que llevan a cabo los poderes legislativos para cumplir con las funciones básicas de representación, legislación y control parlamentario.

³ Es importante adelantar que, refiriéndose a la democracia participativa, Sartori sarcásticamente indica que “o el autor de la democracia participativa se decide a clarificar positivamente dónde está lo que corresponde a cuál participación (de cuál naturaleza) y en cuáles lugares (¿en todas partes?), o nos quedamos con un animal que no logro identificar. Mucho ruido, es cierto; también mucha polémica furiosa; pero queda la duda de que haya nacido algo nuevo. Si nace, será mejor identificarlo como una subespecie de democracia directa o de democracia refrendaria” (Sartori, 2000: 78).

⁴ Entendido como institución, el parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego formales e informales, que determinan las funciones que debe desempeñar (representación, control, legislación); los procesos y formas de elección de sus miembros; las pautas básicas de su funcionamiento; y los modos formales e informales de relación con los demás órganos del Estado y con la sociedad en general. Entendido así, el parlamento institución no es igual al derecho constitucional,

electoral o parlamentario, porque el concepto de “institución” no se limita a lo formal; incluye también los aspectos informales.

⁵ Impulsados, en buena medida, por el proceso de reforma del Estado y como una respuesta a la necesidad evidente de lograr la actualización, eficiencia y eficacia que reclama la sociedad civil a los poderes legislativos, en las décadas del setenta al noventa estas instituciones consolidaron importantes procesos de modernización. Al analizar cada caso y hacer una comparación general, es posible concluir que en este período, el énfasis se centró en el mejoramiento de los sistemas de apoyo técnico y administrativo (mejoramiento de los sistemas de asesoría, bibliotecas, archivos y centros de documentación); el fortalecimiento de las estructuras organizativas (sistemas de comisiones y órganos parlamentarios); en algunos casos, y tímidamente, la actualización de la normativa parlamentaria (reformas constitucionales y reglamentarias); la modernización de los sistemas de información (tecnologías informáticas aplicadas a la gestión parlamentaria); y el mejoramiento de la infraestructura. A este período le llamamos “La Modernización Legislativa de la Primera Generación”. Sin embargo, transcurridos esos primeros años de esfuerzo modernizador en los congresos de la región, es fácil constatar que los poderes legislativos, a pesar de tener mejores condiciones y mayores y más avanzados instrumentos de trabajo, siguen teniendo serios problemas de legitimidad, representatividad, reconocimiento ciudadano y capacidad de respuesta a las cada vez más crecientes y exigentes demandas de la sociedad civil.

⁶ Esta definición de sociedad civil es obra de la doctora Leticia Salomón, socióloga hondureña, integrante y fundadora del Centro de Documentación de Honduras (CEDOH) y la ha presentado reiteradamente en los cursos que organiza la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la formación de líderes jóvenes.

⁷ La emisora estatal.

⁸ El ciudadano que se dispone a leer un periódico no se encuentra frente a los hechos, sino que se topa con la mediatización de los hechos: un acontecimiento se transforma inmediatamente en su relato y casi no hay distancia entre un hecho y un hecho más mediático. Por lo tanto, es importante conocer cuál versión de la realidad está siendo difundida.

⁹ Es la misma prensa la que determina ese poder como carismático, como legal o como tradicional. La prensa eleva líderes o destruye ideas. La prensa da matices al poder y lo encasilla dentro de una variedad de denominaciones para darlo a las masas ya digerido. De los medios de comunicación salen “los demonios y los ángeles” de la política: las acciones patrióticas y las traidoras, los buenos negocios y los fraudes, el futuro brillante o el subdesarrollo del país.

¹⁰ La Oficina de Iniciativa Popular se creó el 13 de abril de 1999 con el objetivo de ofrecer mayores espacios de participación en la Asamblea Legislativa, procurando con ello contribuir a acercar a las y los habitantes al Primer Poder de la República. Esta Oficina busca facilitar y promover una comunicación más fluida entre los representados y sus representantes en la Asamblea Legislativa, para lo cual está en capacidad de brindar información inmediata acerca del estado de situación de los proyectos de ley en trámite, de las órdenes del día, de la legislación aprobada, de la integración de comisiones permanentes y especiales así como de la programación de sesiones, de las actas tanto de Plenario como de Comisión, y en general de toda aquella información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa. Esta información puede ser suministrada a los interesados telefónicamente, a través de la línea 800-674-6466, por correo electrónico, o en forma personal, caso este último en el que se le solicita al usuario traer un disquete para grabarle lo requerido. En este sentido, busca crear un canal institucionalizado y único para brindar la información sobre la actividad diaria de la Asamblea Legislativa, tanto para uso de las instituciones públicas como de los particulares. Adicionalmente, esta Oficina recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de parte de cualquier habitante (incluyendo menores de edad); iniciativas que una vez resumidas, rescatando su

parte esencial, son puestas en conocimiento de los diputados y de sus asesores mensualmente mediante su correspondiente buzón electrónico, con el propósito de que aquellos que resulten de su particular interés sean acogidos para su trámite y puestos en la corriente legislativa. Acogida para su trámite una iniciativa popular, se informa inmediatamente al interesado, así como de su posterior trámite.

¹¹ Este es un proyecto que impulsó la Junta Directiva de la Legislatura 2003-2006 con la coordinación y supervisión de la Comisión de Modernización, el cual se desarrolló en el marco del cumplimiento del Plan Maestro de Modernización de la Asamblea Legislativa, con la asistencia técnica y financiera del Programa de Fortalecimiento y Modernización Legislativa, resultante del Convenio de Préstamo con el BID (Nº 1203 OC-ES) y del Programa de Participación de la Población ejecutado por la Universidad de Texas en Austin, y USAID.

¹² En ese mismo Departamento se redactan los autos iniciales de presentación de los asuntos y se forma el expediente original, así como los expedientes para los miembros de la comisión respectiva. También se forma un expediente adicional que se hace llegar al Departamento de Servicios Técnicos para el trámite en esa Oficina (Reglamento, artículos 115, 117 y 118).

¹³ Un informe publicado en el periódico La Nación, del 23 de octubre de 1999 (p. 25 A), indica que el número de usuarios de internet en Costa Rica, afiliados a la Empresa Nacional RACSA, que goza del monopolio en el servicio, es de 36.000, y que para el año 2000 será de cerca de 79.000. Esto hace pensar que el desarrollo de una página web en la Asamblea Legislativa, más amigable y participativa, que invite a los ciudadanos a participar eficientemente en el proceso parlamentario y a apoyar la toma de decisiones, es de especial trascendencia para contribuir con la transparencia del proceso y para dar garantías de control a los ciudadanos.

¹⁴ Incluso, el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) publicó veinticinco obras de utilidad para los legisladores y que ilustran a la sociedad en general sobre las formas más convenientes para participar en el proceso parlamentario. Entre ellas: Manual de Procedimientos Legislativos, Directorio y Guía Práctica de la Asamblea Legislativa, Protocolo de Procedimientos Legislativos, El Lenguaje de la Ley, El Control Parlamentario, Las Comisiones Legislativas Plenas, El Proceso de Formación de la Ley en Costa Rica, Manual de Oficina para las Secretarías de los Diputados, La Asamblea Legislativa de Costa Rica y sus Diputados, El Estilo de la Ley, Guía Práctica para el Control Parlamentario, y Bienvenidas y Bienvenidos a la Asamblea Legislativa (publicación dirigida a niños de edad escolar).

¹⁵ En la Asamblea Legislativa de Costa Rica existen siete comisiones permanentes (Gobierno y Administración, Asuntos Económicos, Asuntos Hacendarios, Asuntos Sociales, Asuntos Jurídicos y Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales). Cada una de estas comisiones tiene su propia sala de sesiones y un equipo secretarial de apoyo. Usualmente son atendidas por dos secretarías y una técnica legislativa que tienen equipo de cómputo e impresoras para desarrollar su trabajo. Desde estas oficinas se alimenta la red legislativa.

¹⁶ Es importante aclarar que en Costa Rica esta información se hace pública por medio de los mecanismos institucionales existentes y de obligatoria utilización, en el caso del Diario Oficial La Gaceta, de circulación nacional. Igualmente, los ciudadanos pueden acercarse a las oficinas de las comisiones o a la Secretaría del Directorio para solicitar los documentos de reciente discusión y aprobación, y gracias al principio de publicidad, le es entregada sin más trámite. Además, se puso a disposición de los visitantes de la página web de la Asamblea Legislativa (www.asamblea.go.co.cr) los proyectos presentados por los legisladores, las actas de comisión y plenario, los dictámenes de comisión y las leyes aprobadas en la presente legislatura que permite a los ciudadanos que viven lejos de la Asamblea y que disponen de esta tecnología obtener la información. No existen, eso sí, oficinas congresionales o legislativas en otras provincias o cantones que faciliten esta información de manera más sencilla y directa a la ciudadanía, como sí existen en Estados Unidos, caso de las Oficinas Congresionales, o las que actualmente se desarrollan en el Congreso de la República de Guatemala, con

la colaboración de la Universidad de Texas, y en la Asamblea Legislativa de El Salvador, gracias al proyecto Universidad de Texas/USAID.

¹⁷ Oficina de Atención Ciudadana u Oficina de Iniciativa Popular, como se conoce en otros congresos.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel y Guzmán León, Juany (1998), “Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 6 N° 1, San José, abril.
- BID e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (2003), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, BID. Sección de Información Pública y Publicaciones.
- Borea, Alberto (1994), *La difícil democracia de América Latina: desafíos y respuestas*, San José, Fundación Konrad Adenauer.
- Cardenal, Ana Sofía (1998), Los expertos del Banco Mundial se pronuncian sobre el desarrollo institucional, Washington, Banco Mundial, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/texto/bibl0021.htm>.
- Chile. Cámara de Diputados (1997), “Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana”, documento presentado en el Seminario Iberoamericano sobre Modernización Parlamentaria, Cámara de Diputados, Valparaíso, septiembre.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (1992), *Manual de técnicas de asesoramiento y elaboración de informes y dictámenes para legisladores y órganos legislativos*, San José, Asamblea Legislativa.
- _____ (1996), “Asamblea Legislativa y prensa: ¿una relación conflictiva?”, en *Revista Parlamentaria*, Vol. 4 N° 1, San José, abril.
- _____ (1998), *Reglamento de la Asamblea Legislativa, del 09-03-94*, San José, Asamblea Legislativa.
- _____ (2000), *El poder legislativo*, San José, Asamblea Legislativa.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica.
- _____ (1999), *La democracia: una guía para los ciudadanos*, Madrid, Editorial Taurus.
- Dove, Suzanne (2001), “Las decisiones políticas: instituciones vs. organizaciones”, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad (Colección de Papers, N° 7).
- El Salvador. Asamblea Legislativa (1996), *Constitución de la República de El Salvador 1983 y sus reformas 1992*, San Salvador, Asamblea Legislativa.
- _____ (1997), *Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa y sus reformas*, San Salvador, Asamblea Legislativa.
- García Laguardia, Jorge Mario (1996), *Política y Constitución en Guatemala: la Constitución de 1985*, Guatemala, Procuraduría de los Derechos Humanos. 4. ed.
- Garnier Rímolo, Leonardo (1995), “La reforma del Estado: una tarea difícil y necesaria” en *Revista Parlamentaria*, Vol. 3 N° 2, San José, agosto.
- Guatemala. Congreso de la República (1999), *Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, Guatemala, Congreso de la República.
- Held, David (2001), *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza Editorial. 2. ed.
- Honduras. Congreso Nacional (1986), *Reglamento Interior: Decreto N° 24*. Tegucigalpa, Congreso Nacional.
- _____ (2000), *Programa de modernización del Congreso Nacional de la República de Honduras: proyecto de contrato de préstamo*, Tegucigalpa, Congreso Nacional.
- Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (1998), *Democracia en Guatemala: la misión de un pueblo entero. Informe sobre la misión*, Guatemala, IDEA.

- Lasagna, Marcelo (1999), *La reforma política para el desarrollo institucional en América Latina*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad, <http://www.iigov.org/iigov/pnud/taller/docu/docum6.htm>.
- Leiva, Luciano (1994), *La Crisis de la representación política y el poder legislativo*, Organización de los Estados Americanos, Unidad para la Promoción de la Democracia, Centro de Estudios y Cooperación Legislativa, Federación Nacional de Legislaturas Provinciales.
- _____ (1997), *El fortalecimiento del poder legislativo*, Santa Fe, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; Centro de Estudios y Cooperación Legislativa.
- Londoño, Juan Fernando (1999), *La reforma del congreso*, Santafé de Bogotá, s.e.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano de México.
- Martínez Ocamica, Gutenberg (1998), *Fiscalización parlamentaria y comisiones investigadoras: análisis y propuestas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Mateo Balmelli, Carlos (1995), *El desarrollo institucional*, Asunción, Editorial El Lector.
- _____ (1998), “Gobernabilidad democrática”, Asunción, Fundación Konrad Adenauer (Serie Fundamentos, N° 5).
- Mena Keymer, Carlos Eduardo (1999), “Prediseño de partidos políticos en América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 45).
- Méndez, Roberto (1986), *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente.
- Mijangos, Luis y Barrera, Iván (1991), *Manual de procedimientos legislativos*, Guatemala, Congreso de la República, mimeo.
- Molina, José Enrique (2000), “Los sistemas electorales de América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 46).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso (1994), *Las comisiones legislativas plenas*, San José, Asamblea Legislativa; Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Centro para la Democracia.
- _____ (1997), “La Asamblea Legislativa en el sistema constitucional costarricense”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Programa para el Desarrollo Legislativo).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso y Haba, Enrique Pedro (1996), “Elementos de la técnica legislativa”, San José, Asamblea Legislativa; Centro para la Democracia (Serie Programa para el Desarrollo Legislativo).
- Muñoz Q., Hugo Alfonso y Urcuyo F., Constantino (1997), “Desarrollo legislativo y reforma política en América Latina”, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Serie Cuadernos de CAPEL, N° 42).
- OEA e Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000), *Sistemas de elecciones parlamentarias y su relación con la gobernabilidad democrática en América Central y República Dominicana*, San José, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; IIDH.
- Oelckers Camus, Osvaldo (s.f.), *La modernización del poder legislativo*, Santiago, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa; Universidad Católica de Valparaíso.
- Perina, Rubén (2000), “La OEA en la promoción de la democracia y el fortalecimiento del poder legislativo”, documento presentado en el II Curso Regional “El Parlamento en la Democracia y la Integración”, Santa Catarina de Palopó, Guatemala, diciembre.
- Planas, Pedro (1997), *Derecho parlamentario*, Lima, Ediciones Forenses.

- _____ (1998), *Comunicación política y equidad electoral*, Lima, Universidad de Lima; Fondo de Desarrollo Editorial.
- Ramírez Altamirano, Marina (1994), *Manual de procedimientos legislativos*, San José, Asamblea Legislativa.
- Rincón Castro, Marcela (2000), *La modernización política del Congreso de la República: ¿un proyecto posible de alcanzar? Un análisis a la luz de la crisis de representación en Colombia*; tesis de grado, Santafé de Bogotá, Universidad de Los Andes, mimeo.
- Rodríguez Chang, Ronny (ed.) (1999), *Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*, San José, OEA. Unidad para la Promoción de la Democracia; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sartori, Giovanni (2000), *¿Qué es la democracia?*, México, Nueva Imagen.
- Smok U., Carlos I. (1997), “Modernizar al parlamento: un desafío vigente”, en *Informe final del proyecto de modernización del Congreso Nacional de Chile*, Santiago, Congreso Nacional.

Reforma del Estado y democratización de la gestión pública: la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo*

Denise Vitale

La reflexión sobre la democracia constituye uno de los principales puntos de la agenda político-jurídica en los inicios del siglo XXI. Si el siglo anterior estuvo signado por la afirmación democrática como elemento central de la política, el debate contemporáneo da un paso adelante orientándose hacia la profundización y la calidad de la democracia. Además de intentar comprender por qué las democracias son preferibles a otras formas de gobierno, es propicio explorar en este momento de qué manera y bajo qué condiciones ellas se establecen y logran evolucionar, en el contexto de las sociedades urbanas y de políticas públicas de gran escala.

La necesidad de reflexionar en torno a la calidad de las democracias contemporáneas se relaciona con la crisis del Estado, particularmente con la crisis experimentada por sus instituciones representativas. Aunque éstas continúan siendo necesarias para viabilizar los regímenes democráticos en las sociedades actuales, extremadamente complejas, ellas están sin embargo marcadas por limitaciones que, muchas veces, distorsionan sus principios y objetivos.

El debate sobre la reforma del Estado debe incluir una amplia discusión referida a los instrumentos contemporáneos por medio de los cuales se realiza la democracia. Se trata de la necesidad de buscar mayor legitimidad en los procesos democráticos, promoviendo, con ello, una gestión pública transparente, con rendición pública y regular de cuentas (*mayor accountability*).

Entre los problemas comunes más evidentes en los países de formación democrática destaca la distancia existente entre los representantes y los representados, el incumplimiento de las promesas de campaña y la ausencia de mecanismos de control que permitan la responsabilización de los representantes ante el pueblo. A estos problemas se suman, además, la influencia del poder económico en las campañas electorales, el poder de los medios de comunicación de masa y de la industria de la propaganda durante las campañas y en los mismos mandatos, la fragilidad de los partidos políticos y de la fidelidad partidaria, el culto al personalismo y las prácticas de clientelismo y “fisiologismo” (cambio de recursos estatales por respaldo político) (Benavides, 1991: 25-28).

El reconocimiento de estas dificultades y el debate en torno a sus soluciones llevan a repensar la naturaleza y las estructuras de representación política. Vislumbra también formas alternativas para el ejercicio de la soberanía popular. Entre ellas se destacan las prácticas de la democracia directa, asociadas a mecanismos indirectos, derivando en el concepto de democracia semi-directa o participativa. Por medio de este concepto, la democracia representativa puede y debe ser combinada con instituciones de participación popular directa, lo que posibilita una mayor presencia de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Estas dos modalidades de ejercicio del poder no constituyen sistemas excluyentes sino complementarios y compatibles entre sí (Bobbio, 1997: 52; Pateman, 1992: 60-63).

Esta complementariedad no significa, sin embargo, ausencia de conflictos. El fortalecimiento de los mecanismos de participación directa lleva a una nueva configuración de poder y pone en evidencia las deficiencias de la representación. La apertura de espacios a la participación popular es acompañada por una tensión constante entre la legitimidad que se origina en las urnas y la legitimidad que surge de la participación directa, entre la preservación del poder atribuido a los representantes y la exigencia de

(*) Versión revisada del documento presentado en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.

Título original: “Reforma do Estado e democratização da gestão pública: a experiência brasileira do Orçamento Participativo”.

más poder a los canales de la democracia directa. Es en la búsqueda continua de equilibrio entre estos dos extremos que se sustenta el principio de la democracia semi-directa.

La implementación de la democracia representativa o semi-directa se justifica en la medida en que permite subsanar gran parte de las deficiencias del sistema representativo, apuntando a la profundización de la democracia. Si bien la complejidad de las sociedades actuales no permite prescindir de los mecanismos de representación, la introducción paralela de prácticas permanentes de participación directa en la formulación de leyes y políticas públicas, así como en su fiscalización y control, puede contribuir en la reducción del déficit de legitimidad de la democracia representativa. Puede, en última instancia, redefinir el espacio de la política en las sociedades contemporáneas.

Tal vez por esas razones el principio de la democracia participativa tenga hoy en día visibilidad creciente en muchas partes del mundo, particularmente a través de las instituciones del referendo y de la iniciativa popular de ley. Entre los países que han acogido tales instrumentos están los Estados Unidos, Canadá, Australia, la mayoría de los países europeos, Chile y Uruguay (Benavides, 1991: 41-43). El principio de la democracia participativa consta también en el proyecto de Constitución de la Unión Europea, actualmente en debate.

Democracia participativa y la Constitución Federal de 1988

La práctica de elaborar presupuestos públicos en conjunto con la población ganó impulso con la Constitución Federal de 1988, la que afirmó, de manera inédita en la historia brasileña, la democracia semi-directa o participativa como uno de los principios fundamentales de la República. En el ánimo de la nueva Carta, el concepto de democracia que se adoptó no se limitó al restablecimiento de las elecciones para presidente, gobernadores y prefectos. Previó también la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. El anhelo de la sociedad por un ejercicio más amplio de la soberanía popular fue acogido en la Constitución mediante la referencia a instituciones relacionadas con la democracia directa.

La adopción de un sistema participativo en la Carta de 1988 fue fruto del proceso de redemocratización del país y de la apertura política iniciados desde mediados de los años 1970, período marcado por la emergencia de movimientos sociales que representaban distintos intereses. Los anhelos de la sociedad brasileña se revelarían en complejas manifestaciones: explosión de grandes huelgas, campaña por la amnistía política y por el fin de la censura, fortalecimiento de los sindicatos, creación de centrales sindicales, articulación de sectores empresariales urbanos y agrarios, y la lucha por el restablecimiento del Estado democrático de derecho, entre otras. La campaña por *Directas Já* (*Directas Ya*) y el proceso constituyente fueron el marco de aquellos años, que culminaron con la promulgación de la Constitución Federal de 1988.

Durante los trabajos de la Constituyente, centenares de grupos de interés actuaron en los cuatro rincones del país recogiendo un total de doce millones de firmas para las enmiendas populares, las que permitirían a los ciudadanos emitir directamente propuestas de normas constitucionales, instrumento hasta entonces inédito en la historia brasileña. La propia propuesta para que se aceptara el principio de la democracia participativa fue encausada por tres enmiendas populares. Además de este mecanismo, los ciudadanos pudieron participar en la elaboración del nuevo pacto por medio de sugerencias y de audiencias públicas.

Siguiendo la tendencia de países de sólida herencia democrática, la Constitución adopta, de esta forma, el principio de la democracia semi-directa, por medio del cual el sistema representativo es complementado por la institución de la participación directa en los procesos decisorios.

Con fundamento en este principio, se establecieron diversas previsiones constitucionales en relación con la participación popular en el ámbito de los poderes Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial. Así, el artículo 14, que abre el Capítulo IV, De los Derechos Políticos, determina que “la soberanía popular será ejercida por el sufragio universal y por el voto directo y secreto, con valor igual

para todos, y, en los términos de la ley, mediante (I) plebiscito, (II) referendo y (III) iniciativa popular.” Estos tres instrumentos constituyen instituciones de democracia directa en la producción legislativa.

En la esfera del Ejecutivo, especialmente en la formulación y fiscalización de políticas públicas, la Constitución de 1988 prevé la participación de la comunidad en el sector de la seguridad social (art. 194, VII), particularmente en el de la salud (art. 198, III) y asistencia social (art. 204, II), educación (art. 206, VI), cultura (art. 216, § 1º), y niño y adolescente (art. 227, § 1º). Determina, de esta manera, la participación del usuario en la administración pública directa e indirecta (art. 37, § 3º).

En el área de las finanzas públicas, aunque la Constitución no ha hecho mención expresa a la participación popular, la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley Complementaria N° 101/00) determina el incentivo a la participación popular y a la realización de audiencias públicas durante los procesos de elaboración y discusión de los planes y leyes presupuestarias (art. 48, párrafo único). Finalmente, en el ámbito del Poder Judicial, la participación popular se ha establecido tanto en el acceso a este Poder, por medio de la acción popular (art. 5º, LXXIII), como en la competencia para juzgar determinados crímenes y en el establecimiento del Tribunal de Ciudadanos (*Tribunal do Júri*) (art. 5º, XXXVIII).

Paralelamente, la Constitución Federal de 1988 amplió significativamente el papel y la autonomía de los municipios. En el caso brasileño, el desarrollo de la experiencia del presupuesto participativo (PP) en el plano local fue impulsado por el tratamiento que se le diera a los municipios en la Constitución de 1988. Los municipios fueron elevados a la condición de ente federal, lo que les permitió gozar de autonomía política, administrativa y financiera, conforme a lo estipulado en los artículos 18, 29-31, 156, 158 y 159 de la Constitución Federal. El reconocimiento de mayor autonomía quedó expresado en la determinación de que deberían elaborar su propia ley orgánica, instrumento que corresponde a la Constitución Municipal (Meirelles, 2003: 84).

Al tratar la planificación local, la Carta de 1988 también prevé la participación popular. De acuerdo con su artículo 29, XII, la ley orgánica garantizará la cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal, principio que fue ampliado doce años más tarde con la promulgación del Estatuto de la Ciudad (Ley N° 10.257/01). El inciso XIII, a su vez, determina la posibilidad de la iniciativa popular legislativa en proyectos de ley de interés local, por medio de la manifestación de por lo menos 5% del electorado.

De este modo, tanto la mayor autonomía y la valorización del poder municipal como la previsión expresa de la participación popular en la planificación de esta unidad de la federación, contribuyeron con la construcción de condiciones favorables al desarrollo del presupuesto participativo después de 1988.

La diversidad de instrumentos previstos de participación directa se funda históricamente en el hecho de que el sistema representativo, fundamental para la viabilidad de la democracia en las sociedades contemporáneas, extremadamente complejas, presenta limitaciones que muchas veces distorsionan los principios y objetivos democráticos.

En el caso brasileño, el cuadro de limitaciones es considerable, ya que se ve agravado por los diversos problemas que presenta el sistema electoral vigente, como la sub-representación federal de los estados más populosos y desarrollados, y la ausencia de instrumentos de control suficientes para materializar la responsabilización de los representantes ante el pueblo. La debilidad de los partidos políticos, el culto al personalismo, el abuso del poder económico en las campañas electorales y las prácticas del clientelismo y la compra de votos, arraigadas en la cultura política del país, también contribuyen a limitar los efectos del mecanismo de la representación (Benavides, 1991: 25-28).

Aunque el sistema representativo constituya una forma necesaria e imprescindible de participación de los ciudadanos en la vida pública, él se llega a completar con las instituciones de la participación directa. Para algunos autores, esta naturaleza complementaria permite la corrección de algunas de las limitaciones mencionadas. De este modo, democracia representativa y democracia directa no serían sistemas alternativos y excluyentes, sino complementarios y compatibles entre sí (Bobbio, 1997: 52).

No obstante la previsión del principio de la democracia semi-directa o participativa, después de más de 15 años de vigencia de la Constitución Federal de 1988, su eficacia ha sido sólo parcialmente verificada. Si, por un lado, en el plano de la administración pública se constituyeron consejos para la participación de la sociedad en los sectores de la salud, la educación y la asistencia social, por el otro, los instrumentos previstos en el artículo 14 para el ejercicio directo del poder legislativo por los ciudadanos no fueron implementados.

Durante los últimos 15 años se realizó sólo un plebiscito nacional -acerca de la forma del sistema de gobierno-, cuya realización estuvo determinada por el propio texto constitucional, en el artículo 2º de sus Disposiciones Transitorias. Tampoco hubo convocatoria de referendo. La iniciativa popular legislativa, por su parte, fue perjudicada por las excesivas exigencias impuestas a los autores de la iniciativa, como la elevada cantidad mínimo de firmas y su distribución por estados. Estos requisitos dificultaron la utilización de la institución a tal punto que, desde 1988, sólo dos proyectos de ley de iniciativa popular pudieron ser presentados ante la Cámara de Diputados.

En este contexto, el principio de la democracia semi-directa o participativa, imbuida en el espíritu del legislador constituyente, no llegó a transformarse en realidad. Su práctica mediante las instituciones contempladas en el artículo 14 permanece, en gran medida, como una expectativa. Asimismo, es posible afirmar que la definición de la democracia semi-directa ha estado acompañada por un vacío de eficacia social, toda vez que sus formas de realización han sido implementadas sólo parcialmente.

Mientras tanto, durante la vigencia de la Constitución de 1988 se ha desarrollado en la esfera municipal brasileña una forma peculiar de democracia participativa, no especificada en el texto constitucional, y que, utilizada en la administración pública y en un número creciente de municipalidades, ha dado origen al llamado presupuesto participativo. A través de él, los residentes de cada municipio participan directamente en las asambleas públicas, organizadas en diferentes regiones de la ciudad, para debatir el contenido del proyecto de ley de presupuesto y definir las inversiones para el siguiente ejercicio presupuestario. Como muestra la evolución de las cifras, esta práctica es cada vez más frecuente en el país (Tabla N° 1).

Tabla N° 1
Municipios que practican el presupuesto participativo

Períodos de gestión administrativa	Municipios con PP
1989-1992	12
1993-1996	36
1997-2000	104

Fuente: Fórum Nacional de Participação Popular, y levantamiento de la autora.

La función de elaborar el proyecto de presupuesto, originalmente atribuida al Poder Ejecutivo, pasa a ser compartida con la sociedad civil. Al deliberar en torno a las prioridades para una región del municipio, la población interfiere directamente en la gestión del Ejecutivo colaborando con él.

Es en el establecimiento de esta cogestión que el presupuesto participativo se presenta como un mecanismo de democracia semi-directa: por un lado, la realización de asambleas abiertas en lugares públicos, como escuelas, plazas, centros comunitarios y culturales, revitalizando los espacios públicos y configurando verdaderas ágoras modernas; por el otro, la participación del Ejecutivo, a quien le cabe la competencia de elaborar el proyecto de ley presupuestaria, y del Legislativo, que debe aprobar el proyecto.

El presupuesto participativo no fue específicamente previsto por la Constitución de 1988 ni fue reglamentado por ley federal, estadual o municipal. Sin embargo, está plenamente de acuerdo con el ordenamiento jurídico brasileño. Su fundamento jurídico reside en los propios principios y determinaciones constitucionales enunciados anteriormente, así como en las normas estipuladas más recientemente en la Ley Complementaria N° 101/00, la Ley de Responsabilidad Fiscal (artículo 48,

parágrafo único), en la Ley Federal N° 10.257/01, y en el Estatuto de la Ciudad (artículos 2°, II; 4°, II, f, § 3°; 44). La experiencia también encuentra respaldo en las constituciones de los estados a los que pertenecen los municipios que la implementan, y en las respectivas leyes orgánicas y planes directores.

A pesar de la previsión de la Ley de Responsabilidad Fiscal y, más expresamente, del Estatuto de la Ciudad para la realización del presupuesto participativo en los municipios, la institución de esta práctica depende, fundamentalmente, de la iniciativa del Ejecutivo, quien decide iniciarla a través de un acto del prefecto.

Aunque estos dispositivos legales constituyen directrices y normas generales que deben ser seguidas por todos los municipios, su implementación recae en la voluntad política del prefecto, quien debe, además de instituir la participación popular en la elaboración y fiscalización del presupuesto público, realizar una serie de actos administrativos para viabilizar la experiencia. La verificación de la voluntad política del Ejecutivo está, pues, no sólo en la iniciativa de introducir el presupuesto participativo, sino, sobre todo, en el empeño en implementar esta práctica.

Así, a pesar de que más de cien municipios realizan actualmente el presupuesto participativo en Brasil, no todas las experiencias presentan la misma calidad, siendo algunas más exitosas que otras. Entre los múltiples factores involucrados en su evaluación destaca la voluntad política del prefecto en compartir efectivamente la gestión presupuestaria directamente con la población. En definitiva, esto significa, desde el punto de vista de muchos mandatarios, “desistir del poder”.

En el mismo sentido, la introducción del presupuesto participativo interfiere en el Poder Legislativo, pudiendo también significar, para ciertos concejales, pérdida de poder. Con el establecimiento de un espacio público común para las definiciones presupuestarias, el presupuesto participativo reduce la tradicional práctica del clientelismo, prescindiendo de la figura del concejal como intermediario para la realización de inversiones en las distintas regiones de la ciudad.

El presupuesto participativo ha sido adoptado hoy en día por más de cien municipios brasileños, en todas las regiones del país. En varios de ellos, la experiencia está en su segunda, tercera e incluso en su cuarta gestión administrativa. Desde el punto de vista partidista, surgió embrionariamente bajo las administraciones del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), en los municipios de Lages/SC, Pelotas/RS, Boa Esperanza/ES y Vila Velha/ES, en períodos dispersos entre los años 1970 y 1980¹.

Sin embargo, es a partir de 1989 que la experiencia gana visibilidad nacional en virtud de su adopción por la administración ejercida por el Partido de los Trabajadores (PT) en Porto Alegre/RS. Es allí donde el proyecto de participación directa en el presupuesto público adquiere mayor complejidad, facilitada por la continuidad que tuvo, desde entonces, a lo largo de cuatro administraciones municipales.

El presupuesto participativo de Porto Alegre pasa a ser utilizado como modelo de democratización del presupuesto público, no sólo entre partidarios del PT y del PMDB, sino también en las administraciones de otros partidos, entre ellos, el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), Partido Socialista Brasileño (PSB), Partido Democrático de los Trabajadores (PDT) y Partido del Frente Laboral (PFL). Cabe destacar la implantación del presupuesto participativo en el gobierno estadual de Rio Grande do Sul (1998-2002) y el intento de implantación en los estados de Minas Gerais y Mato Grosso do Sul. La experiencia de Porto Alegre conquistó, incluso, reconocimiento internacional al ser escogida por el Programa de Asentamientos Humanos (Habitat/1996), de las Naciones Unidas, como una de las 40 mejores prácticas de gestión urbana del mundo.

En los últimos años, la experiencia del presupuesto participativo ha sido adoptada por las esferas gubernamentales de diversos países de América Latina y de Europa. Se destacan los municipios de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, las tres áreas urbanas de mayor población de Argentina, Montevideo (Uruguay), Asunción (Paraguay), Negrete y Monte Patria (Chile), Ciudad de México, Cantón Morona (Ecuador), Villa El Salvador (Perú), Saint Denis (Francia), Barcelona y San Sebastián (España). En Venezuela, el estado Miranda también ha implementado esta experiencia.

El presupuesto participativo en los municipios brasileños

Frente a la creciente importancia del presupuesto participativo en Brasil, este estudio buscó comprender sus principales características a partir de una investigación comparativa en seis municipios, durante la gestión 1997-2000. Procurando abarcar municipios situados en las diversas regiones del país, gobernados bajo diferentes orientaciones ideológicas, de tamaños distintos y con diferentes niveles de maduración del proceso, fueron seleccionados los siguientes municipios: Porto Alegre/RS y Medianeira/PR, en la región Sur; Itapecerica da Serra/SP y Belo Horizonte/MG, en el Sudeste; Campina Grande/PB, en el Nordeste; y Belém/PA, en el Norte del país.

De las 104 experiencias de presupuesto participativo desarrolladas en el país durante la gestión 1997-2000, 53 fueron conducidas bajo administraciones del PT, 13 del PSDB, 11 del PSB, nueve del PMDB, ocho del PDT, tres del PPS, tres del PV, dos del PTB y dos del PFL. De acuerdo a la proporcionalidad, fueron seleccionadas para este estudio tres experiencias implantadas por el PT (Porto Alegre/RS, Belém/PA y Medianeira/PR), una por el PSDB (Itapecerica da Serra/SP), una por el PSB (Belo Horizonte/MG) y una por el PMDB (Campina Grande/PB).

Desde el punto de vista regional, del total de experiencias, 47 ocurrieron en el Sudeste, 39 en el Sur, 14 en el Nordeste, tres en el Norte y sólo una en el Centro-Oeste. Se optó, así, por contemplar dos experiencias del Sur, dos del Sudeste, una del Nordeste y una del Norte.

En relación con el tamaño de las ciudades, se verificó que el presupuesto participativo se realizó en municipios con diversas dimensiones poblacionales. A los fines de esta investigación, se procuró considerar municipios de todas las dimensiones. Fueron seleccionadas tres importantes metrópolis y capitales del país, con más de un millón de habitantes: Porto Alegre, Belo Horizonte y Belém. Paralelamente, la muestra buscó incluir municipios de otras dimensiones: Campina Grande, con casi 350 mil habitantes, Itapecerica da Serra, con 130 mil, y Medianeira, con cerca de 38 mil habitantes.

Finalmente, se pretendió analizar tanto las experiencias recientes, iniciadas durante la gestión 1997-2000, como aquellas que comenzaron hace más tiempo, con continuidad en dos o más gestiones. El objetivo era verificar hasta qué punto el grado de maduración y el factor tiempo interfieren en los resultados del presupuesto participativo. Así, Porto Alegre realizaba la experiencia desde hacía tres gestiones, desde 1989; Belo Horizonte, durante dos administraciones, desde 1993; mientras que Belém, Campina Grande y Medianeira la implementaron en 1997. Itapecerica da Serra es la experiencia más reciente considerada en este estudio, habiendo sido iniciada solamente en 1999 (Tabla N° 2).

Tabla N° 2
Experiencias de presupuesto participativo adoptadas en este estudio

Municipio/Estado	Región	Partido político	Población	N° de gestiones
Porto Alegre/RS	Sur	PT	1.360.590	3
Belo Horizonte/MG	Sudeste	PSB	2.238.526	2
Belém/PA	Norte	PT	1.280.614	1
Campina Grande/PB	Nordeste	PMDB	355.331	1
Medianeira/PR	Sur	PT	37.827	1
Itapecerica da Serra/SP	Sudeste	PSDB	129.685	1

Fuente: IBGE/Censo 2000.

Nota: las ciudades están ordenadas de acuerdo a la antigüedad de la experiencia de PP.

El ciclo del presupuesto participativo

Desde el punto de vista metodológico, las experiencias asumen características comunes que permiten identificar un modelo general del proceso. Las semejanzas se explican por el hecho de que Porto Alegre fue la principal referencia para las demás experiencias, sirviendo como punto de partida e inspiración. Además de haber sido uno de los primeros municipios en implementar el presupuesto

participativo, la capital gaucha ha mantenido la dinámica por cuatro gestiones administrativas, lo que le ha permitido consolidar y sofisticar el modelo.

La implementación del presupuesto participativo depende de la iniciativa del gobierno, quien decide elaborar el proyecto de ley presupuestaria en conjunto con la población, ya sea íntegramente o en parte. La competencia de la propuesta presupuestaria, atribuida al Ejecutivo, pasa a ser compartida con los ciudadanos, y solamente después de una elaboración conjunta es enviada al Legislativo para su consideración. El objetivo del proceso consiste en permitir una doble democratización: primero, promoviendo la apertura de las discusiones y decisiones presupuestarias a todos los habitantes; luego, a partir de las decisiones tomadas, democratizando el uso de los recursos públicos en las diversas áreas de la ciudad, de acuerdo con algunos criterios de justicia social.

Sin embargo, la experiencia no puede ser implementada si el Ejecutivo no decide iniciarla. El proyecto de institucionalizar nuevas esferas de deliberación pública para así alcanzar la doble democratización mencionada anteriormente depende del gobierno. Por lo tanto, aunque el proceso esté basado en procedimientos deliberativos, el punto de partida no es propiamente deliberativo. Aun cuando el propio proceso deliberativo, una vez instalado, pueda cuestionar y transformar ese acto.

Para poner ese procedimiento en práctica, la administración pública divide el municipio en áreas menores, normalmente llamadas “regiones” (“*regiões*”). Las reglas para esta división territorial varían conforme la experiencia. En algunos casos, la división administrativa establecida por el plan director es mantenida, mientras que en otros, las regiones son divididas de acuerdo con criterios como tradición y organización comunitaria, e indicadores socio-económicos. Cuanto más homogéneas las regiones en términos de infraestructura y perfil socio-económico, mejor la distribución de las inversiones en el municipio.

Las asambleas populares que discuten y deliberan prioridades presupuestarias se basan en la división regional de cada municipio. A medida que se desarrolla el proceso, se ha hecho común la inclusión de asambleas temáticas destinadas a discutir los problemas de la ciudad como un todo, en las áreas de educación, salud, cultura, etc. Además, en la mayoría de los casos se han creado coordinaciones especiales para conducir el proceso, cuyo grado de autoridad e integración con otras áreas de la administración pública también varía según la ciudad.

¿Quién gobierna?

La estructura de la participación sigue un modelo piramidal para asegurar la toma de decisiones desde la base hacia arriba. Así, la base de la pirámide está conformada por todos los habitantes del municipio, y en el ápice existe un órgano de representación comunitaria creado específicamente para el proceso: el Consejo del Presupuesto Participativo².

Entre estos dos niveles de participación, en el medio de la pirámide, están generalmente los llamados delegados, escogidos por la comunidad para mediar en el proceso. No obstante estos nuevos canales de participación, organizados a partir de una democracia más directa, el Ejecutivo y el Legislativo asumen un papel crucial, el primero siendo responsable por organizar y divulgar el proceso, así como preparar las propuestas presupuestarias y la versión final del proyecto de ley a ser enviado a la Cámara de Concejales. El Legislativo, por su parte, podrá o no aprobar el proyecto, así como proponer o aprobar enmiendas.

La base de la pirámide está compuesta por todos los habitantes de cada región, o de toda la ciudad en el caso de las asambleas temáticas. La participación es opcional. Todos los residentes con más de dieciséis años tienen derecho a voz y voto en las asambleas. Ellos deben expresar sus opiniones y puntos de vista, y deliberar sobre las soluciones a sus problemas particulares. A ellos les cabe votar directamente en torno a las prioridades para la asignación de recursos y en los dos niveles de representación -delegados y consejeros- creados específicamente para mediar en las relaciones entre la comunidad y la administración municipal.

Los delegados constituyen el centro de la pirámide. Son elegidos directamente en las asambleas regionales y el número total de delegados es en general proporcional al número de personas de cada región presentes en las asambleas³. Ellos actúan como un importante eslabón entre la comunidad como un todo y los miembros del Consejo. A los delegados les cabe conocer las prioridades de los habitantes de su respectiva región, incentivar las discusiones entre ellos y fiscalizar la aplicación de los recursos.

Finalmente, la cima de la pirámide está integrada por el Consejo de Presupuesto Participativo, generalmente integrado por dos habitantes de cada región, en algunos casos elegidos directamente por la comunidad, en otros casos escogidos por los delegados⁴. En algunas experiencias, miembros del Ejecutivo y del Legislativo también participan en el Consejo, pero sin derecho a voto. Los consejeros deben fiscalizar la elaboración de propuestas presupuestarias, controlar la distribución de recursos y votar modificaciones en el procedimiento. El Consejo es el órgano más importante, ya que fiscaliza la preparación del documento presupuestario hasta su votación en la Cámara de Concejales.

Aunque tanto los delegados como los consejeros son representantes, la naturaleza de esta representación y la relación con los ciudadanos representados son completamente diferentes del modelo de representación tradicional. En primer lugar, delegados y consejeros no son políticos profesionales y tampoco son remunerados. Además, el eslabón entre los representantes y la comunidad que representan es mucho más fuerte que el eslabón que hay entre los ciudadanos y los representantes oficialmente electos para el Legislativo o el Ejecutivo.

De hecho, delegados y consejeros actúan más como una comisión que conduce las decisiones populares a la administración pública que como representantes que tienen un considerable margen de libertad y autonomía para decidir sobre las cuestiones en agenda. A pesar de esta diferencia, sin embargo, la cuestión de vincular la participación a la representación permanece como una preocupación. Para evitar la profesionalización de los representantes comunitarios, y para asegurar que las decisiones populares sean respetadas hasta el momento final del ciclo, las normas internas suelen imponer límites a los miembros del Consejo. En Porto Alegre e Itapeverica da Serra, por ejemplo, ellos pueden ser reelectos sólo una vez, y pueden ser destituidos en cualquier momento por las asambleas. Por último, no pueden detentar cargos de elección ni servir en la administración pública.

Una nueva dinámica de poder

El ciclo del presupuesto participativo se inicia, en general, con la realización de dos ruedas de asambleas regionales que se dan entre los meses de marzo y julio. Las primeras plenarios abren el período de discusiones anuales con dos temas principales en la agenda: la rendición de cuentas del año anterior y la presentación de las reglas para el año en curso.

En algunas experiencias, los delegados llegan a ser electos en estas primeras sesiones. La segunda rueda de asambleas es organizada para elegir los miembros del Consejo de Presupuesto Participativo y deliberar sobre las prioridades presupuestarias. Los residentes de cada región generalmente discuten y jerarquizan prioridades en reuniones menores que se llevan a cabo entre las dos ruedas.

Con la toma de posesión de los consejeros, se inicia, en el segundo semestre, un nuevo ciclo orientado a los aspectos administrativos, legales y técnicos, cuya principal tarea consiste en la elaboración del proyecto de ley de presupuesto anual. Debido a la complejidad de estos aspectos, el Consejo asume un papel más importante durante este período. Los municipios tienen hasta fines de septiembre para enviar el proyecto de ley de presupuesto anual al Poder Legislativo para su aprobación. Esta propuesta presupuestaria debe reflejar las prioridades y directrices definidas por los habitantes.

La política de redistribución de recursos

El proceso del presupuesto participativo persigue no sólo abrir las discusiones y decisiones a todos los ciudadanos sobre la asignación de los fondos públicos, sino también redistribuir recursos de acuerdo a criterios de justicia social. La democratización del proceso presupuestario a través de la participación

política lleva a una democratización de los servicios y de las inversiones públicas, permitiendo mejorar la calidad de vida de los habitantes, sobre todo de los de más bajos ingresos.

El objetivo consiste en invertir las prioridades: las regiones del municipio que han recibido menos inversiones de la administración pública tienen prioridad en la asignación de recursos para el año siguiente. Esta inversión sólo es posible por medio de un método racional de distribución de recursos guiado por criterios transparentes, objetivos y generales. Cabe recordar que el establecimiento de una metodología redistributiva depende, no obstante, de la posición que tenga el Ejecutivo. El objetivo de redistribuir recursos a través de criterios de justicia social ha sido central en el concepto de presupuesto participativo desde su inicio, siendo incluso anterior al proceso deliberativo. Esto no significa, sin embargo, que no pueda ser cuestionado ni modificado durante el proceso deliberativo.

Un buen ejemplo es la metodología aplicada en Porto Alegre, donde la distribución de recursos ha estado basada en tres criterios generales: la población de la región, el grado de carencia en cada servicio o infraestructura, y la prioridad política de la comunidad. Cada criterio es jerarquizado conforme a la prioridad. El Consejo de Presupuesto Participativo determina los criterios y sus pesos correspondientes en cada año. En el 2001 los criterios y los pesos están reflejados en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Criterios para la distribución de recursos en el PP de Porto Alegre

Carencia de servicio o infraestructura (peso 4)	
0,01% a 14,99%	Nota 01
15% a 50,99%	Nota 02
51% a 75,99%	Nota 03
Sobre 76%	Nota 04
Prioridad temática de la región (peso 3)	
Cuarta prioridad	Nota 01
Tercera prioridad	Nota 02
Segunda prioridad	Nota 03
Primera prioridad	Nota 04
Población residente en la región (peso 2)	
Hasta 25.000 habitantes	Nota 01
25.001 a 45.000	Nota 02
45.001 a 90.000	Nota 03
Sobre 90.001 habitantes	Nota 04

Fuente: PMPA

La nota atribuida a cada línea es multiplicada por el peso correspondiente de cada criterio. Todas las demandas son jerarquizadas de modo que los recursos puedan ser distribuidos de acuerdo a la combinación de los tres criterios. En algunos municipios, como Belo Horizonte e Itapecerica da Serra, un proceso más complejo define el criterio relacionado con el grado de carencia de servicios o de infraestructura. Los representantes de la comunidad evalúan las demandas a través de un proceso llamado *caravana de las prioridades*, que incluye visitas a los sitios donde los residentes de las demás regiones identifican sus problemas. La idea es dar a los consejeros una visión general de las demandas de la ciudad, permitiéndoles la comparación de las necesidades y urgencia de los problemas entre todas las regiones. Después de las visitas, los consejeros jerarquizan las demandas orientando así la distribución de los recursos disponibles.

Es preciso señalar que una redistribución significativa de los recursos depende de la presencia de ciertos factores, como la capacidad de inversión de los municipios, el porcentaje del presupuesto destinado a fines de naturaleza popular, y la propia satisfacción de las demandas por parte del Ejecutivo.

Credibilidad y rendición de cuentas

El presupuesto participativo sólo llega a ser completamente exitoso cuando las prioridades seleccionadas por la población son respetadas e implementadas. La credibilidad del proceso depende de la efectiva implementación de las reivindicaciones populares. En efecto, la no ejecución de muchas de las demandas acogidas por el presupuesto participativo es uno de los principales problemas que enfrenta el proceso. En este sentido, existe una amplia variación entre los municipios que han adoptado la experiencia. En los casos donde el gobierno municipal comprende el proceso como algo central en el planeamiento de la ciudad, un mayor número de demandas llegan a ser implementadas. En otros casos, en los cuales el presupuesto participativo es concebido como algo periférico en la estructura administrativa, el Ejecutivo tiende a ignorar la mayoría de las reivindicaciones que fueron sujetas a deliberación por las asambleas populares⁵.

La rendición de cuentas atraviesa todo el proceso, diferenciándose, sin embargo, en el grado en que ocurre en cada municipio. En Porto Alegre, por ejemplo, en la primera asamblea de cada año, el prefecto rinde cuentas de la situación de cada demanda, aclarando las que fueron ejecutadas el año anterior y justificando el no cumplimiento de otras. Los delegados y los consejeros están vinculados a las decisiones populares, por lo que también tienen que justificar sus actos ante la comunidad. Sus números telefónicos y direcciones son distribuidos entre los habitantes y todas las reuniones del Consejo son abiertas al público. Además, una comisión especial cuyos integrantes son seleccionados entre los delegados y consejeros fiscaliza los gastos públicos, y cada residente puede obtener información sobre la situación de una demanda dada por medio de internet, por teléfono o directamente de la administración pública.

Es preciso observar, sin embargo, que la publicidad y la justificación no son principios nuevos introducidos por el presupuesto participativo. Tales principios deberían servir de pauta para todas las actuaciones públicas, incluso en ausencia de participación popular y deliberación pública. Pero en sistemas exclusivamente representativos, el control popular y la presión por publicidad y transparencia son mucho más precarios, pues las personas están menos enteradas sobre qué asuntos y en qué forma están siendo decididos. Cuanto más fuerte sea la participación y la presión popular, mayor será el vínculo entre los representados y sus representantes. Así, al promover la publicidad y la rendición de cuentas, la participación le brinda mayor calidad a la representación.

En Brasil, el respeto a estos dos principios ha sido particularmente importante en la reducción de la práctica del clientelismo, por medio de la cual miembros del Legislativo local intercambian ventajas y beneficios para una región dada por votos. Como resultado de esta práctica, la distribución se torna cada vez más ineficiente, los actores sociales son “desempoderados” a medida que se reduce su habilidad para demandar una distribución de recursos, y aumentan las desigualdades sociales y económicas (Avritzer, 2000: 8). Toda vez que las necesidades de la ciudad son discutidas y deliberadas en asambleas públicas en el marco del presupuesto participativo, esa distorsión ha llegado a ser significativamente reducida.

El problema de la movilización

La estructura del proceso permite que todos los habitantes del municipio puedan participar. En Porto Alegre, el municipio que tiene la experiencia más prolongada, aproximadamente veinte mil personas, cerca del 2% del electorado municipal, actualmente participan⁶. De acuerdo a estimaciones del gobierno, si se suman también las reuniones menores, las llamadas ruedas intermedias que se realizan entre las dos grandes ruedas de asambleas, el número total de participantes sería alrededor de cuarenta y cinco mil personas, casi el 5% del electorado⁷.

Se podría argumentar que la baja tasa de participación afecta el carácter directo del proceso, ya que los habitantes que no participan en las asambleas acaban siendo representados por aquellos que escogieron participar. Aunque esto sea verdad, se trata de un problema que tiene cualquier sistema democrático que adopte el voto facultativo. En este sentido, las altas tasas de abstención en países con

sólida tradición democrática, de Estados Unidos a Europa Occidental, es aún más preocupante. Además, el proceso del presupuesto participativo no sustituye las elecciones municipales oficiales, en las cuales el voto es obligatorio. Así, la tasa adicional del 2% representa un considerable número extra de participantes, muy significativo en tiempos de escepticismo y apatía política. Cabe también destacar que la participación en el proceso ha crecido notablemente desde el comienzo de la experiencia, como lo demuestran las cifras de la Tabla N° 3⁸. En el largo plazo, a medida que la experiencia evoluciona, se tiende a un proceso mejor estructurado y con mayores índices de participación.

Tabla N° 3
Participación en el Municipio de Porto Alegre
(Número total de participantes en las asambleas)

Año	Regiones	Temáticas	Total
1989	1.510	-	1.510
1990	976	-	976
1991	3.694	-	3.694
1992	7.610	-	7.610
1993	10.735	-	10.735
1994	9.638	1.609	11.247
1995	11.281	2.446	14.267
1996	10.148	1.793	11.941
1997	11.908	4.153	16.061
1998	13.687	2.769	16.456
1999	16.813	3.911	20.724
2000	15.065	3.694	18.759

Fuente: Gaplan/CRC - PMPA

Clases sociales y participación

Uno de los principales argumentos en contra de la democracia participativa se refiere a un cierto carácter elitista que ella necesariamente conllevaría⁹. Toda vez que la participación exige tiempo, sólo los que pueden darse el lujo de trabajar menos estarían disponibles para participar. Así, sólo las clases más altas encontrarían tiempo para participar cara a cara en las asambleas de deliberación. El presupuesto participativo cuestiona este argumento y demuestra exactamente lo contrario: las clases más bajas tienden a participar más. La naturaleza específica del proceso -discusión y deliberación en torno a recursos públicos- llama la atención de las clases y grupos menos privilegiados, quienes dependen de la administración pública para el acceso a inversiones en servicios públicos.

En Porto Alegre, por ejemplo, 55,63% de los participantes gana menos de cuatro salarios mínimos al mes, el 20,6% gana entre cuatro y ocho salarios, mientras que sólo el 21,36% recibe más de ocho salarios mínimos¹⁰ (CIDADE, 1999: 24-25). El alto índice de participación de las capas más bajas es esencial para el establecimiento de un proceso de democracia deliberativa en el cual cada miembro de la comunidad puede realmente participar en los procesos de toma colectiva de decisiones. Ello sólo es posible por el hecho de haber sido adoptados patrones de políticas públicas redistributivas.

La relación entre clase social y participación evidencia el aspecto pedagógico del presupuesto participativo. Los ciudadanos que participan desarrollan un sentido de organización, movilización y capacidad de presión; además obtienen conocimientos técnicos a los cuales hasta entonces no hubieran tenido acceso alguno. El resultado es un aumento de la equidad en el proceso deliberativo y una redistribución de los bienes y servicios municipales (Avritzer, 2000: 33-34). Asimismo, se da una mayor concienciación política en la medida en que ellos se ven como ciudadanos activos, realmente involucrados en las decisiones públicas. Aunque el proceso centre su atención en la resolución de problemas concretos de los habitantes -quienes comparecen a las asambleas para discutir y decidir sobre la construcción de una nueva escuela o puesto de salud, o cuáles calles deben ser pavimentadas-,

la discusión de estos problemas locales aumenta la conciencia política en términos nacionales e, incluso, internacionales.

Grados de implementación de la experiencia

La investigación en los seis municipios reveló una serie de aspectos comunes y también peculiaridades relevantes. Así como los rasgos comunes nos permiten identificar un modelo general del proceso, las diferencias encontradas apuntan tanto a los factores decisivos en la obtención de mayor o menor éxito de la experiencia como a los diversos niveles de implementación en los municipios.

La implantación del presupuesto participativo se demostró que era posible en municipios de todas las regiones del país, de diferentes tamaños, y gobernados por partidos políticos de diversas orientaciones. También se mostró viable tanto en municipios que no tienen tradición en la experiencia como en aquellos que la realizan desde hace varios años. No obstante, y aunque se haya instituido y hecho posible en contextos distintos, hay diferencias en la implementación y en cuanto a los resultados obtenidos en cada caso.

En todos los casos estudiados, el presupuesto participativo pretende una doble democratización: primero, promoviendo la apertura de las discusiones y decisiones presupuestarias a todos los habitantes; segundo, y a partir de las decisiones tomadas, democratizando el uso de los recursos públicos entre las diversas áreas de la ciudad. La doble democratización tiene, pues, tanto carácter formal como material. De un lado, la ampliación del modo en que se ejerce la soberanía popular, creando instancias directas de participación que se articulan a las representativas. De otro, la redistribución de bienes y servicios públicos, buscando democratizar el acceso a los recursos públicos.

Desde el punto de vista formal, al abrir la deliberación sobre el presupuesto público de modo que permita la intervención directa de la población, el presupuesto participativo introduce un procedimiento por medio del cual los habitantes de cada municipio, organizados o no en asociaciones locales, participan anualmente en la definición de los recursos presupuestarios. Se trata, así, de un procedimiento de inclusión que amplía las formas de participación política en varios sentidos.

La característica más relevante es la dimensión directa de la participación, que se combina con los mecanismos representativos. En este sentido, el presupuesto participativo refuta una de las principales críticas a la idea de la participación directa, según la cual ésta sería inviable en la compleja realidad contemporánea, limitándose a unos pocos casos, como los *town meetings* en Nueva Inglaterra, o los de algunos cantones suizos (Plotke, 1997: 19-34).

La realización del presupuesto participativo, no obstante, cuestiona este argumento toda vez que es justamente en las grandes ciudades, con más de un millón de habitantes, que la experiencia presenta buenos resultados, conforme veremos más adelante. Entre los municipios estudiados, Porto Alegre y Belo Horizonte se destacan por una serie de características positivas en la conducción del presupuesto participativo.

El problema de la escala y de la complejidad de los grandes centros no es ignorado, pero es enfrentado a partir de otra solución: la creación de niveles representativos caracterizados por el mandato imperativo. Las deliberaciones definidas cara a cara en las asambleas son conducidas hacia las instancias superiores de la dinámica participativa por representantes que las defienden ante los demás participantes, así como ante el Ejecutivo y el Legislativo. En la necesidad de eventuales modificaciones, éstas deben ser justificadas y realizar nuevos acuerdos con la base.

Otro aspecto común es el hecho de que la implementación de las experiencias, así como el grado de su realización, dependen de la voluntad política del Ejecutivo. La introducción del presupuesto participativo depende de la iniciativa del gobierno, quien decide elaborar el proyecto de ley de presupuesto en conjunto con la población, ya sea íntegramente o en parte. La competencia atribuida al Ejecutivo en relación con la propuesta presupuestaria pasa a ser compartida con los ciudadanos, y sólo después de su elaboración conjunta es enviada al Legislativo para su consideración.

El doble proceso de democratización apunta no sólo a abrir las discusiones y decisiones en torno a la asignación de fondos públicos a todos los ciudadanos, sino también redistribuir recursos. La propia naturaleza del proceso -deliberación sobre el presupuesto público a partir de la participación popular por regiones de la ciudad- lleva a tal redistribución, considerando que las regiones que registran mayor participación son aquellas más carentes de inversiones y de servicios.

Pero ello puede ocurrir aun de forma más efectiva cuando se combina el criterio de la participación con criterios objetivos de carencia respecto a cada bien o servicio por región. El objetivo consiste en invertir las prioridades: las regiones del municipio que han recibido menores inversiones de la administración pública son priorizadas en la asignación de recursos para el año siguiente. Municipios como Porto Alegre, Belém, Medianeira y Belo Horizonte han adoptado la carencia como uno de los criterios para la definición definitiva respecto a las inversiones. Además de la carencia, la asignación de recursos también toma en cuenta la población de cada región y la prioridad escogida por sus residentes.

Sin embargo, no todas las experiencias de presupuesto participativo adoptan tales criterios. Los municipios de Campina Grande e Itapeperica da Serra no pusieron en un lugar central la cuestión de la carencia de servicios e infraestructura a los efectos de la distribución de recursos. En el primero de los casos, al menos fueron adoptados criterios para esa distribución. En el segundo, la evaluación de las carencias dependía de la opinión subjetiva de los consejeros después de su visita al lugar, no habiendo una referencia objetiva para dicha evaluación. El abandono del principio de la distribución de recursos, organizado y optimizado por medio de criterios y evaluaciones objetivas de las necesidades de cada región, limita el potencial de democratización pretendido por el presupuesto participativo.

El efecto redistributivo, sin embargo, es sólo perceptible cuando existe una considerable cuantía de recursos a ser asignados. Considerando la extrema desigualdad social y económica de Brasil, la redistribución realizada por medio del presupuesto participativo es, sin duda, muy insuficiente. En Porto Alegre, sus resultados han sido más efectivos en función de la reforma tributaria conducida por la prefectura en 1989, la que aumentó el nivel de renta significativamente. Pero ello no ha ocurrido en los otros municipios.

Como consecuencia, uno de los principales problemas que enfrenta el presupuesto participativo es la limitada cantidad de recursos disponibles para inversiones. Como es sabido, de las tres entidades de la federación brasileña, los municipios reciben la menor tajada del ingreso presupuestario. Además, la mayor parte de ese ingreso ya está asignado, bien sea para el pago de la nómina de la maquinaria pública, o para las obligaciones legales en sectores específicos como educación y salud. Por lo tanto, queda disponible un porcentaje muy pequeño del presupuesto para realizar inversiones en otras áreas, variando entre el 5% y el 15% en el mejor de los casos.

Esta variación ocurre porque la mayor parte de las veces, los municipios no someten a la deliberación popular toda la porción que tienen disponible para la inversión. De los municipios estudiados, sólo Porto Alegre y Medianeira llegan a definir el 100% de sus inversiones a través del presupuesto participativo. Se trata de una decisión política que depende esencialmente de la voluntad del Ejecutivo. En Porto Alegre, dos factores han contribuido a la discusión integral de los recursos: la capacidad de presión de la comunidad, y la antigüedad que tiene la experiencia. Con el pasar de los años, y en virtud de la movilización de los participantes, una mayor porción de los recursos disponibles para la inversión se ha estado sometiendo a la decisión popular.

En cuanto a la ejecución de las demandas aprobadas, los resultados demuestran una amplia variación entre los casos estudiados, causada tanto por el compromiso del gobierno de ejecutar las prioridades definidas como por la capacidad de inversión que tiene cada municipio.

En Campina Grande, los constantes y excesivos suplementos presupuestarios realizados por la Prefectura terminaron por reorientar las prioridades, contribuyendo al bajo índice de cumplimiento de las demandas definidas por la población. En el caso de Medianeira, aun cuando todas las inversiones hayan estado sujetas a deliberación en el marco del presupuesto participativo, la recaudación de ingresos no permitió satisfacer más del 40% de las reivindicaciones. Pero en Porto Alegre y Belo

Horizonte, los altos índices de cumplimiento de las demandas pueden ser explicados por la combinación de esos dos elementos: el compromiso de la Prefectura con la ejecución de las definiciones del presupuesto participativo, y la suficiente recaudación de recursos para viabilizar las inversiones.

Las diferencias observadas entre las experiencias evidencian dos aspectos principales. En primer lugar, se trata de un fenómeno que no sólo permite, sino también exige flexibilidad en el diseño institucional. Realidades y contextos diversos requieren de aquellas adaptaciones específicas que mejor den cuenta de las particularidades de cada municipio. La inclusión de otras modalidades paralelas al ciclo regional, como las plenarias temáticas o los ciclos especiales para cuestiones como vivienda y juventud -como en los casos de Belo Horizonte y Belém, respectivamente-, pueden solucionar los problemas de participación que surgen en cada contexto particular.

En segundo lugar, la profundización democrática no ocurre con un mismo grado e intensidad en todos los casos. Los distintos niveles de implementación de las experiencias están determinados por las diferencias que existen en aspectos clave, como la amplitud del objeto de la deliberación (qué ítems del presupuesto son discutidos y sobre qué monto de inversión se delibera), el grado de ejecución de las demandas, la existencia de criterios distributivos, la transparencia en la rendición de cuentas, la ubicación del presupuesto participativo en la estructura de gobierno, el grado de participación de la comunidad, la división territorial adoptada, entre otros.

Los aspectos descritos constituyen elementos centrales en los procesos de presupuesto participativo. Para que una experiencia de presupuesto participativo pueda ser considerada exitosa, es preciso que la administración municipal someta a la deliberación popular una parte significativa de los recursos destinados a la inversión, desarrolle una metodología participativa adecuada a las particularidades del municipio, adopte criterios objetivos de distribución de recursos que tomen en cuenta las carencias de las regiones, ejecute buena parte de las demandas definidas por la población, e involucre a los habitantes en el ciclo del presupuesto participativo.

Una experiencia como la de Porto Alegre, que somete a deliberación la totalidad de los recursos destinados a la inversión, ejecuta el 80% de las demandas, ha mantenido una participación creciente por más de doce años, y ofrece un sistema de rendición de cuentas vía internet, actualizado diariamente, presenta un cuadro más exitoso que el de una experiencia como la de Campina Grande, que somete a deliberación entre el 8% y el 44% de los recursos destinados a la inversión, ejecuta el 20% de las demandas, y no presenta criterios generales para la distribución de los recursos entre las regiones.

De las variables analizadas en los municipios en estudio, la cuestión del tamaño demostró que la escala no es un problema para los procesos de democracia directa o semi-directa. Por el contrario, dos de las experiencias más exitosas, como Porto Alegre y Belo Horizonte, corresponden a metrópolis con más de un millón de habitantes. Pero sí se verifican diferencias en la metodología adoptada. Los municipios mayores tienden a sofisticar las etapas del ciclo, mientras que los municipios menores las simplifican.

En lo que se refiere a la localización de los municipios en los estados y regiones, el estudio no evidenció particularidades en el desempeño del presupuesto participativo. Cabe mencionar, no obstante, que una metrópoli como Belém, la más populosa del Norte del país, presenta una capacidad de inversión inferior a la de ciudades de dimensiones similares situadas en el Sur y en el Sudeste. Mientras que, en 1999, Porto Alegre y Belo Horizonte previeron inversiones por el orden de R\$ 150 millones, la previsión de inversiones en Belém fue de sólo R\$ 80 millones.

En relación con el factor tiempo y continuidad, la investigación demostró que se trata de un aspecto central para alcanzar un mayor grado de éxito en las experiencias de presupuesto participativo, especialmente cuando está asociado al elemento de la voluntad política. Porto Alegre y Belo Horizonte fueron los dos casos seleccionados que han practicado el proceso por más de un período de gestión; el primero desde 1989, y el segundo desde 1993. Los análisis realizados en los diversos tópicos revelan,

en estos municipios, niveles crecientes de participación y sofisticación gradual de la metodología adoptada, con el fin de incluir deliberaciones temáticas y superar los límites de la regionalización.

Es de destacar que todos los intentos de implementación del presupuesto participativo suelen presentar una serie de dificultades en los primeros años. Dificultades que van desde la organización de una nueva cultura de gestión hasta la posibilidad de involucrar la comunidad en la dinámica. Sólo después de transcurrido algún tiempo de implementación es posible obtener resultados más consistentes, ya sea en la democratización del procedimiento participativo, o en la democratización de los recursos. Su perfeccionamiento a lo largo del tiempo evidencia que el presupuesto participativo es un proceso abierto y en permanente construcción.

Merece también destacarse un último factor relevante para el análisis de las experiencias de presupuesto participativo: la tradición asociativa del municipio. Aunque no haya sido un criterio para la selección de la muestra, los estudios realizados llaman la atención acerca de la importancia del asociativismo (Avritzer y Navarro, 2003).

El asociativismo comunitario parece tratarse de un importante elemento de movilización de los habitantes, de estímulo a la participación y de democratización de la cultura política (Avritzer, 2003). La investigación realizada por el *Fórum Nacional de Participação Popular* en 103 municipios practicantes del presupuesto participativo durante la gestión 1997-2000, confirma esta tendencia al revelar que, en el 77% de los municipios, tienen presencia determinante las organizaciones comunitarias y asociaciones de barrio en los ciclos del presupuesto participativo (Fórum Nacional de Participação Popular, 2003: 57-58).

Conclusiones

El análisis comparativo desarrollado en este estudio demuestra que todas las iniciativas de implantación del presupuesto participativo permitieron algún nivel de democratización de la democracia, es decir de profundización del régimen democrático, por el hecho de introducir un sistema participativo y deliberativo abierto a todos los habitantes.

En algunos casos esta democratización ocurre de forma más intensa, conduciendo a mayores niveles de fortalecimiento democrático. Esta diferenciación en cuanto a los grados de implementación permite comparar las experiencias y evaluarlas positiva o negativamente. Revela, como consecuencia, que el presupuesto participativo es un proceso en permanente construcción, cuya constante evaluación realizada por el ejecutivo y las comunidades permite ampliar, en la práctica, la democratización alcanzada hasta el momento.

La experiencia del presupuesto participativo pretende, como hemos visto, una doble democratización. Por un lado, la ampliación del modo en que se ejerce la soberanía popular, creando instancias directas de participación que se articulan a las representativas. Por el otro, la redistribución de bienes y servicios públicos, procurando democratizar el acceso a los recursos públicos. La doble democratización tiene, pues, tanto carácter formal como material.

Desde el punto de vista formal, al abrir la deliberación en torno al presupuesto público para permitir la intervención directa de la población, el presupuesto participativo introduce un procedimiento por medio del cual los habitantes de cada municipio, organizados o no en asociaciones locales, participan en la definición anual de los recursos presupuestarios. Se trata, así, de un procedimiento de inclusión, que amplía las formas de participación política en varios sentidos.

Es justamente la articulación entre las dos formas de ejercicio democrático que hace del presupuesto participativo un instrumento de democracia semi-directa. Los papeles desempeñados por el ejecutivo en la conducción del ciclo, y por el legislativo en el momento de la aprobación de las leyes presupuestarias, demuestran la presencia de los mecanismos tradicionales de representación política. Por su parte, la necesidad de viabilizar la dinámica mediante la constitución de delegados y consejeros destaca la presencia de elementos de representación creados por el propio proceso. El carácter

imperativo y vinculante de las decisiones del presupuesto participativo revela, sin embargo, la naturaleza diversa de esa representación.

Existen otros dos importantes sentidos que confirman la construcción de un procedimiento más inclusivo. El primero se refiere a la cuestión de quién participa, o mejor aún, de quién puede participar. A diferencia del sistema político oficial, el presupuesto participativo no exige la ciudadanía brasileña. El único requisito es que los participantes sean residentes del municipio o, en el caso de las modalidades regionales, que residan en la misma región en que se realizan las asambleas¹¹.

Esta característica es relevante en la medida en que apunta a la posibilidad de participación de los extranjeros en los procedimientos democráticos. Si la ampliación de la participación popular a lo largo de los siglos XIX y XX estuvo signada por la ampliación cada vez mayor del derecho a votar y ser electo, dejando de excluir a las personas por criterios de ingreso, género y raza, hasta hoy la universalidad del sufragio, tanto en Brasil como en diversos países democráticos, no ha alcanzado a los extranjeros no naturalizados ciudadanos¹².

El segundo sentido que apunta hacia un proceso más inclusivo se refiere a lo que Norberto Bobbio denomina “extensión horizontal de la democracia”, esto es, el *locus* donde se realiza la democratización. Si la creciente conquista de derechos políticos para todos los ciudadanos de determinado Estado satisfizo en gran parte el problema de *quién* puede participar (con la excepción de los residentes no-ciudadanos), el proceso de democratización debe atender el *dónde* pueden participar. Ello implica ampliar la participación en las instituciones de la sociedad, pasando de la democracia política a la democracia social (Bobbio, 1997: 28, 54-55). Para Bobbio, la democratización contemporánea “no puede ser interpretada como la afirmación de un nuevo tipo de democracia, sino que debe ser entendida como la ocupación, por las formas aún tradicionales de democracia como es la democracia representativa, de nuevos espacios hasta ahora dominados por organizaciones de tipo jerárquico y burocrático.” (Bobbio, 1997: 55).

El autor italiano se refiere aquí a espacios como la escuela, la fábrica y la administración pública, sugiriendo que la democratización de estas instituciones constituye una “verdadera transformación”, necesaria, ya que un Estado democrático no puede sobrevivir en una sociedad no democrática. La experiencia del presupuesto participativo puede ser también comprendida a la luz de este referencial teórico. La apertura a la participación popular en las decisiones presupuestarias configura la democratización de un nuevo *locus*: el presupuesto público y la administración pública.

En relación con la segunda democratización pretendida por el presupuesto participativo, es decir la democratización material, el análisis de las experiencias revela que se trata de uno de los objetivos constitutivos del procedimiento. La dimensión distributiva, por la vía de la asignación de los gastos con vistas a priorizar las áreas que tienen mayor carencia en cada municipio, es una directriz presente en casi todas las experiencias. Porto Alegre, Belo Horizonte, Belém y Medianeira presentan criterios para la distribución de los recursos que toman en cuenta la combinación de las prioridades definidas por los participantes con las carencias de cada infraestructura o servicio demandado en las distintas regiones. Es la presencia de esta preocupación que llevó a Boaventura de Sousa Santos a considerar el presupuesto participativo como el “embrión de la democracia redistributiva” (Santos, 2002: 524). En Campina Grande e Itapeperica da Serra, municipios que no adoptaron criterios objetivos para la distribución de recursos, se debe reconocer que la experiencia no se dio por completo.

Es esta asociación entre participación directa y redistribución, que se configura mediante un procedimiento complejo y sofisticado, la que hace del presupuesto participativo un instrumento al mismo tiempo peculiar y estratégico. Primero, porque tiene como objeto el presupuesto público, es decir, la institución político-jurídica destinada a definir la asignación de los recursos públicos. Segundo, porque dispone de una metodología rigurosamente reglada¹³, indispensable para asegurar, en las sociedades contemporáneas, “desencantadas” e internamente diferenciadas, el vínculo entre democracia y justicia distributiva (Santos, 2002).

Este último aspecto llama la atención por el hecho de que la conversión de la participación en democracia no se da de modo directo y automático. Aunque los procesos de democratización deben ser seguidos de una mayor participación, es preciso que ésta ocurra en el contexto de un sistema organizado, guiado por principios, reglas y criterios generales, discutidos y definidos por los participantes.

La implementación de la experiencia del presupuesto participativo en los municipios brasileños demuestra, tal como hemos visto, la realización del principio de la democracia semi-directa a partir de una dinámica innovadora, compatible con las exigencias de las sociedades modernas. Se trata de un proceso que abre espacio a la participación y la deliberación directa de todos los habitantes, orientado por un conjunto de reglas que procuran asegurar la equidad en el procedimiento. Al instituir este procedimiento, el presupuesto participativo camina a contramano de la privatización de la esfera pública, típica de ciudades segregadas, y advierte de la necesidad de una reforma del Estado signada, esencialmente, por el fortalecimiento del espacio público.

Notas

¹ Sobre la experiencia de Vila Velha/ES, *cf.* Bossois (1987: 6-11). Sobre la experiencia de Lages/SC, *cf.* Alves (1980).

² Macpherson (1977: 112-115) sugirió un modelo piramidal combinado con mecanismos de representación como un modo más realista de implementación de la democracia participativa. Cohen y Arato (1999: 411) también ven una democracia directa de consejos organizada en una pirámide como forma posible de implementar el principio de la legitimidad democrática.

³ En la mayoría de las experiencias, cada diez personas eligen un delegado.

⁴ En Belo Horizonte, el papel del Consejo es ejercido principalmente por las Comisiones Regionales de Seguimiento y Fiscalización del Presupuesto (*Comforças*, por sus siglas en portugués) que hay en cada región.

⁵ Porto Alegre y Belo Horizonte tienen las mayores tasas de implementación de las demandas, mientras que Campina Grande e Itapecerica da Serra tienen las menores. Los porcentajes de las demandas implementadas fueron, hasta el año 2000, 67,4% en Porto Alegre, 76,5% en Belo Horizonte, 16% en Campina Grande, y 15% en Itapecerica da Serra.

⁶ El cuerpo electoral de Porto Alegre está compuesto por 956.486 personas, de acuerdo al Tribunal Regional Electoral del Estado de Rio Grande do Sul.

⁷ De acuerdo a la Coordinación de Relaciones con la Comunidad (CRC) de la Prefectura Municipal de Porto Alegre (PMPA).

⁸ Hay varias razones que explican la reducción de la participación en el segundo año: la falta de experiencia de los actores involucrados y la crisis financiera que debió enfrentar la administración pública.

⁹ Éste es un argumento bastante común. Ver, por ejemplo, Elster (1999:13-18).

¹⁰ En 1999, un salario mínimo mensual en Brasil correspondía a aproximadamente US\$ 100.

¹¹ A pesar de este requisito, ningún municipio exige la presentación de comprobantes de residencia.

¹² En relación con los extranjeros, la democracia moderna presenta una limitación semejante a la Grecia antigua. Aun cuando admita la naturalización, se trata de un procedimiento condicionado a requisitos. El problema de la participación política de los no-ciudadanos, aunque escapa a los objetivos de este trabajo, ha sido enfrentado en el contexto de un debate más amplio que cuestiona el papel de los Estados nacionales y la formación de instituciones cosmopolitas (*cf.* Carens, 1995: 229-255).

¹³ En este sentido, la teoría procedimental de Habermas es esencial. Al determinar la necesidad de un procedimiento democrático reglado, con criterios, plazos y agendas definidos por los participantes, refuta la imagen de la participación y de la deliberación como algo anárquico y sin reglas. El

presupuesto participativo atiende a esta exigencia, presentando un procedimiento institucionalizado para la deliberación presupuestaria. Ver Habermas (1999: 53), y Cohen y Arato (1999: 390).

Bibliografía

- Alves, Márcio Moreira (1980), *A força do povo: democracia participativa em Lages*, São Paulo, Brasiliense.
- Avritzer, Leonardo (2000), “Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil”, paper presented at the Experiments in Empowered Deliberative Democracy Conference, Madison, January.
- _____ (2003), “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico”, en *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*, L. Avritzer y Z. Navarro (orgs.), São Paulo, Cortez.
- Benevides, Maria Vitória (1991), *A cidadania ativa*, São Paulo, Ática.
- Bobbio, Norberto (1997), *O futuro da democracia*, Rio de Janeiro, Paz e Terra. 6. ed.
- Bossois, Irene (1987), “A formulação democrática do orçamento municipal: a experiência de Vila Velha, no período de 1983-1986”, en *Revista de Administração Municipal*, Ano 34 N° 184, Rio de Janeiro, pp. 6-11.
- Carens, Joseph (1995), “Aliens and Citizens: the Case for Open Border”, en *Theorizing Citizenship*, R. Beiner (ed.), Albany, State University of New York Press.
- CIDADE (1999), *Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*, Porto Alegre, Centro de Assessoria e Estudos Urbanos; Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
- Cohen, Jean y Arato, Andrew (1999), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge, The MIT Press.
- Elster, Jon (1999), “The Market and the Forum”, en *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, J. Bohman y W. Rehg (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Fórum Nacional de Participação Popular (2003), *Experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2000)*, Petrópolis, Vozes.
- Habermas, Jürgen (1999), “Popular Sovereignty as Procedure”, en *Deliberative Democracy: Essays on Reasons and Politics*, J. Bohman y W. Rehg, (eds.), Cambridge, The MIT Press.
- Macpherson, C. B. (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press.
- Meirelles, Hely Lopes (2003), *Direito municipal brasileiro*, São Paulo, Malheiros. 13. ed.
- Pateman, Carole (1992), *Participação e teoria democrática*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Plotke, David (1997), “Representation is Democracy”, en *Constellations*, Vol. 4 N° 1, New York, pp. 19-34.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002), “Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva”, en *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Boaventura de Sousa Santos (org.), Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Vitale, Denise (2004), “Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do orçamento participativo”, Tesis de doctorado presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo.
- _____ (2004a), *Orçamento participativo: avaliação da política municipal (2001-2002)*, São Paulo, Instituto Pólis; Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Observatório dos Direitos do Cidadão: Acompanhamento e Análise das Políticas Públicas da Cidade de São Paulo, N° 18).

La implementación de los programas sociales como proceso estratégico y gerencial*

Juan Carlos Cortázar Velarde

Introducción

La implementación es usualmente considerada un proceso de menor rango o valor en comparación con los procesos de diseño o evaluación de las políticas públicas. En efecto, ha recibido mucho menor atención tanto de parte del mundo académico como de los propios gerentes públicos y sociales. En la base de esta indiferencia está la idea -muy extendida- de que la implementación consiste básicamente en la “aplicación” de un diseño de política previamente elaborado, negociado y acordado. Desde esta perspectiva, los recurrentes problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responden a dos tipos de situaciones: la implementación no se “ajusta” a lo establecido y pautado en el diseño o -cuando la anterior no es respuesta suficiente- el diseño no ha previsto situaciones, factores o procesos que deben entonces ser tomados en cuenta en un esfuerzo de rediseño. Ambas explicaciones apuntan al diseño como el momento decisivo en la evolución de las políticas públicas. En el primer caso, la solución consiste en “ajustar” el desempeño de los operadores a fin de que respeten y sigan las pautas del diseño. En el segundo, la solución consiste en “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño. Así, el diseño prima lógicamente y prácticamente sobre las actividades de implementación, siendo la fuente última de solución a los problemas.

No sorprende que de acuerdo a esta mirada mecanicista del proceso de política (según la cual los implementadores se limitan a “aplicar” o “ejecutar” algo ya decidido) se considere el diseño de las políticas y la planificación subsiguiente como los momentos más importantes del ejercicio estratégico que todo gerente debiera realizar¹. Es por ello que el título de nuestro artículo puede resultar sorprendente para quienes crean que el ejercicio estratégico está esencialmente referido al diseño de políticas, a la construcción de valiosas visiones y a la elaboración de planes, mas no al día a día de las tal vez tediosas y grises actividades de implementación.

Tanto la práctica gerencial como recientes avances en la investigación académica muestran, sin embargo, que la implementación es *en sí misma* fuente de complejos problemas, que no pueden ser solucionados “ajustándose” mejor a lo planificado o exigiendo a los diseñadores que revisen su tarea. El trabajo pionero de Pressman y Wildavsky (1998) concluía ya en los años setenta que los problemas de implementación usualmente no son resultado de grandes desacuerdos o conflictos sobre los valores, objetivos o metodologías de las políticas públicas. Paradójicamente, señalan dichos autores, la mayor parte de los problemas responden a la complejidad que tienen rutinas, actividades e interacciones que solemos considerar ordinarias y por lo tanto poco importantes: “El hecho de no reconocer que estas circunstancias, sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (Pressman y Wildavsky, 1998: 52-53).

¿Es posible entonces que existan problemas que, manifestándose durante la implementación de una política, hallen solución fundamentalmente en el marco de las actividades que componen la implementación misma? Una respuesta afirmativa a esta pregunta nos abre a tres consideraciones sobre la importancia de la implementación en el proceso de políticas. La primera consiste en constatar que no todo lo que ocurre en la implementación es derivación lógica o práctica de lo que ocurre al momento del diseño, de manera que los procesos de implementación tienen naturaleza y consistencia propia. En

(*) Este artículo es una versión parcial del texto “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, que el autor elaboró en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), y fue presentado en el encuentro “Hacia una visión estratégica de la implementación de los programas sociales” (Washington, INDES, noviembre de 2004).

consecuencia -y esta es la segunda consideración-, el gerente enfrenta problemas específicos de implementación que ponen en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución y que, por lo tanto, atentan contra el valor público que dicha política busca generar. Finalmente, si asumimos -siguiendo a Moore (1998)- que el objetivo esencial de todo ejercicio estratégico es generar valor público de maneras nuevas o más eficaces, tenemos entonces que concluir que los procesos de implementación exigen en sí mismos algún tipo de reflexión y acción estratégica por parte del gerente. Al llegar a este punto estamos ya lejos de una mirada mecanicista de la implementación y se abre la posibilidad de una *mirada estratégica* sobre ella.

Este artículo pretende aportar a la elaboración de una visión integral de la implementación en el caso específico de los programas sociales. Entendemos tales programas como conjuntos estructurados de actividades mediante las cuales las organizaciones públicas diseñan y generan bienes y servicios, como medio para “satisfacer necesidades básicas, construir capacidades, modificar condiciones de vida o introducir cambios en los comportamientos, en los valores o en las actitudes que los sustentan” (Martínez Nogueira, 1998: 7). Desde el punto de vista de la implementación de los programas es conveniente distinguir entre aquellos que proveen bienes (obras de infraestructura, alimentos, etc.) o recursos (transferencias monetarias) y aquellos que proveen servicios (de salud, educación, asistencia legal, etc.). Llamaremos a estos últimos “servicios sociales”, mientras que utilizaremos el término “programas sociales” para hacer referencia conjunta a ambos tipos de programas.

Reflexionaremos sobre la implementación de los programas sociales desde el punto de vista del pensamiento gerencial y del pensamiento estratégico. Una *reflexión gerencial* sobre la implementación debe considerar la complejidad que tienen las rutinas, actividades e interacciones que ponen y mantienen en marcha un programa social. En este artículo organizaremos nuestra reflexión sobre tales actividades considerando los procesos de gestión de operaciones, control de gestión y desarrollo de capacidades como componentes del proceso de implementación. Esta reflexión es útil para los gerentes sociales porque les permite identificar aquellos procesos y sistemas sobre los cuales es necesario actuar para mejorar la marcha de sus programas². Una *reflexión estratégica* sobre la implementación, por otra parte, se centra en cómo los procesos operativos y de control de gestión pueden añadir valor a la política o programa en curso. Su utilidad para los gerentes sociales radica en que les revela el potencial estratégico de las acciones de implementación, ayudándoles así a identificar oportunidades que pueden aprovechar para la generación de mayor valor público³. Retomando la constatación de Pressman y Wildavsky (1998: 53) respecto a que “la implementación, en las mejores circunstancias, es excesivamente difícil”, pensamos que una reflexión gerencial y estratégica de la implementación como la que ofrecemos ayudará a los gerentes sociales a comprender mejor su propia labor. Pero, lo más importante, les ayudará a identificar las capacidades (gerenciales y organizacionales) que deben fortalecer o desarrollar en los campos de la gestión de operaciones y el control de gestión.

Nuestra reflexión se sitúa en el marco de la visión dinámica que el INDES⁴ propone del proceso de desarrollo de las políticas sociales, en la cual las actividades de construcción social de problemas, selección de alternativas, toma de decisiones autorizadas, implementación y evaluación son procesos que se iteran a lo largo del tiempo e interactúan entre sí (Molina, 2002a). En la mirada del INDES, la tradicional oposición entre diseño e implementación de políticas no tiene sentido, promovándose por el contrario su estrecha articulación. Es por ello que el énfasis que ponemos en la naturaleza propia y el valor estratégico de la implementación no deben entenderse en oposición o menoscabo al que tienen otros componentes del proceso de desarrollo de las políticas públicas, tales como el diseño, la selección de alternativas o la evaluación.

Consideramos, sin embargo, que la existencia de interacción mutua y continuidad entre estos procesos no indica que todos ellos tengan la misma naturaleza. Una reflexión adecuada sobre el desarrollo de las políticas públicas debe identificar la naturaleza y características específicas de los procesos que lo componen⁵. Una buena argumentación gerencial, por otra parte, debe ser capaz de

distinguir entre estas distintas naturalezas, proponiendo así el tipo de prácticas, capacidades y herramientas adecuadas a ellas⁶.

En la primera sección del artículo reflexionamos sobre el carácter estratégico de la implementación. En la segunda presentamos una visión gerencial del proceso de implementación de los programas sociales a partir de las tres funciones gerenciales que la componen: la gestión de operaciones, el control de gestión y el desarrollo de capacidades organizacionales. Para ello, haremos uso de marcos conceptuales provenientes del campo de la gerencia y del pensamiento estratégico. La tercera sección está dedicada a poner en relieve las particularidades que tiene la provisión de servicios sociales. Finalmente, concluimos el artículo con una sección dedicada a sintetizar brevemente la visión estratégica y gerencial de la implementación que proponemos.

1. El carácter estratégico de la implementación

Para argumentar en favor de considerar la implementación como parte sustantiva del proceso estratégico bastaría tal vez con indicar -de manera bastante obvia- que las estrategias tienen sentido sólo si se ponen en práctica. En otras palabras, es evidente que las acciones de diseño de estrategia (la elaboración de una visión estratégica y las labores de planificación programática y de recursos) deben ser seguidas por acciones que conduzcan a su implementación efectiva. Tomando esta idea en cuenta, Moore (1998) considera que el ejercicio estratégico que los gerentes públicos deben realizar no se orienta solamente a obtener respaldo y recursos del entorno político autorizante, o a identificar los elementos y características del programa de acciones que se espera generen valor para los ciudadanos. Dicho ejercicio implica también preguntarse si la estrategia es “operativa y administrativamente viable”, lo que conduce a tomar en consideración “el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos” (Moore, 1998: 16 y 277).

Nos interesa, sin embargo, proponer dos argumentos adicionales, que siendo más precisos facilitan una mejor comprensión del potencial estratégico que tienen las labores de implementación: a) la implementación abre oportunidades importantes para añadir valor a las políticas, y b) la implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses.

Nuevas oportunidades para la creación de valor público

Las diversas críticas a los modelos tradicionales de administración pública coinciden en la importancia que tiene reconocer un rol gerencial a los funcionarios públicos, superando así una visión excesivamente centrada en los roles exclusivamente administrativos (Barzelay, 1998; Metcalfe y Richards, 1993). Uno de los ejes fundamentales de la nueva actitud gerencial que se fomenta consiste en la búsqueda de generar el mayor valor posible para los ciudadanos. Ello supone que el gerente esté atento a identificar nuevas oportunidades para la generación de valor, lo que supera la actitud pasiva del administrador, que centra su atención más en los recursos que en las oportunidades. La búsqueda de nuevas oportunidades dentro y fuera de la organización es un tema clásico en la literatura sobre gestión estratégica, pues es la actividad básica a partir de la cual la organización puede crear visiones y planes que aumenten el valor que genera (Mintzberg ...[et al], 1999; Mintzberg, 1994; Barzelay y Campbell, 2003).

Como ya hemos señalado, usualmente se entiende que el diseño es el momento central en la definición de las posibilidades de creación de valor de una política o programa. Pensamos, sin embargo, que la implementación ofrece también importantes oportunidades para aumentar el valor que puede generarse. Así, por ejemplo, un estudio reciente sobre el Programa de Mejoramiento de Barrios en la Provincia de Buenos Aires (Argentina) muestra que la redefinición de los procesos operativos del programa, a raíz del contexto de grave crisis vivida por Argentina en el 2001, permitió ampliar

sustantivamente el ámbito de aplicación geográfica del programa y dar mayor relevancia a componentes comunitarios del programa que se hallaban relativamente relegados dentro de su diseño original. Así, la crisis y la redefinición operativa abrieron una oportunidad para ampliar el valor generado por la intervención en curso (Di Virgilio, 2004). Otro estudio -aún en curso-, sobre el Programa Integral de Desarrollo Indígena Orígenes en Chile, sugiere que problemas como la sub ejecución presupuestal y la falta de coordinación entre las instituciones involucradas, generaron una interesante oportunidad para el replanteamiento estratégico del mismo. Como resultado, el programa adquirió una orientación más sensible a las potencialidades y problemas de las poblaciones indígenas chilenas que el originalmente previsto⁷.

Los procesos de implementación pueden así generar oportunidades para aumentar el valor público que generan las políticas y programas y, en esa medida, tienen una gran importancia estratégica. El aprovechamiento de tales oportunidades dependerá de la capacidad que los gerentes y otros actores involucrados tengan para identificarlas dentro del flujo de acontecimientos en que se ve inmersa la organización y sacar partido de las mismas⁸. En otras palabras, dependerá de sus capacidades para *pensar y actuar estratégicamente* durante la implementación⁹. Con mucha frecuencia estas oportunidades se dejan pasar sin ser aprovechadas. Un estudio sobre la puesta en marcha del presupuesto participativo en el municipio de Villa El Salvador (Lima, Perú), muestra cómo los actores comprometidos con dicha práctica participativa no fueron capaces de identificar como una oportunidad los cambios que, de manera informal, ocurrían dentro de algunas áreas de línea de la municipalidad como resultado de una interacción más fluida y responsable con los ciudadanos. Así, pese a que serias fallas en la gestión de otras áreas administrativas generaron importantes demoras en la ejecución de las obras seleccionadas mediante el proceso participativo, no se recurrió a la experiencia de aquellas dependencias que sí habían renovado su funcionamiento en búsqueda de soluciones. El resultado fue que debido a las demoras los ciudadanos perdieron confianza en el presupuesto participativo y éste se estancó gravemente. Si los interesados en impulsar este proceso participativo hubieran respaldado y extendido los cambios que comenzaban a darse dentro de algunas áreas de la municipalidad, tal vez hubiera sido posible minimizar dichos atrasos, manteniendo así el apoyo ciudadano a la iniciativa (Cortázar y Lecaros, 2004). En este caso, como en muchos otros, la falta de atención puesta en el proceso de implementación impidió ver y aprovechar las oportunidades existentes (literalmente al alcance de la mano) para mejorar la gestión de la iniciativa en curso.

La interacción estratégica entre los operadores

Muchos gerentes públicos y políticos se quejan de que los operadores de los programas públicos no se ciñen a lo establecido en los objetivos y diseño de los programas, asumiendo implícitamente que dichos actores debieran alinearse de manera casi automática con lo previsto y que cualquier “desviación” respecto al diseño acordado es ilegítima y perjudicial. Este tipo de críticas usualmente pasa por alto el hecho de que los actores involucrados en ella tienen valores, visiones e intereses propios que guían su acción, pero que no necesariamente coinciden con los que orientan el programa en ejecución. A partir de tales valores e intereses los operadores pueden reaccionar de muy diversas formas frente a las orientaciones, regulaciones e incentivos que implica el funcionamiento de un programa. La importancia de estas reacciones radica en que los ciudadanos perciben y experimentan las políticas públicas fundamentalmente a través de lo que los operadores piensan y hacen: “las decisiones de los burócratas de nivel de la calle, las rutinas que ellos establecen y los mecanismos que inventan para enfrentar la incertidumbre y las presiones de su trabajo, *se convierten* efectivamente en las políticas públicas que ellos ejecutan” (Lipsky, 1980).

A lo largo de la implementación de un programa social, los operadores interactúan entre sí, pero también lo hacen con sus superiores jerárquicos, las autoridades políticas, y los usuarios de los servicios que generan. Todos estos actores interactúan estratégicamente, es decir, buscan de manera

relativamente sistemática que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre otros en la orientación y marcha de la política o programa en cuestión. A continuación consideraremos brevemente cada una de estas relaciones.

Los operadores de un programa (sean de la misma organización o de organizaciones distintas cuando se trata de programas que requieren de una gestión interorganizacional) se ven obligados a coordinar o cooperar entre sí dado que no controlan individualmente todos los recursos y esfuerzos necesarios para lograr los resultados esperados. Los operadores toman así continuamente decisiones que les permiten ocuparse colectivamente del entorno de trabajo que comparten y superar la incertidumbre que acompaña a la necesidad de colaborar con otros (Echebarría, 2001; Chisholm, 1989). La toma de estas decisiones es más compleja y lenta conforme crezca el número de actores que deben tomarlas. Pero además del número de participantes, Pressman y Wildavsky (1998) consideran que hay tres factores que influyen en el proceso de toma de decisiones durante la implementación: la dirección de las preferencias que los operadores tienen respecto al programa (¿están a favor o en contra del mismo?), la intensidad con la que se manifiestan dichas preferencias (¿le dedican una atención significativa o son más bien indiferentes?) y la magnitud de los recursos que comprometen en el programa. Así, en función de la combinación de estos tres factores es posible identificar distintas estrategias de negociación entre los operadores de un programa. Los más identificados, urgidos y comprometidos con el programa presionarán por una toma rápida de decisiones, mientras que los que más se oponen a la marcha del programa prolongarán la negociación hasta el cansancio. Tanto los más identificados como los más opuestos a la marcha del programa negociarán duramente, tratando de conservar hasta el final sus posiciones, mientras que los que sean relativamente indiferentes al programa no tendrán mayores problemas en ceder sus posiciones iniciales. La actitud cooperativa de los operadores, que se forma mediante estas negociaciones, es importante puesto que de ella depende la marcha efectiva del programa y, a fin de cuentas, las posibilidades reales de creación de valor.

Las relaciones que los operadores de los programas sociales mantienen con sus superiores ejecutivos, con los hacedores de política y con las autoridades políticas están estructuradas en gran medida por el tipo de “contrato” político y administrativo establecido (World Bank, 2003). De los tipos de relación que estamos considerando ésta es la que ha recibido mayor atención académica y práctica, fundamentalmente a partir de los aportes del nuevo institucionalismo económico y de la teoría de agencia¹⁰. El nuevo institucionalismo ha destacado la importancia que tienen los acuerdos formales entre operadores, autoridades y hacedores de política en el mundo público, como fuente de incentivos que orientan y disciplinan el desempeño de los primeros con la finalidad de que realmente lleven a cabo las decisiones de quienes ostentan la representación ciudadana. La teoría de agencia y otros desarrollos teóricos en torno a la noción de “burocracia maximizadora” retoman la importancia de dichos acuerdos formales como medio para controlar y disciplinar a los operadores, quienes racionalmente buscan maximizar sus propios intereses aun a costa de los objetivos y resultados esperados de la política en cuestión. El supuesto es que los operadores, asumiendo que se comportan racionalmente, tenderán a desviarse de la ruta marcada por los hacedores de política en aras de satisfacer sus propios intereses. Para ello, utilizarán de manera estratégica la ventaja que tienen respecto al manejo de información sobre las operaciones y resultados obtenidos¹¹. Sin embargo, no sólo los operadores sino también las autoridades ejecutivas y los políticos tienden a comportarse estratégicamente en la búsqueda de satisfacer sus intereses (sean estos mantenerse en el cargo, ampliar su ámbito de influencia y recursos o ser reelegidos para sus cargos). Hay que reconocer, no obstante, que tanto desde el punto de vista académico como del práctico se ha puesto más énfasis en estudiar las “desviaciones” de los operadores (la burocracia) que las de los otros actores involucrados¹².

La relación entre los operadores (proveedores) y los usuarios de los servicios sociales es también un escenario para la interacción estratégica. Como veremos más adelante, la interacción entre proveedores y usuarios es de gran importancia en el caso de los servicios puesto que estos, a diferencia

de los bienes, sólo se generan y obtienen mediante la experiencia de dicha interacción. Así, proveedor y usuario deben cooperar para lograr que el servicio cumpla su cometido (esto es claro, por ejemplo, en la interacción entre el médico y el paciente). La experiencia del servicio es un escenario de tensión, en el cual tanto el proveedor como el usuario buscan mantener el control de la situación. Al respecto, Lipsky (1980) señala que es el proveedor quien tiene mayores posibilidades de controlarla, en la medida en que tiene autoridad para tomar decisiones que asignan o no recursos (e incluso sanciones) al usuario. Para tomar tales decisiones, el proveedor debe “procesar” al usuario: clasifica sus demandas o su situación en función de un número reducido de categorías, le aplica el procedimiento vinculado a dichas categorías, toma decisiones en función del juicio al que arribe sobre su situación y, finalmente, espera que el usuario acate sus decisiones. Es claro que las visiones, valores e intereses del proveedor permean dicha actividad. Por su parte, el usuario puede resistirse a su “procesamiento”, en la medida en que sienta que violenta la particularidad de su situación. Reacciones de resistencia son, por ejemplo, cuestionar la acción del proveedor a partir de estándares conocidos (o de sus propias valoraciones), no realizar los comportamientos esperados por el proveedor o desacatar sus decisiones, manipular las muestras de gratificación para afectar interacciones futuras y, simplemente, hacerle perder el tiempo. En esta relación de desigualdad y poder hay entonces un amplio campo para la acción estratégica tanto de los proveedores como de los usuarios.

En síntesis, es simplista e ingenuo considerar a los actores involucrados en la implementación como autómatas que cumplen o desempeñan un comportamiento previamente establecido (o desear que ello sea así). La implementación de los programas sociales está plagada de oportunidades para la interacción estratégica. Los valores, visiones e intereses de los operadores, si bien no son los únicos que intervienen en este escenario, tienen un rol muy relevante pues ellos controlan en gran medida los recursos, la información y los esfuerzos cotidianos necesarios para que el programa funcione.

Resulta sesgado, sin embargo, considerar que dichos intereses necesariamente conspiran contra los del servicio público, propician un mal desempeño y se desprecupan por la generación de mayor valor para los ciudadanos en aras de intereses egoístas. La noción de “burocracia maximizadora” o “rentista” y la influencia de la teoría de agencia parecieran conducir a este tipo de conclusiones. Un interesante estudio de Tendler (1997) sobre servicios públicos en Brasil muestra, en cambio, que los funcionarios públicos pueden orientar su labor por valores e intereses directamente ligados a ofrecer un mejor servicio a los usuarios, logrando no sólo un buen desempeño sino un alto grado de compromiso personal con su labor. Una mirada exclusivamente centrada en el carácter “rentista” o egoísta de los operadores tiende a sugerir que la solución a los problemas de implementación reside en disciplinar a los operadores, “ajustando” su desempeño a lo que el programa espera de ellos¹³.

El problema es que la conjunción de una perspectiva mecanicista de la implementación con una concepción exclusivamente “rentista” de los operadores da pie a respuestas muy pobres a los problemas de implementación. Estas respuestas se centran usualmente en la idea de “ajustar” o “disciplinar” el comportamiento de los operadores en una suerte de eterno juego del gato contra el ratón (pese a que en muchas situaciones operativas el ratón puede ser mucho más poderoso que el gato). Desde este enfoque, respuestas como la generación de compromiso o una cultura de servicio quedan relegadas por “idealistas”. Una comprensión rica de la implementación permite en cambio ver que el compromiso o la innovación son procesos tan concretos como el disciplinamiento mediante el control social o el establecimiento de nuevos pactos entre operadores y elaboradores de políticas.

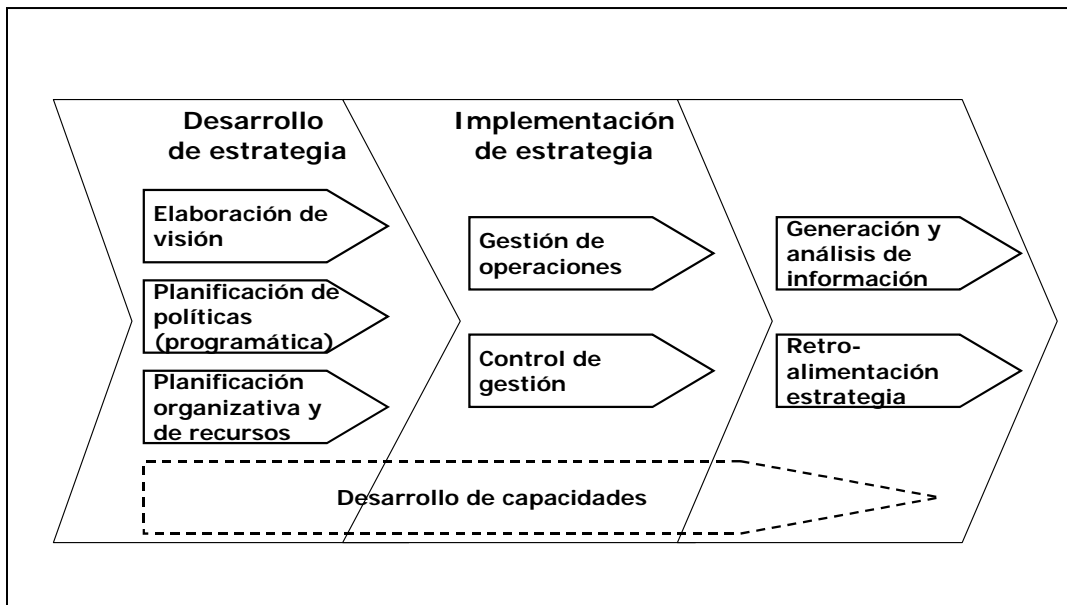
Comprender el carácter estratégico de la implementación supone *tomar en consideración los diversos valores e intereses en juego, así como las interacciones y conflictos que ellos suscitan*. A partir de ello, el gerente social puede actuar estratégicamente, *hallando oportunidades para promover aquellos valores, intereses y actitudes que favorecen la creación de valor y controlar o reorientar los que van en sentido contrario*¹⁴. Es claro que una mirada mecanicista de la implementación impide al gerente desarrollar este tipo de respuesta estratégica y aprovechar tales oportunidades. Para superar

dicha mirada es necesario desarrollar una comprensión más compleja y realista del proceso de implementación. La siguiente sección aporta elementos para ello.

2. ¿En qué consiste la implementación?

A diferencia del enfoque de política pública, que entiende la implementación como parte del proceso socio-político de formación de políticas (Pressman y Wildavsky, 1998; Lindblom, 1991), la mirada gerencial pone énfasis en las funciones que debe desempeñar el gerente durante la implementación como parte del proceso global de gerencia¹⁵. Asumiendo además una perspectiva estratégica, el Gráfico N° 1 propone una forma de entender el *proceso de gerencia*. Entendemos que dicho proceso está compuesto por las actividades que permiten gestionar *todo el proceso de política* y no sólo algunos de sus momentos o etapas (Metcalf y Richards, 1993: 36). Distinguimos en él tres funciones fundamentales: el desarrollo de estrategias, la implementación de las mismas y su evaluación¹⁶. Elaboramos conceptualmente la implementación acudiendo al modelo de los procesos productivos, que es central en la literatura gerencial¹⁷. La abrimos así en dos funciones más específicas: la *gestión de operaciones* (consistente en la generación y provisión de bienes o servicios) y el *control de gestión* (que se ejerce sobre la anterior función). Adicionalmente, la implementación comprende también la función de *desarrollo de capacidades organizacionales*, que es una función transversal a todo el proceso de gerencia. En esta sección reflexionaremos primero sobre la gestión de operaciones y el control de gestión para abordar luego la función de desarrollo de capacidades¹⁸.

Gráfico N° 1
Una visión funcional del proceso de gerencia



Fuente: elaborado con base en Barzelay (curso Contested Issues in Public Management 2003-2004, London School of Economics and Political Science).

Cabe señalar que esta visión del proceso de gestión, dado su elevado nivel de abstracción, es aplicable al estudio de los procesos de provisión de bienes y servicios, tanto en el sector público como en el privado¹⁹. No parece, en cambio, tan útil para comprender la gestión de actividades como la regulación o la supervisión del cumplimiento de marcos legales (*enforcement*), pero estas actividades escapan a nuestro foco de interés, que es el de la provisión de servicios sociales.

Gestión de operaciones: rutinas y seguimiento de reglas

Las operaciones son el conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar bienes o servicios que, mediante dicho proceso, adquieren valor adicional (Liu, 2002). Si nos acercáramos en este momento a un programa cualquiera en operación veríamos, como indica Kelman, que “mucho de lo que ocurre en las organizaciones es rutina”. Es probable que la percepción generalizada de las rutinas como una simple actividad repetitiva y mecánica nos conduzca a entender las rutinas “como algo tonto en comparación a la política y en donde hay poco espacio para la estrategia y la creatividad” (Kelman, 1987: 175). La realidad de un programa público en funcionamiento es, sin embargo, mucho más compleja.

Las rutinas, en efecto, son un elemento central de las operaciones. A través de ellas se estandarizan las actividades de gran cantidad de individuos y grupos, se saca provecho de sus habilidades mediante la especialización y se hace posible predecir en cierta medida la cantidad y calidad de los bienes o servicios generados. Los distintos elementos constitutivos del proceso operativo -materiales, información, herramientas, conocimientos y habilidades- se articulan productivamente mediante la realización efectiva de un conjunto de rutinas. ¿Qué son las rutinas? Nelson y Winter (1982) consideran que las rutinas tienen en las organizaciones un rol análogo al que las habilidades tienen en la acción individual, siendo así un elemento central de las capacidades organizacionales. A partir de dicha analogía, los autores destacan tres características centrales de las rutinas. En primer lugar, tienen carácter programático, es decir, consisten en un programa o secuencia de acciones en la que una actividad conduce a otra de manera fluida. El funcionamiento fluido de dicho programa permite que la rutina conduzca -en la mayoría de casos al menos- a los resultados esperados. En segundo lugar, las rutinas se basan en un conocimiento implícito, es decir, que es difícil de expresar y transmitir claramente mediante el lenguaje. Esto confiere a las rutinas cierta automaticidad que facilita su fluidez²⁰. Finalmente, dado que las rutinas suelen incluir en sus “programas” un número limitado de opciones distintas de comportamiento en función de las características de la situación, el operador es obligado a tomar de manera rápida (“programada” si se quiere) determinadas decisiones respecto al tipo de comportamiento a seguir²¹.

La acción de los individuos involucrados en las operaciones transcurre a través de estos patrones o programas, reiterando su ejecución continuamente (con la relativa variabilidad que imponen las distintas opciones de comportamiento programadas). La reiteración de las rutinas es importante porque permite la especialización, reduciendo el costo que tendría aprender a hacer una tarea cada vez que se tiene que realizar. Considerando lo hasta aquí señalado, definimos las rutinas como *patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos, que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados deseados*. Cabe destacar que aunque el ejercicio reiterado de las rutinas genera resistencias al cambio, no es cierto que las rutinas tiendan inexorablemente a la estabilidad. Feldman (2000) muestra en un meticuloso estudio que las rutinas poseen tanto la cualidad de la estabilidad como la del cambio.

La ejecución de rutinas no es un ejercicio que realiza cada individuo de manera aislada al interior de la organización. Por el contrario, usualmente la secuencia de actividades que constituye la rutina incluye acciones que son responsabilidad de distintos sujetos o grupos dentro de la organización. Por otra parte, desde un punto de vista agregado, las distintas rutinas se engarzan entre sí, conformando procesos operativos más amplios que permiten la transformación de recursos, información, habilidades y conocimientos en bienes y servicios²². La coordinación entre distintas actividades rutinarias es así central para el proceso operativo. Cada individuo no sólo debe ser capaz de desempeñar los comportamientos que las rutinas adscritas a su rol le ofrecen, sino de captar e interpretar los “mensajes” que otros miembros de la organización le remiten -bajo la forma de insumos, productos intermedios,

autorizaciones, etc.- y que exigen que él a su vez desempeñe determinados comportamientos también rutinarios (Nelson y Winter, 1982).

Las rutinas se ejecutan dentro del marco de un conjunto de reglas (sean éstas normas de conducta, regulaciones de procedimiento o estándares operativos). La secuencia de acciones que constituye una rutina está estructurada en función de las reglas vigentes. Estas reglas guían también a los operadores en la selección entre las posibles opciones de conducta contenidas en la rutina (Feldman, 2000)²³. De esta manera, la actividad rutinaria es una *acción que sigue reglas*. El mismo tipo de prejuicio que presenta las rutinas como un mero acto repetitivo y automático, muestra la acción que sigue reglas como un acto mecánico en el cual no hay espacio para la reflexión o la deliberación.

James March (1994) propone una visión bastante más compleja del asunto. En ella, la toma de decisiones en función de reglas se rige por la *lógica de lo apropiado* (a diferencia del proceso de elección racional, que se rige por la lógica de optimización). Utilizando dicha lógica, el sujeto que debe decidir un curso de acción se plantea tres cuestiones: ¿qué tipo de situación es ésta? (problema de reconocimiento); ¿qué tipo de individuo soy yo?, ¿qué tipo de organización somos? (problema de identidad) y, finalmente, ¿qué debería hacer un individuo como yo o una organización como la nuestra en una situación como ésta? (problema de aplicación de reglas apropiadas). De esta manera, la acción se desarrolla mediante la interpretación de situaciones, la definición de identidades y la selección y aplicación de reglas apropiadas. El hecho de que este ejercicio de toma de decisiones se realice en un contexto rutinario le otorga, como hemos señalado, un aura de automaticidad, originada no tanto en la repetición del proceso sino en el conocimiento tácito que la sostiene y en la experiencia de una secuencia fluida de acciones. Pero ello no hace que este tipo de acción pueda considerarse simple. Si tenemos en cuenta además -como acabamos de indicar- que las rutinas operativas no son ejecutadas por individuos aislados sino que requieren de la acción coordinada de muchos, la complejidad del proceso operativo se acrecienta ante nuestros ojos.

Tomar en cuenta la necesidad de cooperación entre muchos actores nos lleva a considerar tres problemas que afectan de manera sustantiva las acciones que siguen reglas: la incertidumbre, la ambigüedad y el conflicto estratégico. La incertidumbre -la estimación imprecisa de las consecuencias futuras de acciones presentes, originada en información imperfecta- afecta frecuentemente la ejecución de rutinas operativas. Los operadores tienen incertidumbre respecto a la fluidez con la que operará la secuencia de acciones programadas, sobre la capacidad de tales acciones para generar los resultados esperados o sobre el logro de las características de cantidad y calidad esperadas. El establecimiento de estándares operativos es justamente una manera de enfrentar -de manera rutinaria- estas incertidumbres. En un contexto de cooperación, la incertidumbre se aplica también a la acción que se espera de otros, generándose importantes asimetrías de información, por ejemplo, entre quienes deben realizar parte de la secuencia de actividades que componen una rutina y quienes deben recibir los resultados intermedios de ellas para ejecutar la siguiente secuencia de actividades programadas²⁴.

La ambigüedad plantea un problema más complejo. Ella alude a una falta de claridad o consistencia en las interpretaciones que se tienen de la realidad (la existencia y significado de una situación), de la causalidad (la relación entre acciones y efectos, o entre distintas dimensiones de una situación) o de la intencionalidad (los propósitos de los actores involucrados) (March, 1994). La ambigüedad es un problema recurrente en la acción que sigue reglas que, como hemos visto ya, opera mediante la interpretación de situaciones, identidades y reglas. El problema se complica en contextos cooperativos, en los cuales, a la falta de consistencia que pueden tener las interpretaciones de un sujeto, se suma la falta de consistencia entre las interpretaciones que varios sujetos o grupos tienen de la situación, sus identidades y las reglas a utilizar. A diferencia de los problemas de incertidumbre, aquí las soluciones no consisten en procurarse mejor información, sino en la construcción de consensos o acuerdos interpretativos.

Tanto la incertidumbre como la ambigüedad abren de par en par las puertas a los problemas de interacción estratégica entre los operadores de un programa. Las disputas y las estrategias de conflicto en torno a los valores, visiones e intereses que deben verse satisfechos mediante un programa público se exacerban cuando hay problemas de ambigüedad. Las rutinas operativas, sin embargo, pueden atemperar estos problemas funcionando como instrumentos de “tregua” (Nelson y Winter, 1982). Así, la secuencia de acciones programadas o el repertorio de opciones de comportamiento que constituyen una rutina, pueden reflejar acuerdos y equilibrios entre las distintas visiones e intereses de los operadores, institucionalizando determinadas interpretaciones relativas a las situaciones, roles y reglas²⁵. Esto explica, en parte, lo complicado que resulta muchas veces cambiar las rutinas operativas y la resistencia que las organizaciones pueden ofrecer a ello, dado que dichas rutinas mantienen delicados equilibrios de poder y acuerdos interpretativos entre los operadores.

En síntesis, el proceso operativo es un mundo compuesto fundamentalmente por rutinas, mediante las cuales los operadores ponen en movimiento determinados cursos de acción (procesos) siguiendo reglas. Supone la interiorización de conocimientos, la interpretación de situaciones, identidades y reglas, así como la capacidad para llegar a acuerdos estables sobre tales interpretaciones. Las operaciones están continuamente acosadas por problemas de incertidumbre y ambigüedad, que conducen a complejos conflictos estratégicos entre los operadores. La repetición, la elección programada y la fluidez son tal vez las características más visibles para quien se acerca desde fuera a los procesos operativos. Sin embargo, estas características son resultado de complejos procesos de interpretación, selección, acuerdo e institucionalización, que logran construir una secuencia de acciones que -cuando está bien lograda- fluye suavemente, dando una apariencia de automaticidad²⁶. La gestión de operaciones dista pues de ser un proceso simple o exclusivamente mecánico en el cual no hay espacio para la deliberación o la reflexión.

Rutinas y organizaciones

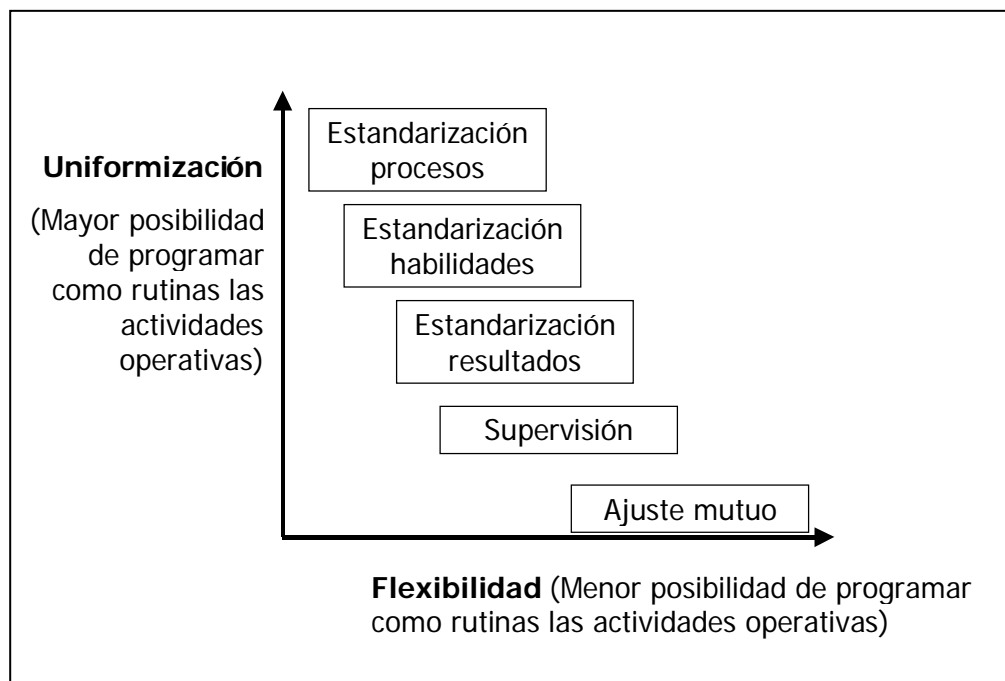
¿Cuán importantes son las rutinas en la vida de las organizaciones? Queremos destacar la importancia que ellas tienen en tres aspectos centrales de la vida de las organizaciones: a) en la acumulación y preservación del conocimiento organizacional, b) en la forma y estructura que adquiere la organización, y c) en el diseño de los puestos de trabajo. En relación con lo primero, Nelson y Winter (1982: 99) sostienen que “la rutinización de la actividad en una organización constituye la forma más importante de almacenamiento del conocimiento operativo específico de la organización. (...) las organizaciones *recuerdan haciendo*”. Al igual que ocurre con las tecnologías (Leonard-Barton, 1995), las rutinas almacenan conocimiento y se convierten en lo que los autores mencionados denominan memoria organizacional. A través de la cooperación necesaria para la continua ejecución de las rutinas, el conocimiento fluye dentro de la organización. En consecuencia -y como veremos más adelante-, el vínculo entre las rutinas y la innovación de los conocimientos y tecnologías de la organización es más estrecho de lo que usualmente se cree.

Para reflexionar sobre la influencia que las rutinas pueden tener sobre la estructura de las organizaciones, comencemos recordando que la especialización del trabajo y la coordinación entre labores especializadas son los factores fundamentales que dan forma a la estructura de una organización. La muy conocida propuesta de cinco tipos de estructura organizacional elaborada por Mintzberg (1993) se basa en las distintas maneras en que pueden coordinarse las actividades especializadas: la estandarización de procesos, resultados o habilidades, la supervisión directa y el ajuste mutuo entre quienes cooperan.

Un criterio clave para establecer qué forma de coordinación conviene a una organización es la posibilidad efectiva de *programar como rutinas* las actividades operativas. En otras palabras -y retomando la definición de rutina que ofrecimos anteriormente-, en qué grado es posible descomponer dichas actividades en un repertorio limitado de conductas alternativas y programarlas a fin de que se

articulen en una secuencia fluida de acciones. Cuando ello es posible, la estandarización de procesos, resultados o habilidades es una opción viable de coordinación. Cuando no es posible, en cambio, habrá que echar mano de la supervisión directa o del ajuste mutuo entre los cooperantes. El Gráfico N° 2 propone un ordenamiento de las cinco formas de coordinación propuestas por Mintzberg en función de cuán posible es programar rutinariamente las actividades operativas. Como es sabido, en la propuesta de Mintzberg estas formas de coordinación dan origen a distintos modelos de diseño organizacional (la estructura simple, la burocracia maquina, la burocracia profesional, la forma divisional y la adhocracia). Hay por lo tanto un vínculo importante entre las posibilidades de generar rutinas en el campo de las operaciones y la forma estructural que adquiere una organización.

Gráfico N° 2
Rutinas, formas de coordinación y estructuras organizativas



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, las posibilidades de programar como rutinas las actividades de los operadores influye poderosamente en el diseño de los puestos de trabajo. El objetivo del diseño de puestos es procurar que el desempeño de quienes los ocupan logre una calidad mínima de manera estable y no sólo como una excepción virtuosa. El problema es que esto puede exigir, en unos casos, uniformizar el comportamiento y hacerlo elevadamente predecible, pero en otros -cuando se enfrentan situaciones inesperadas o una situación muy cambiante- todo lo contrario, es decir, promover la adaptabilidad y la flexibilidad. Como afirma Kelman (1987: 141), “el problema más fundamental del diseño de puestos es el grado en que el comportamiento debe ser regulado mediante procedimientos operativos estandarizados o el grado en el cual debe dejarse a las personas decidir por ellas mismas la manera más apropiada de comportarse”. Al igual que en el caso de la estructura organizacional, hallamos que las posibilidades efectivas de programación rutinaria de las actividades influye poderosamente en la uniformidad o flexibilidad de las atribuciones, responsabilidades y tareas adscritas a un puesto de trabajo. Como sugiere el Gráfico N° 2, la posibilidad de estandarizar procesos, resultados o habilidades conduce a puestos de trabajo más uniformizados (ligados a desempeños predecibles). Cuando dicha estandarización no es adecuada y se recurre a la supervisión o al ajuste mutuo, es posible una mayor

flexibilidad en el diseño de puestos, lo que conduce a que el desempeño de los operadores sea menos predecible.

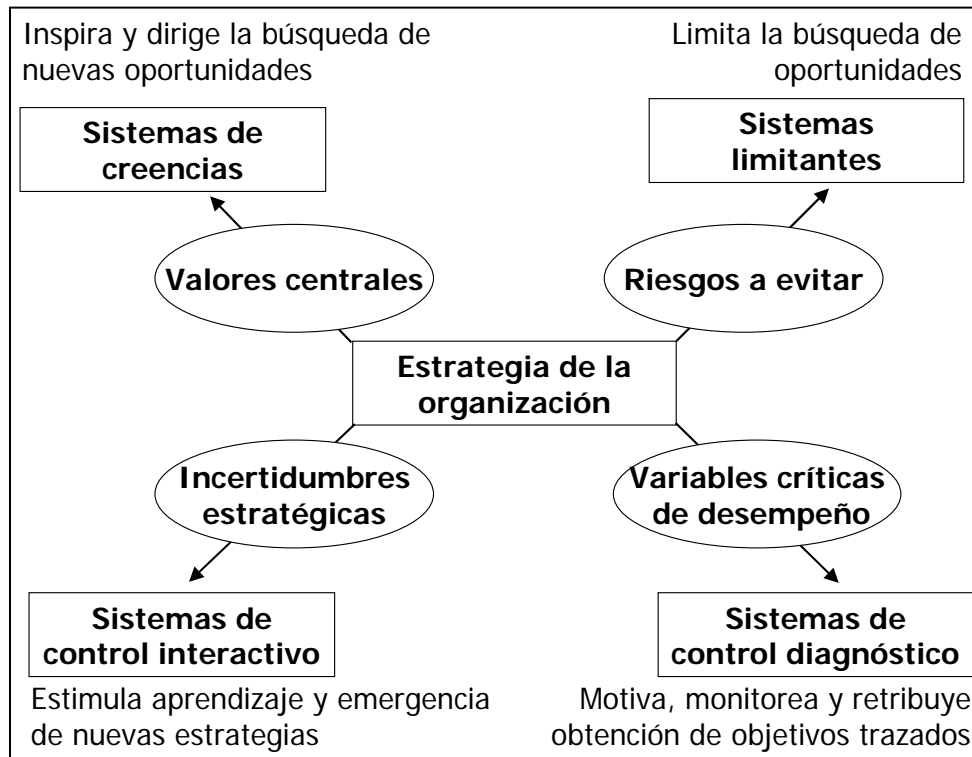
Obviamente, el control del logro de los objetivos y resultados de la organización variará significativamente según los puestos estén relativamente uniformizados y el desempeño sea entonces predecible en alguna medida o, por el contrario, los puestos sean más flexibles y el desempeño de los sujetos sea en consecuencia poco predecible. Estos son problemas que corresponden al terreno de la segunda función que propusimos como componente de la generación de bienes o servicios: el control de gestión.

Control de gestión: guardando coherencia con la estrategia

Mediante el control los gerentes mantienen o cambian el rumbo de las actividades operativas, procurando que guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización. No se trata solamente de alinear la actividad operativa con la perspectiva estratégica existente, sino también de mantenerla abierta a los cambios que la creación de valor exija. Simons (1995) propone que esta función exige a los gerentes ocuparse de cuatro tipos de acciones: promover la búsqueda de nuevas oportunidades, evitar que dicha búsqueda se disperse en áreas poco prometedoras o riesgosas, promover la obtención de los objetivos y resultados trazados y, finalmente, estimular la emergencia de nuevas estrategias. Como muestra el Gráfico N° 3, para cada una de estas acciones, Simons (1995: 5) plantea la existencia de un tipo de sistemas de control, que son “rutinas formales, basadas en información, que utilizan los gerentes para mantener o alterar los patrones de actividad organizacional”. Mediante cada uno de ellos, los gerentes pueden actuar sobre los valores centrales de la organización, los riesgos estratégicos a evitar, el desempeño operativo y la incertidumbre respecto al futuro. Aunque estos sistemas no limitan su acción al campo del control de la gestión operativa, pasaremos breve revista a cada una de ellos dado que tienen importantes implicancias para la gestión de la implementación.

Los *sistemas de creencias* comunican al interior de la organización un conjunto de definiciones conceptuales (como las definiciones de misión o las declaraciones de principios) con la finalidad de establecer valores que aportan intención y dirección al conjunto de la organización. Los valores orientan el esfuerzo de búsqueda de nuevas oportunidades para la creación de valor o, cuando surgen problemas en la implementación, determinan el tipo de problemas que vale la pena enfrentar y el tipo de soluciones que se consideran valiosas o legítimas. Buscando mejorar el desempeño de la organización, los sistemas de creencias apuntan a promover una actitud de compromiso, que consiste en “creer en los valores organizacionales y estar deseoso de esforzarse para lograr los propósitos generales de la organización” (Simons, 1995: 38). Sin embargo, es necesario limitar aquellas conductas que no se orientan por los valores de la organización y debilitan el compromiso de sus miembros. De igual manera, es necesario que la búsqueda de oportunidades se concentre en áreas de interés estratégico para la organización, evitando así una dispersión infructuosa de esfuerzos. Esta es la función de los *sistemas limitantes*, que a través de medios como los códigos de ética y los sistemas de sanción delimitan las áreas de interés estratégico para la organización y proscriben conductas riesgosas o ilegítimas.

Gráfico N° 3
Sistemas de control de la estrategia



Fuente: Simons (1995).

Tomando en cuenta cómo hemos conceptualizado la gestión operativa anteriormente, resulta fácil ver el vínculo entre estos dos sistemas de control y las rutinas operativas. Como hemos indicado, las rutinas operativas consisten en un continuo esfuerzo de interpretación de situaciones, identidades y reglas. En la medida en que los operadores estén efectivamente comprometidos con los valores y objetivos de la organización, dicho ejercicio interpretativo será coherente con la intención estratégica de la misma, lo que posibilita que su desempeño cotidiano aporte a la creación de valor. Los sistemas de creencias y limitantes deben lograr que dicho compromiso se desarrolle y mantenga.

El vínculo entre la gestión operativa y el control de gestión es más visible en el caso de los *sistemas de control diagnóstico*. Mediante ellos, los gerentes monitorean los resultados de las operaciones y corrigen las desviaciones respecto a los estándares establecidos. Para lograr este cometido, dichos sistemas generan e interpretan información sobre determinadas variables críticas de desempeño. A partir de tales variables se establecen estándares, se miden y comparan los resultados operativos con dichos estándares y, finalmente, se adoptan medidas correctivas si aquellos estuvieran por debajo de estos. La medición del desempeño es una actividad clave del control diagnóstico que, sin embargo, se complica notablemente cuando un alto grado de ambigüedad interpretativa afecta la gestión operativa, como sucede en aquellas actividades que difícilmente pueden ser programadas como rutinas (Noordergraaf y Abma, 2003)²⁷. Los sistemas de control diagnóstico se concentran en la identificación de errores y desvíos, los que a su vez conducen a corregir las rutinas y procesos operativos. Funcionan así como mecanismos de retroalimentación negativa del proceso operativo. Herramientas como el “cuadro de mando integral” (*balanced scorecard*) permiten a los gerentes tener una visión global de las variables críticas de desempeño, identificar desvíos y activar la retroalimentación correctiva (Kaplan y Norton, 1992, 2000; Niven, 2003).

La calidad ha surgido en las últimas décadas como una de las variables críticas de desempeño más importantes, tanto en el sector privado como en el público (Simons, 1995; Pollit y Bouckaert,

1995). Una definición básica de la calidad la entiende como el grado en que el bien o servicio cumple con las especificaciones necesarias para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios²⁸. Al establecerse variables críticas de calidad, es posible para la organización identificar situaciones en las cuales los bienes o servicios producidos no satisfacen tales expectativas, activándose el mecanismo de retroalimentación negativa propio del control diagnóstico. La perspectiva de control total de la calidad, sin embargo, da un paso más allá y propone concentrar el control en prevenir las fallas más que en corregir errores ya cometidos (Ishikawa, 1997). Las técnicas de control total de la calidad enfatizan la participación de los operadores en el análisis de los procesos operativos y en la búsqueda de soluciones a los problemas identificados, para evitar los errores que generan insatisfacción a los consumidores o usuarios. La mirada de calidad total no se concentra así exclusivamente en las características de los bienes o productos desarrollados, sino también en el mejoramiento continuo de los procesos operativos que los generan.

Una organización que se concentre exclusivamente en corregir errores y alinear los procesos operativos con la estrategia existente, corre serio riesgo de perder de vista las oportunidades que se presenten para generar valor de nuevas y mejores maneras. Es necesario, por lo tanto, contrapesar la retroalimentación negativa efectuada a través del control diagnóstico con procesos de retroalimentación positiva, que impulsen a los miembros de la organización a aprender nuevas maneras de hacer las cosas a partir de los retos y oportunidades existentes. Este es el rol de los *sistemas de control interactivo*, mediante los cuales la organización es sensible a la emergencia de nuevas estrategias. La investigación, el cuestionamiento de las rutinas existentes, la experimentación y el aprendizaje organizacional corresponden a este tipo de mecanismos. Haremos mayor referencia a estos sistemas y su vínculo con las operaciones en el siguiente apartado, al estudiar el desarrollo de las competencias organizacionales.

Considerando de manera conjunta los cuatro sistemas -o “palancas”- de control, Simons afirma que mediante ellos se crean y gestionan fuerzas de carácter opuesto: “Dos de estas palancas de control -los sistemas de creencias y los sistemas de control interactivo- crean fuerzas positivas e inspiradoras. (...) Las otras dos palancas -los sistemas limitantes y los sistemas de control diagnóstico- crean restricciones que aseguran el cumplimiento de las órdenes” (Simons, 1995: 7-8). La implementación efectiva de las estrategias exige a los gerentes manejar balanceadamente estas fuerzas opuestas. La inspiración positiva pura puede llevar a la organización a la dispersión y al desperdicio del esfuerzo creativo, abriendo además las puertas a comportamientos oportunistas y contrarios a los valores institucionales. La restricción pura, por el contrario, apaga el compromiso de los sujetos y la creatividad de la organización, haciéndola incapaz de adaptarse a un contexto en evolución.

Inspirar y restringir de manera balanceada el comportamiento de los operadores suele ser complicado. Pero dicha complejidad aumenta al considerar la gestión operativa en el sector público. Mientras que en las organizaciones privadas el control de gestión es un proceso que ejecutan los gerentes para orientar el desempeño de los operadores, en el mundo público los mecanismos de control no se limitan a ello, sino que recorren el conjunto de una cadena de relaciones que involucra a ciudadanos, representantes políticos, autoridades ejecutivas, gerentes y proveedores (Burki y Perry, 1998; World Bank, 2003). Si bien existe un ámbito de interacción inmediata entre gerentes y proveedores por un lado, y proveedores y usuarios por el otro, el ámbito del control no se limita a él dado que la generación de valor depende de la cadena en su conjunto y no sólo de aquellos actores directamente involucrados en la generación y uso de los bienes y servicios²⁹. En consecuencia, el control de la gestión operativa en el mundo público es un proceso que no sólo corresponde a los gerentes, sino también a los ciudadanos, usuarios, políticos y a las autoridades electas³⁰.

En el mundo público no basta con que el control genere un mejor desempeño de las organizaciones. Es necesario, además, que éstas rindan cuentas de la utilidad y legitimidad de sus estrategias y acciones ante los ciudadanos y sus representantes. La “responsabilización” (*accountability*) surge así como una dimensión del control en general y del control de gestión en

particular que no está presente -por ejemplo- en el enfoque de Simons. Sin embargo, consideramos que los mecanismos de control que deben generar responsabilidad en el sector público -control parlamentario, control de procedimientos, control social, control de resultados y competencia administrada (CLAD, 2000)- deben también crear y gestionar las dos fuerzas opuestas a las que Simons hace referencia, inspirando al mismo tiempo que restringiendo la acción de los organismos y funcionarios públicos. En la cuarta sección de este artículo ofreceremos algunas intuiciones respecto a si los mecanismos de control en el sector público logran conducir balanceadamente tales fuerzas en relación con el desempeño operativo de los servicios sociales. Basta ahora con dejar señalado que el control de gestión en el mundo público debe cumplir el tipo de funciones indicadas por Simons, pero mediante procesos algo distintos y con un alcance mucho mayor (que incluye la responsabilización ante la ciudadanía).

Desarrollando las capacidades de implementación

El control de gestión mantiene las actividades operativas dentro del curso estratégico trazado, pero al mismo tiempo, como acabamos de ver, las renueva al permitir su mejoramiento y abrirlas a nuevas estrategias de creación de valor. Ello quiere decir que la organización no sólo debe afinar o fortalecer las capacidades que posee para la implementación de la estrategia existente, sino que también debe desarrollar nuevas capacidades para implementar estrategias distintas. Debemos ahora considerar, entonces, la tercera función que forma parte de la implementación de estrategias: el desarrollo de capacidades. De manera genérica, entendemos las capacidades como las aptitudes o cualidades que se poseen para el buen desempeño o ejercicio de alguna actividad³¹. Considerando las funciones en las cuales hemos descompuesto analíticamente la implementación de estrategias, nos interesa considerar entonces el fortalecimiento y el desarrollo de capacidades para el buen desempeño de las funciones de gestión operativa y control de gestión.

¿Qué son las capacidades organizacionales? ¿Cuáles son las más importantes? Leonard-Barton (1995) las conceptualiza como sistemas integrados por cuatro dimensiones interrelacionadas: habilidades individuales, sistemas técnicos, sistemas gerenciales y valores. Los conocimientos y habilidades interiorizadas por los individuos permiten la ejecución fluida de la secuencia de actividades en que -como hemos visto- consiste una rutina. En la medida en que las habilidades se basan en conocimientos tácitos, no son fáciles de transmitir ni de reproducir. Pero el conocimiento no sólo se acumula en las personas, sino también en los sistemas técnicos (procedimientos, sistemas de información, tecnologías) que utiliza la organización. Así, las habilidades y los sistemas técnicos funcionan como memoria organizacional (Nelson y Winter, 1982). El conocimiento fluye dentro de la organización de la mano del flujo de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, de información). Los sistemas gerenciales (como los de finanzas o recursos humanos) son los que hacen posible dicha movilización de recursos y conocimiento. Finalmente, los valores organizacionales determinan cuáles habilidades y conocimientos son valiosos y legítimos en la organización.

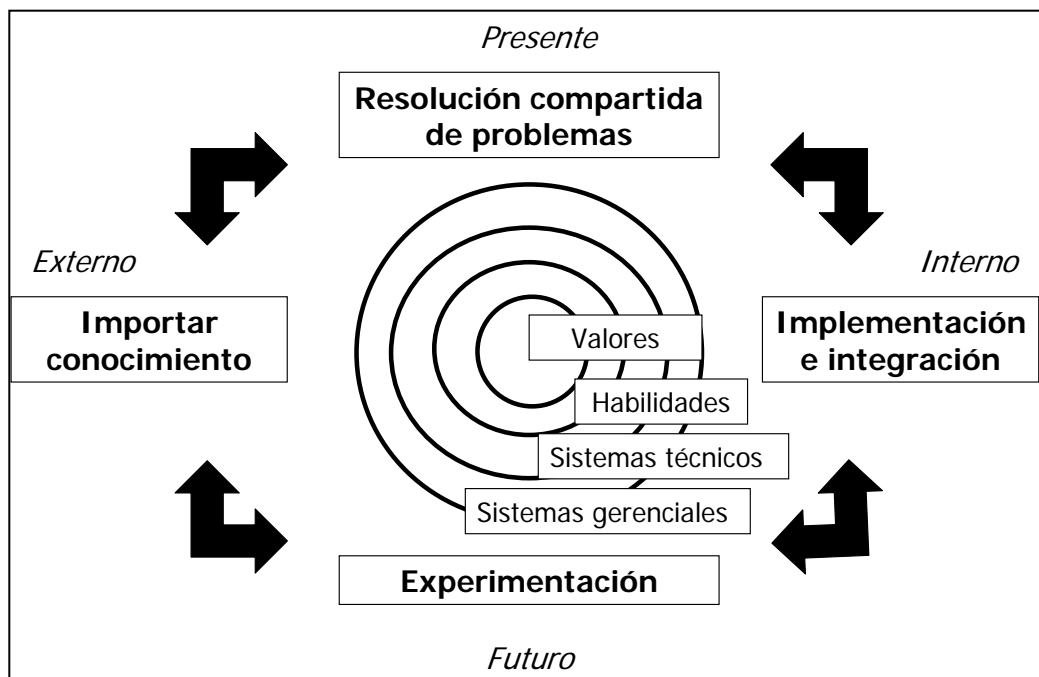
No todas las capacidades tienen la misma importancia. Hamel y Prahalad (1990 y 1994) consideran que son estratégicamente centrales aquellas capacidades que permiten a una organización competir exitosamente, es decir, aquellas que le ofrecen una posición ventajosa frente a los competidores y se traducen en mayores utilidades. Es claro que no es posible trasponer esta concepción a las organizaciones públicas que, en su mayoría, no actúan en contextos competitivos. Al repensar las intuiciones fundamentales de la estrategia corporativa a la luz de las particularidades de las organizaciones públicas, Moore (2000) propone que el cumplimiento de la misión institucional cumple en estas últimas un rol análogo al que el éxito financiero cumple en las empresas privadas. Mientras que para una empresa el éxito financiero es indicador certero de la generación de valor (privado), en el mundo público -donde no es posible una definición objetiva del valor sino que ella deriva de la deliberación política- el logro de la misión (que es resultado del acuerdo político) es el indicador

fundamental de creación de valor público. En consecuencia, proponemos considerar como capacidades centrales de una organización pública aquellas que son vitales e insustituibles para el cumplimiento de la misión institucional: las que influyen directamente en aquellas características que los usuarios y ciudadanos consideran más valiosas en los bienes y servicios que ofrece la organización, las que permiten sacar amplio provecho de las oportunidades para la creación de valor público, y, finalmente, las que siendo imprescindibles resultaría muy difícil volver a generar en caso de que se perdieran o deterioraran seriamente³².

Las capacidades estratégicas son, sin embargo, ambivalentes. Como señala Leonard-Barton (1995), una capacidad encierra en sí misma el potencial de convertirse en una rigidez para la organización. Así, una capacidad -tecnológica, por ejemplo- que es estratégicamente central para una organización, puede bloquear la incorporación o desarrollo de nuevas tecnologías necesarias para responder a nuevos problemas u oportunidades³³. Así, las capacidades adquiridas pueden bloquear el desarrollo de nuevas capacidades, resistiéndose a cambiar. Al respecto, las habilidades y los valores suelen ser las dimensiones de una capacidad más resistentes al cambio, mientras que los sistemas técnicos y gerenciales, aunque también pueden mostrar resistencias, suelen ser más fáciles de transformar.

La autora propone un conjunto de cuatro actividades que permiten desarrollar capacidades y a la vez evitar que ellas se tornen en rigidez. El Gráfico N° 4 muestra estas actividades, que actúan sobre los cuatro elementos que constituyen las capacidades organizacionales. La *resolución compartida de problemas* -especialmente operativos- entre personas que tienen distintas habilidades y conocimientos, no sólo permite arribar a soluciones útiles como respuesta a dificultades presentes, sino que genera nuevas habilidades que permitirán enfrentar nuevos problemas. La *experimentación* se proyecta al futuro, buscando soluciones a posibles problemas importantes o aprovechando situaciones que parecen encerrar oportunidades valiosas. Ella puede realizarse mediante “experimentación natural” (cuando nuevas tecnologías, técnicas o productos son adoptados simultáneamente en varias partes de la organización) o mediante “pilotos” (la innovación se introduce de manera controlada para ser luego extendida al conjunto de la organización). En ambos casos, la existencia de un clima que tolere los errores es una condición necesaria.

Gráfico N° 4
Generación de capacidades organizacionales



Fuente: Leonard-Barton (1995).

Pero más allá de las actividades de experimentación, que siempre tienen un carácter relativamente excepcional, la *implementación* misma es una actividad que bajo determinadas condiciones puede promover el aprendizaje y el desarrollo de capacidades. Durante el ejercicio iterativo de las rutinas operativas los operadores las adaptan progresivamente: las “reparan” si es que producen resultados no deseados, expanden su aplicación si es que consideran que abren nuevas oportunidades valiosas, o las “fuerzan” si es que creen que no llegan a producir los resultados esperados (Feldman, 2000). De esta manera, las rutinas no se mantienen idénticas a lo largo del tiempo, sino que se adaptan al contexto laboral en el cual los operadores las realizan. Simultáneamente, los operadores adaptan su medio laboral a los cambios producidos en las rutinas. Pueden producirse así espirales de adaptación mutua entre las rutinas y el contexto operativo en el que se desenvuelven³⁴. La actividad operativa puede así generar cambio y aprendizaje, desarrollando nuevas capacidades. Muchas veces, sin embargo, la organización no halla en su interior impulso o conocimiento suficiente para innovar y desarrollar nuevas capacidades. En este caso es necesario *importar conocimiento* a partir de la experiencia de otras organizaciones.

El desarrollo de capacidades se realiza principalmente mediante las actividades correspondientes a las otras dos funciones de implementación (gestión operativa y control de gestión)³⁵. Así, la resolución compartida de problemas ocurre en el campo de las operaciones, como efecto de dificultades propiamente operativas, pero también como resultado de la identificación de errores y fallas mediante el control de gestión. La experimentación suele ser resultado del análisis de la información generada por el control de gestión, aunque también puede surgir por iniciativa propia de los operadores. La actividad operativa puede generar por sí misma nuevas capacidades mediante espirales de cambio adaptativo. Finalmente, la importación de conocimientos suele activarse a partir de la toma de conciencia de las debilidades existentes en la marcha institucional, lo que suele ser resultado de la actividad de control.

En síntesis, para que la implementación de la estrategia avance adecuadamente, las actividades de gestión operativa y de control de gestión no sólo deben cumplir con sus funciones específicas, sino contribuir decididamente al desarrollo de capacidades. De lo contrario, la organización perderá impulso y sus capacidades cristalizarán en obstáculos que le impedirán seguir creando valor. Los gerentes tienen la responsabilidad de identificar, implantar, nutrir y fortalecer aquellas actividades que crean capacidades y evitan que se conviertan en rigidez.

3. La implementación en el caso de los servicios sociales

El marco conceptual propuesto hasta ahora permite comprender los procesos de implementación de las políticas públicas en general. ¿Habrá particularidades que es necesario tener en cuenta en relación con la implementación de los servicios sociales? Al respecto, la literatura gerencial distingue entre la generación de bienes y la de servicios, atendiendo a que su distinta naturaleza implica diferencias importantes en los procesos operativos y de control de gestión. En esta sección pasaremos rápida revista a dicha diferenciación, con el fin de hacer algunas precisiones respecto a la implementación de aquellos programas sociales centrados en la provisión de servicios.

Las particularidades de la provisión de servicios

Las diferencias que la provisión de servicios tiene respecto a la producción de bienes se originan, como acabamos de señalar, en la distinta naturaleza que los primeros tienen respecto a los últimos. Sancho Royo (1999: 93-94) ofrece una definición de los servicios que permite apreciar esta diferencia de naturaleza: “Un servicio es una actividad o serie de actividades de naturaleza más o menos intangible que usualmente, aunque no necesariamente, tiene lugar en la interacción entre una persona y una organización, a través de medios físicos y sistemas de prestación, los cuales son ofrecidos como soluciones a las demandas de aquella persona”. De esta definición el autor deduce varias características específicas de los servicios:

a. Los servicios son intangibles, de manera que la apreciación o valoración del servicio por quien lo utiliza es fundamentalmente subjetiva.

b. La prestación de servicios es heterogénea, puesto que cada prestación debe adaptarse a las características concretas y a las demandas específicas del usuario. Esto exige que el sistema de provisión sea más flexible que el de producción de bienes.

c. La generación y el uso de los servicios son procesos inseparables, pues a diferencia de los bienes los servicios se crean, ofrecen y utilizan en un mismo momento y lugar.

d. El usuario participa en la generación de los servicios, pues para que estos existan es necesaria su presencia y cooperación. El usuario es así co-productor de los servicios, de manera que el valor que se genera depende tanto del proveedor como del usuario y de su efectiva cooperación. Así, la generación de servicios no sólo está influida por los intereses, visiones y valores de los proveedores - como vimos que sucede en todo proceso de implementación- sino también por los que corresponden a los usuarios.

e. La satisfacción con los servicios recibidos se aprecia usualmente a *posteriori*, dado que su efectividad es materia de confianza y no de simple inspección como sucede con muchos bienes. Esto hace compleja la apreciación del valor de los servicios por parte de los usuarios.

f. La provisión de servicios, a diferencia de la de bienes, no transfiere su propiedad al usuario.

La inseparabilidad entre provisión y uso de los servicios, el rol de co-producción que desempeñan los usuarios y la importancia que juega su propia subjetividad en la apreciación del valor de los servicios, conduce a pensar que la interacción entre los proveedores y los usuarios de los servicios constituye el nudo gordiano de la generación de servicios. Es por lo tanto necesario profundizar en ella.

Proveedores, usuarios y ciudadanos: la experiencia del servicio

Como señala Lovelock (1988), mientras que en la producción y distribución de bienes el consumidor no tiene mayor relación con los productores, en el caso de los servicios el usuario “literalmente ingresa en la fábrica”. Pero si consideramos -como es nuestro interés- el caso de los servicios provistos por organizaciones públicas, hallamos que tras los usuarios entra mucha gente más a la fábrica: autoridades ejecutivas, representantes políticos electos y los ciudadanos en general. Una primera razón es que estos servicios se financian con recursos públicos, de manera que los ciudadanos y sus representantes tienen algo que decir al respecto. Pero una razón de mayor peso reside en que los servicios públicos existen para responder a problemas que la colectividad política define como públicos. Como es sabido, en el mundo público no es posible ponerse objetivamente de acuerdo sobre cuáles problemas merecen o no de una acción pública, o sobre cuáles merecen mayor prioridad. En consecuencia, tampoco es posible señalar objetivamente qué bienes y servicios (es decir, qué políticas para producirlos) son más valiosos (Moore, 1998; Lindblom, 1991)³⁶. Todo ello -los problemas y las políticas- es así resultado de la deliberación y del acuerdo político, lo que involucra a los ciudadanos y sus representantes.

Los programas sociales existen así para responder a demandas procesadas colectivamente por los ciudadanos a través del sistema político. Requieren por lo tanto decisiones y recursos públicos que están bajo el control de los políticos electos y las autoridades ejecutivas en representación del conjunto de ciudadanos. Los proveedores -responsables de gestionar y ejecutar los procesos operativos que hemos visto en la sección anterior- dependen entonces de las autoridades ejecutivas y políticas, debiendo rendir cuentas ante ellas y ante los ciudadanos. Mecanismos de control de la gestión pública como el control social deben asegurar que se efectúe esta rendición de cuentas ante los ciudadanos (y no sólo ante las autoridades o los políticos). De esta manera, los programas sociales se vinculan a las expectativas y demandas colectivas de los ciudadanos.

Pero no todos los ciudadanos hacen uso de los servicios que ofrecen las organizaciones públicas. Aquellos que lo hacen -los usuarios- no sólo buscan respuestas a las demandas colectivas de la ciudadanía. Adicionalmente buscan respuesta concreta a necesidades específicas. Desean además que dicha respuesta tenga en cuenta sus expectativas, visiones y preferencias, por muy diversas que sean. Mientras que los ciudadanos participan de manera colectiva en la toma de decisiones políticas que influyen en la marcha de los programas sociales, aquellos ciudadanos que además son usuarios co-producen los servicios mediante la interacción directa con los proveedores. Los ciudadanos en general tienen el derecho y la posibilidad de expresar juicios sobre la utilidad y el valor de los servicios que ofrece el Estado, pero aquellos que además hacen uso de estos tienen la posibilidad de emitir juicios sobre la experiencia que vivieron al ser atendidos. Estamos así frente a dos dimensiones que no se excluyen mutuamente, pero que marcan ciertas diferencias. La relación de los servicios públicos con los ciudadanos busca satisfacer demandas colectivas y, por lo tanto, pone énfasis en el respeto y promoción de un status de igualdad básica para todos los ciudadanos: todos tienen el mismo derecho a participar, emitir juicios y tomar decisiones (a través del sistema político). La relación de los servicios públicos con sus usuarios busca responder a demandas y expectativas particulares y diversas. Pone por lo tanto énfasis en el ajuste entre ellas y las características de los servicios que ofrece. Moore (1998: 89) hace referencia a esta situación cuando se refiere a “la naturaleza dual del proceso de creación de valor público”, insistiendo en que las organizaciones públicas -a diferencia de las privadas- no sólo generan valor para los consumidores directos sino para los ciudadanos.

Es un error entender las relaciones de los servicios públicos con los ciudadanos y los usuarios como si fueran relaciones con sujetos distintos. Los usuarios son ciudadanos y no dejan de serlo cuando hacen uso de los servicios públicos, pero al hacerlo añaden un rol de usuarios al de ciudadanos. Como señala Mintzberg (1999), los individuos se relacionan con el Estado de varias maneras, en función del tipo de rol que desempeñan en situaciones y contextos diversos. Los roles sociales no son necesariamente excluyentes entre sí, pues como sucede con los roles de ciudadano y de usuario, son las

mismas personas las que los ostentan³⁷. Desempeñar varios roles e intercambiarlos continuamente es parte de la esencia de la vida social.

¿Por qué es importante considerar el rol de usuario para nuestro tema? Porque es indispensable tenerlo en cuenta para entender la importancia que la *experiencia del servicio* tiene para comprender la provisión de servicios públicos. Los ciudadanos que son usuarios de los servicios son quienes tienen experiencia de ellos. Esta experiencia es importante por dos razones: a) porque constituye el escenario en el cual se producen interacciones estratégicas entre los proveedores y los usuarios, y b) porque es a partir de ella que se puede evaluar el grado de satisfacción que los servicios generan, es decir, el grado en que se logra generar valor público.

Sobre el primer punto hicimos ya referencia en la primera sección de este trabajo. La interacción estratégica entre proveedores y usuarios es importante porque influye poderosamente en el curso efectivo que siguen los programas sociales. Como indica Lipsky (1980), dicha interacción gira en torno al “procesamiento” al cual los proveedores someten a los usuarios y a la resistencia que estos ofrecen. El curso del proceso de implementación no depende así exclusivamente de las decisiones de diseño del programa ni de las acciones y decisiones de los operadores. Depende también de lo que usuarios y proveedores hacen durante la experiencia de co-producción del servicio. El gerente social debe, en consecuencia, prestar particular atención a dicha experiencia pues en ella se juega en gran medida el curso efectivo que tendrá la implementación del programa social. Dicha atención debe concentrarse en los principales elementos que dan forma a la experiencia de co-producción del servicio y que son en gran medida constitutivos de la implementación: las competencias profesionales de los proveedores, el diseño uniforme o flexible de los puestos operativos, el grado de programación rutinaria adecuado para la actividad operativa, los mecanismos para generar compromiso con la labor, los mecanismos para retroalimentar el proceso operativo y superar sus fallas, las actividades que pueden permitir desarrollar capacidades.

El segundo punto que muestra la importancia de la experiencia del servicio se refiere a que es indispensable tomarla en cuenta para apreciar en qué medida se creó valor público. Evidentemente, la consideración del valor público creado excede la relación entre proveedores y usuarios, en la medida en que dicho valor remite al proceso de deliberación política y a criterios como los de eficiencia, sostenibilidad y equidad que pueden escapar a las consideraciones de los usuarios individuales. Sin embargo, no se puede afirmar que un servicio público crea valor sin saber cómo juzgan los usuarios la experiencia que tuvieron del mismo³⁸. Esto es problemático, porque los usuarios juzgan los servicios en función del grado de satisfacción que obtienen, lo que es altamente subjetivo³⁹. Como toda interpretación, los juicios sobre el grado de satisfacción logrado se ven afectados por importantes ambigüedades, que se suman a las que afectan la labor operativa de los proveedores de los servicios. El gerente social, en la medida en que debe orientar su acción hacia la creación efectiva de valor público, debe por lo tanto considerar la experiencia del servicio como un escenario indispensable para controlar y evaluar si el programa está o no creando valor.

La experiencia del servicio es un escenario de carácter marcadamente interpretativo. Las rutinas operativas exigen a los operadores interpretar las situaciones complejas que presentan los usuarios de los servicios, evocar los roles operativos en juego y seleccionar y aplicar reglas de procedimiento apropiadas. Por parte de los usuarios, la experiencia del servicio supone interpretar su propia situación como una que potencialmente puede ser mejorada mediante los servicios en cuestión, comprender las intenciones y acciones de los proveedores y, finalmente, juzgar si sus necesidades fueron atendidas en grado satisfactorio. Cuando todo esto sucede en un escenario público, las ambigüedades se incrementan como resultado de la incorporación del proceso de deliberación política. Si además se trata de servicios sociales, la ambigüedad se acrecienta aún más. Ello debido a que los problemas sociales se caracterizan por una marcada conflictividad, en la cual las interpretaciones responden a intereses sociales y políticos en pugna. Las discusiones políticas y técnicas sobre el desarrollo social, sobre los modelos de política

social y sobre sus instrumentos son buenas muestras de las ambigüedades y conflictos que afectan el campo de los programas sociales. Sulbrandt (2002) señala que en situaciones marcadamente ambiguas y que enfrentan problemas complejos como los sociales, las intervenciones de política pública no pueden sino echar mano de hipótesis y herramientas “blandas” (que se basan en comprensiones débiles de las relaciones causales entre acciones, problemas y resultados). Considerando el conjunto de ambigüedades mencionadas, la experiencia del servicio parece ser un escenario sobre el cual los gerentes sociales sólo pueden intervenir mediante este tipo de hipótesis y herramientas. Esta afirmación, como veremos luego, conduce a pensar que las características de las actividades y puestos de trabajo relativos a los programas sociales deben gozar de un grado importante de adaptabilidad y flexibilidad.

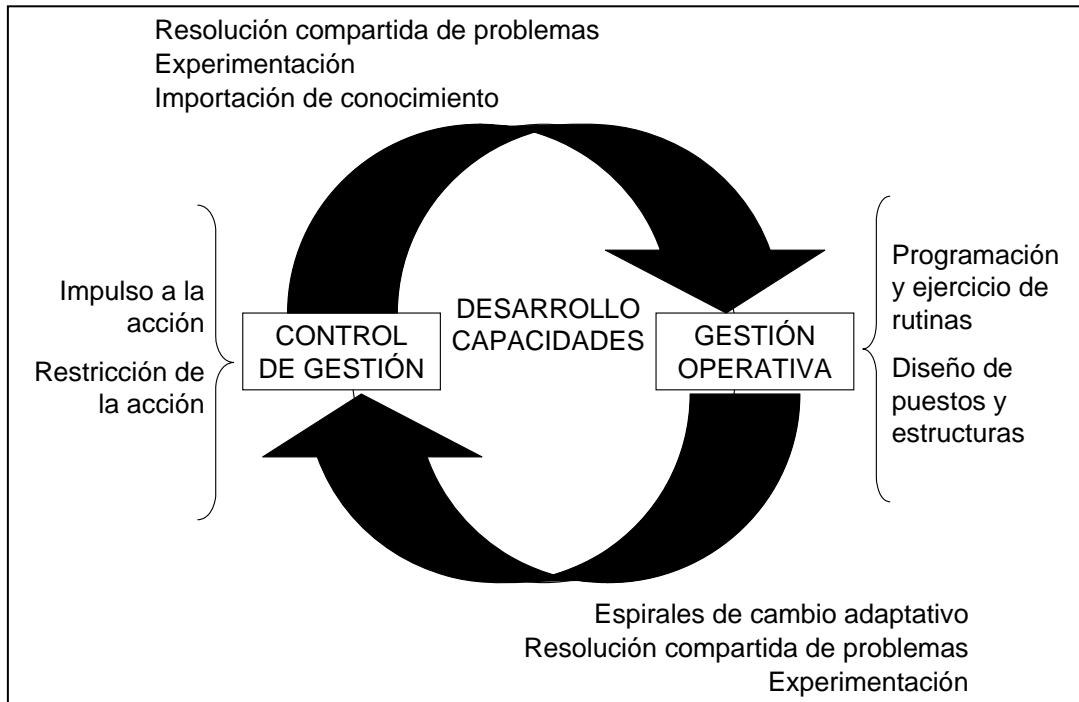
En síntesis, la experiencia de interacción y co-producción entre proveedores y usuarios es fundamental para comprender y mejorar la implementación de los programas que proveen servicios sociales, por lo que los gerentes sociales no deben perderla de vista. Ella no niega la importancia que tiene la relación de responsabilización que los servicios públicos deben mantener con respecto a la ciudadanía y al sistema político. Por el contrario, como sugeriremos más adelante, el mejoramiento de dicha experiencia puede colaborar con el fortalecimiento de los derechos y prácticas ciudadanas.

4. Juntando todo: una visión gerencial y estratégica de la implementación

A lo largo de las páginas anteriores hemos presentado al lector una visión gerencial del proceso de implementación aplicable a los programas públicos. Para ello hemos pasado revista a un conjunto de aportes teóricos provenientes del campo de la gestión. Dicha visión gerencial entiende la implementación de estrategias como un conjunto de actividades que desempeñan tres funciones primordiales: gestionar los procesos operativos, ejercer control estratégico sobre tales procesos y desarrollar capacidades organizacionales aplicables a la implementación. Estas funciones no se desempeñan de manera sucesiva o separada. Por el contrario, como muestra el Gráfico N° 5, interactúan estrechamente y ejercen poderosa influencia mutua.

Como sugiere el Gráfico, *el desarrollo de capacidades puede producirse mediante las actividades de gestión operativa y control de gestión*, dado que las actividades generadoras de capacidades sugeridas por Leonard-Barton (1995) son actividades estrechamente vinculadas a las operaciones o al monitoreo⁴⁰. Por su parte, *el desarrollo de capacidades sostiene las actividades de gestión operativa y de control de gestión*, pues ellas serían imposibles o se agotarían rápidamente sin el fortalecimiento de las capacidades existentes o la generación de nuevas.

Gráfico N° 5
Funciones y actividades de la implementación de estrategias



Fuente: elaboración propia.

Desde un punto de vista estratégico -retomando lo señalado en la sección 1-, consideramos que el desempeño de las tres funciones genera abundantes oportunidades para crear más valor público o generarlo de manera más eficiente. El gerente público o social involucrado en la implementación de programas debe ser capaz de percibir cuándo se abren dichas oportunidades o de buscarlas activamente, a través de actividades como la resolución de problemas, la experimentación, la adaptación progresiva de las rutinas o el aprendizaje de otras organizaciones. Por otra parte, como hemos visto, las actividades de gestión operativa y control de gestión exigen a los actores involucrados interpretar situaciones, acciones y reglas a partir de sus propios valores, visiones e intereses. Esto abre la puerta a innumerables ocasiones de interacción y conflicto estratégico. En consecuencia, un buen gerente debe considerar tanto las oportunidades de creación de valor como las interacciones estratégicas que tienen lugar durante la implementación, siendo capaz de *pensar y actuar estratégicamente* (y no mecánicamente) durante la misma.

Dada la naturaleza específica de los programas que entregan servicios sociales, los gerentes deben tener en cuenta que la interacción entre el proveedor y el usuario en la co-producción de los servicios es el escenario fundamental para el desarrollo de las actividades operativas y, por ende, para la generación de valor. El control de gestión debe por ello enfocarse en la experiencia del servicio que tienen los usuarios y el balance de poder existente entre proveedores y usuarios. Desarrollar en los proveedores y los usuarios capacidades para la cooperación es una tarea indispensable para lograr una implementación que agregue valor para usuarios y ciudadanos.

Notas

¹ Probablemente esta noción se haya visto reforzada por la influencia de determinadas escuelas de pensamiento estratégico que ponen énfasis fundamentalmente en las actividades de planificación, “visionadas” como manifestación suprema del ejercicio estratégico. Otras escuelas -más interesadas en

los procesos de aprendizaje organizacional y en las estrategias como patrones de conducta, y no sólo como planes- tienen mayor capacidad de percibir la importancia propia que tienen los procesos de implementación de estrategias. Al respecto, ver Mintzberg ...[et al] (1999).

² Pensamos que una perspectiva de análisis gerencial sobre la implementación de los programas sociales es un buen complemento a la mirada desde la teoría económica (fundamentalmente la teoría de la agencia), que ha recibido extensiva atención últimamente (Savedoff, 1998; Burki y Perry, 1998; World Bank, 2003).

³ Esta doble mirada -desde las características gerenciales y estratégicas de la implementación- es convergente con la sugerencia de Liu (2002) respecto a sintetizar los aportes de las escuelas de pensamiento estratégico y de gestión de procesos operativos (*business process management*) para lograr una comprensión holística de las operaciones en el sector público.

⁴ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

⁵ El texto ya mencionado de Pressman y Wildavsky (1998) es un excelente ejemplo de reflexión científica sobre la naturaleza específica de la implementación como uno de los componentes del proceso de formación de políticas. Existen también estudios que profundizan en la naturaleza específica de otros componentes, tales como los procesos pre decisionales (Kingdon, 1995; Baumgartner y Jones, 1993) y la toma de decisiones (March, 1994; Allison y Zelikow, 1999).

⁶ Al respecto, el estudio de Barzelay y Campbell (2003) sobre la generación de una visión estratégica en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América, es un buen ejemplo de cómo la investigación sobre uno de los componentes del proceso de formación de políticas -a saber, la generación de estrategias- puede conducir a una argumentación consistente y útil sobre buenas prácticas gerenciales.

⁷ El estudio viene siendo realizado por Alejandra Faúndez para el INDES.

⁸ Mintzberg (1994) insiste así en la necesidad de “escarbar” en los detalles y complejidades de las acciones desarrolladas por la organización, con la finalidad de poder descubrir ideas y prácticas que den pie a nuevas visiones estratégicas.

⁹ En este punto puede resultar relevante considerar la noción de “prácticas inteligentes” de Bardach (1998), según la cual son “inteligentes” aquellas prácticas que saben sacar partido de una oportunidad existente para generar valor de manera poco costosa. Es interesante observar que en el estudio de Bardach buena parte de dichas oportunidades y prácticas están referidas a actividades o situaciones que ocurren durante el proceso de implementación.

¹⁰ Para una visión de conjunto del aporte de estas corrientes teóricas resulta útil revisar la compilación de Saiegh y Tomassi (1998).

¹¹ Al respecto, cabe destacar que la noción de asimetría de información entre el agente y el principal no se refiere tanto a que uno posea información que el otro desconoce, sino a que una de las partes hace uso *estratégico* de dicha asimetría para maximizar su propia función de utilidad.

¹² En este punto, el informe del Banco Mundial (World Bank, 2003) tiene una mirada bastante equilibrada, puesto que no sólo considera el posible comportamiento “rentista” de los proveedores sino también el de los políticos, que pueden optar por políticas clientelistas en lugar de aquellas que realmente favorezcan a los más pobres. Ambos factores permiten explicar por qué los programas sociales no son efectivos en alcanzar a los pobres y ayudarles a superar la pobreza.

¹³ Este es, por ejemplo, el camino que sugiere el informe del Banco Mundial al que hemos hecho ya referencia (2004), al proponer dos medidas fundamentales para mejorar el funcionamiento de los servicios sociales: a) el establecimiento de mejores “contratos” entre proveedores y hacedores de política, y b) un mayor control de los usuarios sobre el desempeño de los proveedores. No dudamos de la importancia y efectividad de este tipo de medidas, pero pensamos que la idea de “disciplinar” desde fuera a los proveedores es limitada. Debería, a nuestro entender, complementarse con una mirada que valore lo que los propios proveedores pueden hacer para comprometerse en mayor medida con los ciudadanos. Ello depende sin duda del marco contractual y la presión de los usuarios, pero también de

los valores e intereses que logren promoverse entre los servidores públicos. Una mirada que, partiendo también de la teoría de agencia, es más sensible hacia la motivación de los propios operadores la ofrece Savedoff (1998).

¹⁴ Haremos referencia más adelante a las posibilidades de reorientar o potenciar los intereses y valores de los operadores logrando un buen desempeño, cuando consideremos los sistemas de control de gestión como medios para promover el compromiso y la calidad.

¹⁵ Una función es una categoría de análisis que indica de manera abstracta el fin o resultado que ha de lograr un componente de un sistema en funcionamiento (Bardach, 2000). Thompson (en Kelman ...[et al], 2003) señala que una de las características que distingue la perspectiva de gerencia pública de la tradicional de administración pública es el mayor énfasis que la primera pone en el desempeño de las funciones gerenciales.

¹⁶ Retomamos aquí lo propuesto por Michael Barzelay en el curso *Contested Issues in Public Management* (2003-2004) en la London School of Economics and Political Science.

¹⁷ Barzelay (1998: 183) aboga por las ventajas que tiene un enfoque productivo para comprender los procesos operativos, dado que permite a los operadores comprender los procesos generales en los cuales se inscribe su acción más allá de su ubicación en la estructura jerárquica de la organización. A esto cabe añadir que la perspectiva de procesos es una de las más adecuadas para describir y comprender las prácticas gerenciales.

¹⁸ Sobre acciones y opciones vinculadas a las funciones de planificación de políticas así como la planificación organizativa y de recursos, ver Molina (2002b). Sobre la evaluación de políticas y programas, ver Mokate (2003).

¹⁹ Barzelay (curso *Contested Issues in Public Management* 2003-2004, London School of Economics and Political Science) considera que el campo de la gestión pública se compone de cuatro áreas de reflexión temática y acción práctica: el diseño de organizaciones programáticas, el liderazgo ejecutivo en el gobierno, la gestión de operaciones gubernamentales y las políticas de gestión pública. Como se puede apreciar, la visión funcional del proceso de gestión aplicado al sector público nos permite reflexionar sobre cuestiones vinculadas al liderazgo ejecutivo en el gobierno y a las operaciones gubernamentales. En este trabajo nos centramos claramente en esto último.

²⁰ Dicha automaticidad se manifiesta en la sensación que tiene quien domina una rutina de “hacerlo sin pensar” o “automáticamente”.

²¹ El que tales decisiones programadas se realicen de manera programada y con escasa deliberación no debe inducir a pensar que no existen tales opciones y por lo tanto la necesidad de tomar decisiones.

²² Estos procesos operativos -constituidos a su vez por rutinas- son las unidades sobre las que usualmente se aplican técnicas de mejoramiento como la reingeniería de procesos o el control total de la calidad.

²³ Un buen ejemplo de lo señalado son las rutinas de adquisición en el sector público. La secuencia de acciones a seguir en los procesos de adquisición (difusión y venta de las bases del concurso, absolución de consultas, selección de postores, evaluación de propuestas, selección de la mejor alternativa y contratación) sigue las regulaciones existentes sobre la materia, de manera que no se puede, por ejemplo, evaluar propuestas si antes no se difundieron las bases del concurso. De la misma manera, las decisiones que toman los miembros del jurado calificador sobre las acciones a realizar se rigen por las regulaciones establecidas, por ejemplo, para asignar puntajes a las diferentes ofertas.

²⁴ La consideración de la naturaleza de las rutinas nos permite así comprender que la asimetría de información y la interacción estratégica que ella genera no afecta sólo la relación entre operadores, superiores y políticos (agentes y principales), sino también la relación entre operadores dentro del proceso operativo.

²⁵ Pensando, por ejemplo, en el “procesamiento” que según Lipsky (1980) hacen los proveedores de los servicios sociales respecto a la situación de los usuarios, las categorías de clasificación de dichas

situaciones y sus consecuencias en cuanto a otorgar o negar determinados beneficios sociales, pueden encarnar acuerdos interpretativos entre los proveedores respecto a cuáles son situaciones atendibles y cuáles no. Esto, obviamente, reflejaría los valores y visiones de dichos proveedores.

²⁶ Desde un punto de vista sociológico y siguiendo perspectivas como la de Berger y Luckman (1979), podría afirmarse que las acciones operativas construyen una realidad que aparece como obvia y espontánea, en la cual las cosas suceden fluida y automáticamente, sin la necesidad de grandes decisiones y discusiones. El conocimiento cotidiano o de *sentido común* que comparten los actores involucrados (y los observadores) asume estas características de fluidez, automaticidad y no deliberación como características “naturales”, que no requieren comprobación o análisis.

²⁷ Los autores distinguen entre las prácticas canónicas -caracterizadas por un bajo nivel de ambigüedad- y las no canónicas -caracterizadas por la complejidad e inconsistencia. Los autores cuestionan los esfuerzos de aplicar a la gestión pública mediciones de desempeño adecuadas a las prácticas canónicas, argumentando que la gestión pública se sitúa en un punto intermedio entre lo canónico y lo no canónico o claramente en el terreno de las prácticas no canónicas. Sostienen así que se necesitan mediciones procesales, multidimensionales y capaces de incorporar las visiones e intereses de los distintos actores involucrados, en lo que denominan un ejercicio de “evaluación pluralista” (Noordergraaf y Abma, 2003: 868).

²⁸ Como veremos luego, esta definición se hace más compleja al considerar la generación de servicios y, más aun, al considerar los servicios generados por el sector público.

²⁹ Ésta es la razón por la cual Moore (1998) distingue dos dimensiones en la noción de valor público: una referida a las necesidades y expectativas de los usuarios o consumidores, y otra ligada a las valoraciones y percepciones de los ciudadanos en general. Mientras que la generación de valor en el sector privado se vincula sólo a la primera dimensión, el sector público debe necesariamente considerar ambas.

³⁰ También hay relaciones de control entre estos diversos actores (ciudadanos respecto a políticos, políticos respecto a autoridades ejecutivas, ciudadanos respecto a las autoridades ejecutivas, etc.). Por los alcances de este trabajo, nos limitaremos más adelante a considerar sólo aquellas relaciones de control directamente vinculadas a la gestión operativa.

³¹ Es importante observar que las capacidades constituyen una potencialidad para el buen desempeño de una actividad, mas no indican que dicha actividad se desempeñe efectivamente de manera adecuada. Entre ambas cosas media la distancia que hay entre la potencia (a la cual corresponden las capacidades) y las acciones.

³² En cuanto a las capacidades para aprovechar oportunidades de generación de valor, cabe señalar que ellas estarían vinculadas a las buenas prácticas gerenciales, que Bardach (1998 y 2000) denomina “prácticas inteligentes”, es decir, aquellas que aprovechan oportunidades de generar valor público a bajo costo.

³³ La autora destaca dos situaciones en las que usualmente las capacidades se convierten en rigidez. La primera, cuando la organización -sintiéndose segura de las capacidades desarrolladas- se encierra en ellas, aislándose del entorno de cambios y desafíos. La segunda, cuando la organización se concentra en realizar solamente aquello que ya demostró ser bueno. En ambas situaciones, las capacidades pierden su utilidad frente a contextos cambiantes y simultáneamente impiden el desarrollo de nuevas capacidades.

³⁴ El estudio -al que hicimos referencia en la primera sección de este trabajo- sobre la implementación del presupuesto participativo en Villa El Salvador ofrece un claro ejemplo de estas espirales. Los ingenieros de la Dirección de Desarrollo Urbano, al verse obligados por la nueva práctica presupuestal a dialogar directamente con los pobladores sobre las características técnicas de las obras y sus costos, debieron cambiar sus rutinas de trabajo. En lugar de trabajar encerrados en sus oficinas, debieron salir al campo, modificando no sólo sus horarios y lugares normales de trabajo, sino también sus

conocimientos, pues debían aprender sobre áreas de construcción de las cuales no sabían mucho (puesto que las obras seleccionadas por un territorio podían ser muy variadas: desde parques hasta techos). Estos cambios en las características de sus puestos de trabajo influyeron en la forma que fue adquiriendo el presupuesto participativo, pues los ingenieros se convirtieron en un nuevo mecanismo de contacto entre los comités territoriales y la municipalidad, situación no prevista en el diseño original del presupuesto participativo. Lamentablemente, esta espiral de cambio adaptativo no fue aprovechada (Cortázar y Lecaros, 2004).

³⁵ Otras actividades, como la capacitación, pueden sin duda aportar al desarrollo de capacidades. Pero su efecto real en el desarrollo de éstas dependerá de cómo se acople a actividades que efectivamente ocurren en la organización, como las propuestas por Leonard-Barton (1995).

³⁶ Sobre los procesos socio-políticos mediante los cuales determinadas situaciones son elevadas a la categoría de problemas públicos y se elaboran alternativas para enfrentarlos, ver Kingdon (1995).

³⁷ Al respecto, el trabajo de Alford (2002) ofrece también un esfuerzo por pensar los roles de “costumer” y ciudadano de manera complementaria. El autor pone énfasis en aspectos vinculados al aporte que los usuarios de los servicios realizan como co-productores de los mismos.

³⁸ Esto alude nuevamente a la idea de “dualidad del valor público” de Moore (1998).

³⁹ Las dimensiones de la experiencia del servicio que usualmente son consideradas por los usuarios para evaluar el grado de satisfacción se centran en algunos aspectos tangibles del servicio pero fundamentalmente en la fiabilidad del mismo, su capacidad de respuesta y la seguridad que ofrece (Sancho Royo, 1999).

⁴⁰ Evidentemente, no basta con que se realicen actividades operativas o de control de gestión para que se desarrollen capacidades estratégicas. El argumento de Leonard-Barton (1995) apunta a que determinadas formas de efectuar dichas actividades pueden colaborar a la formación de capacidades. Desde un punto de vista funcional, sería entonces posible afirmar que determinadas actividades de gestión operativa y de control de gestión pueden desempeñar adicionalmente funciones de desarrollo de capacidades -bajo condiciones como las establecidas por la autora.

Bibliografía

- Alford, John (2002), “Defining the Client in the Public Sector: a Social-Exchange Perspective”, en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 3, Washington, May-June.
- Allison, G. y Zelikow, P. (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, New York, Longman, 2. ed.
- Bardach, Eugene (1998), *Getting Agencies to Work Together: the Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*, Washington, Brookings.
- _____ (2000), *A Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York, Chatham House Publishers.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. y Campbell, C. (2003), *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*, Washington, Brookings.
- Baumgartner, Frank R. y Jones, Bryan D. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Berger, P. y Luckman, T. (1979), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1998), *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional*, Washington, Banco Mundial.
- Chisholm, Donald (1989), *Coordination without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.

- Consejo Científico del CLAD, coord. (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cortázar, J. C. y Lecaros, C. (2004), *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal: el caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000-2002)*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Di Virgilio, María (2004), *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de los programas sociales? La implementación del PROMEBBA en el conurbano bonaerense (Argentina, 2002 - 2003)*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Echebarría, Koldo (2001), “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, 5 al 9 de noviembre.
- Feldman, Martha S. (2000), “Organizational Routines as a Source of Continuous Change”, en *Organization Science*, Vol. 11 N° 6, Ann Arbor, November-December, pp. 611-629.
- Hamel, G. y Prahalad, C. K. (1990), “The Core Competence of the Corporation”, en *Harvard Business Review*, Vol. 68 N° 3, Boston, May-June, pp. 79-91.
- _____ (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press.
- Ishikawa, Kaoru (1997), *¿Qué es el control total de calidad? La modalidad japonesa*, Bogotá, Norma.
- Kaplan, R. S. y Norton, D. P. (1992), “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance”, en *Harvard Business Review*, Vol. 70 N° 1, Boston, pp. 71-79.
- _____ (2000), *Cómo utilizar el cuadro de mando integral para implantar y gestionar su estrategia*, Barcelona, Ediciones Gestión 2000.
- Kelman, Steven (1987), *Making Public Policy: a Hopeful View of American Government*, New York, Basic Books.
- Kelman, S.; Thompson, F.; Jones, L. R.; y Schedler, K. (2003), “Dialogue on Definitions and Evolution of the Field of Public Management”, en *International Public Management Review*, Vol. 4 N° 2, pp. 1-8.
- Kingdon, John W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman. 2. ed.
- Leonard-Barton, Dorothy (1995), *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Sources of Innovation*, Boston, Harvard Business School Press.
- Lindblom, Charles (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation.
- Liu, Peggy (2002), “Can Public Managers Learn from Trends in Manufacturing Management?”, en *International Public Management Review*, Vol. 3 N° 2, pp. 44-59.
- Lovelock, Christopher H. (1988), *Managing Services: Marketing, Operations and Human Resources*, New Jersey, Prentice Hall.
- March, James G. (1994), *A Primer on Decision Making: How Decisions Happens*, New York, The Free Press.
- Martínez Nogueira, R. (1998), “Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales, N° 24).
- Metcalf, L. y Richard, S. (1993), *Improving Public Management*, London, European Institute of Public Administration, Sage. 2. ed.
- Mintzberg, Henry (1993), *La estructuración de las organizaciones*, Barcelona, Ariel.
- _____ (1994), “The Rise and Falls of Strategic Planning”, en *Harvard Business Review*, Vol. 72, Boston, January-February, pp. 107-114.

- _____ (1999), “Gestionar el gobierno, gobernar la gestión”, en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Carlos Losada i Marrodán, Washington, BID.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B.; y Lampel, J. (1999), *Safari a la estrategia: una visita guiada por la jungla del management estratégico*, Buenos Aires, Gránica.
- Mokate, Karen M. (2003), *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos G. (2002a), *Modelo de formación de políticas y programas sociales*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- _____ (2002b), *Entrega de servicios sociales: modalidades y cambios recientes en América Latina*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Moore, Mark. H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Madrid, Paidós.
- _____ (2000), “Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations”, en *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 N° 1, Indianapolis. El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social realizó una traducción al español.
- Nelson, R. R. y Winter, S. G. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press. The Belknap Press.
- Niven, Paul R. (2003), *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*, Hoboken, Wiley.
- Noordegraaf, M. y Abma, T. (2003), “Management by Measurement? Public Management Practices amidst Ambiguity”, en *Public Administration*, Vol. 81 N° 4, London, pp. 853-871.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (1995), *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary*, London, Sage.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Saiegh, S. M. y Tommasi, M. (1998), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Sancho Royo, David (1999), *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid, Universitat Pompeu Fabra, Tecnos.
- Savedoff, William D. (1998), “Los servicios sociales vistos con nuevos lentes”, en *La organización marca la diferencia: educación y salud en América Latina*, Washington, BID, Red de Centros de Investigación.
- Simons, Robert (1995), *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston, Harvard Business School Press.
- Sulbrandt, José (2002), *Introducción a la gerencia social*, Washington, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, mimeo.
- Tendler, Judith (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, The John Hopkins University Press.
- World Bank (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, World Bank.

Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad*

Alfred Vernis Domènech

Introducción

Para reflexionar acerca de la articulación entre lo público y lo privado en Iberoamérica, hay que partir de la premisa de que la relación entre ambas esferas, en cada época de la historia de nuestros países, ha contribuido a dibujar el modelo estatal dominante. Ejemplificándolo con dos situaciones muy alejadas en el tiempo, baste señalar que la relación entre el poder público que representaba la Corona española en la época de la conquista y el poder privado que correspondía a los diferentes grupos indígenas, no tiene nada que ver con la relación entre el poder público que hoy representan las diferentes administraciones públicas y el poder privado actual, integrado por diferentes grupos de la sociedad civil, las empresas nacionales, las multinacionales, etc.

A principios del siglo XXI, por ejemplo, la gestión de la calidad, la cantidad y disponibilidad de agua a lo largo del año, la falta de servicios sociales básicos para una gran parte de la población, la integración social y laboral de las personas con disminuciones físicas y psíquicas, el fracaso escolar y el aumento de la violencia doméstica, son algunos de los retos pendientes de resolver en las sociedades iberoamericanas. La existencia de estos y otros retos sociales se está traduciendo en la proliferación de asociaciones entre el sector público y el sector privado en todos los niveles.

Es importante que Iberoamérica encuentre su propio modelo de asociación entre administraciones públicas y organizaciones privadas dentro de este movimiento global de colaboración entre lo público y lo privado. Al mismo tiempo, es necesario aprender de los modelos de relacionarse procedentes de culturas y tradiciones administrativas diferentes. En este artículo vamos a proponer un modelo basado en una idea de sociedad en relación, donde existen *múltiples actores* que deben considerarse, los cuales deben *corresponsabilizarse* de la búsqueda y puesta en marcha de soluciones a los retos de nuestras sociedades actuales.

Las organizaciones que operan en la sociedad se agrupan en la actualidad en tres sectores: empresas privadas, administraciones públicas y organizaciones no lucrativas¹. Cuando representamos estos sectores gráficamente (ver Figura N° 1), lo hacemos de manera que las fronteras entre ellos muestren un espacio de intersección, pues son cada vez menos diáfanos. En caso contrario, en la figura siguiente, ¿dónde situaríamos, por ejemplo, una escuela concertada sin ánimo de lucro cuyos ingresos procedan, en un 90%, de las administraciones públicas? ¿Dónde situaríamos una empresa pública cuyos ingresos procedan directamente, en un porcentaje superior al 50%, de servicios y productos que vende en el mercado? ¿Dónde situaríamos la fundación de una gran empresa privada? Cada vez es más difícil establecer fronteras claras entre los tres sectores, entre lo público y lo privado, entre organizaciones lucrativas y no lucrativas.

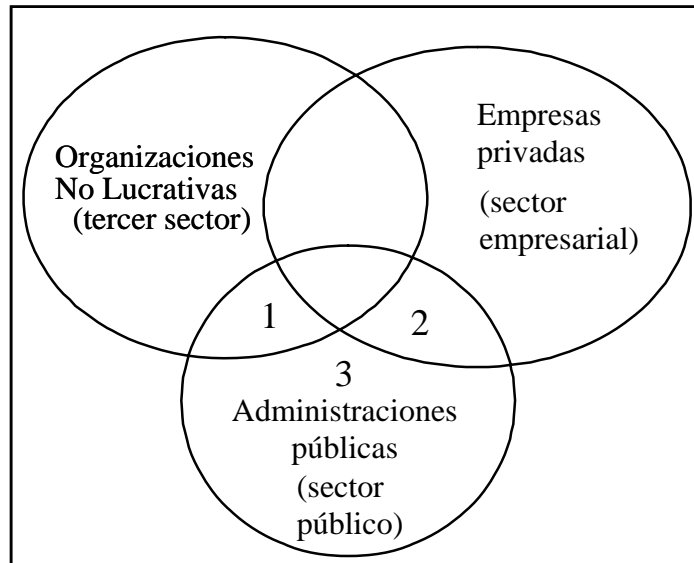
Ahora bien, existe otro motivo para dibujar los tres sectores de manera que muestren una intersección: cada vez con más frecuencia se establecen colaboraciones entre organizaciones sin ánimo de lucro y administraciones públicas (espacio 1), entre administraciones públicas y empresas privadas (espacio 2) y entre las propias administraciones públicas (espacio 3)².

La sociedad relacional sitúa las relaciones entre organizaciones no lucrativas, administraciones públicas y empresas en el terreno de la corresponsabilidad. Y la corresponsabilidad supone objetivos

(*) Resumen del documento presentado en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Madrid, España, 23 y 24 de junio de 2005), organizada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), con el coauspicio del Gobierno de España, a través de su Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

comunes, responsabilidades concretas para cada parte con el fin de conseguir estos objetivos, y articulación de esta colaboración de forma efectiva.

Figura N°1
Las intersecciones entre los tres sectores



Fuente: elaboración propia.

Los problemas de las sociedades en todo el mundo -como revela la literatura y la práctica de la gestión pública- han llevado al sector público a redefinir sus roles, lo que, como hemos señalado, ha supuesto un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las organizaciones privadas (lucrativas y no lucrativas). Este fenómeno, que algunos han denominado de forma generalizada *la privatización del Estado*, se ha visto influido por motivaciones pragmáticas, económicas, ideológicas, comerciales y populistas (Savas, 2000).

La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. En este trabajo vamos a intentar acabar con esta simplificación y explicar que “el Estado es necesario, pero no el lugar sagrado monopolizador de lo universal, que lo público no se identifica con lo político y que la sociedad civil encierra de hecho y de derecho un fuerte potencial de universalismo y solidaridad” (Cortina, 1993: 150). Asimismo, insistiremos en que es importante no asumir que un Estado fuerte supone una sociedad civil débil y, viceversa, que una sociedad civil fuerte supone un Estado débil.

De forma resumida, cuando se trata de prestar un servicio, las administraciones tienen cuatro opciones, tres de las cuales pasan por asociarse con el sector privado:

- Mantener la producción del servicio en la administración pública.
- Externalizar la producción del servicio a una empresa privada.
- Externalizar la producción del servicio a una organización no lucrativa.
- Desarrollar una “economía mixta”, con una parte producida por la administración, otra por el sector privado y una tercera por el sector no lucrativo.

Es cierto que estas asociaciones se pueden ver como un continuo. De hecho, Kramer (1981), uno de los pioneros en el estudio de las relaciones entre el sector privado y el sector público, mantiene que las relaciones entre estos sectores no son estáticas y que pueden adoptar cinco formas básicas, en función de la política económica dominante: reprivatización, fortalecimiento, partenariado pragmático, subordinación al Estado y nacionalización. En definitiva, las relaciones público-privadas se sitúan en

un continuo que va desde un sistema dominado por organizaciones privadas que buscan solamente un beneficio económico a la hora de prestar servicios a la sociedad y sustituyen progresivamente al Estado y a las organizaciones de la sociedad civil (reprivatización), hasta un sistema en el que el Estado lo domina todo (nacionalización) y donde las empresas y las organizaciones de la sociedad civil ocupan un lugar marginal.

En el caso español, se ha pasado, primero, de un Estado que durante el franquismo tenía nacionalizadas empresas, sindicatos, asociaciones, etc. a un Estado al que se subordinaban los intereses privados y, más tarde, a un Estado que colabora de forma complementaria con los otros dos sectores. En algunos países de América Latina, paradigmáticamente, se ha tratado de pasar de un extremo al otro de la tabla, de un modelo fundamentalmente nacional a un modelo reprivatizador. Como veremos después, las consecuencias han sido nefastas, pues esto ha generado muchísimas tensiones.

Tabla N° 1
El continuo de la colaboración público-privada

Reprivatización	Fortalecimiento de la sociedad civil	Colaboración complementaria	Subordinación al Estado	Nacionalización
La empresa privada ocupa cada vez más espacios "públicos".	Las organizaciones de la sociedad civil ocupan cada vez más espacios "públicos".	Las organizaciones del sector social colaboran con las agencias públicas y se complementan.	Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas se subordinan al Estado.	El Estado ocupa cada vez más espacios de la sociedad civil.
Mercado empresarial	Pluralismo de mercado	Pluralismo de bienestar	Estado del bienestar	Mercado público

Fuente: elaboración propia a partir de Kramer (1981), Taylor (1990) y Wolch (1990).

Aquí nos interesan especialmente las tres formas de relacionarse que se sitúan en el centro de la secuencia público-privada, a las que podríamos denominar, respectivamente, *pluralismo de mercado*, *pluralismo de bienestar* y *Estado del bienestar*. En la primera forma (fortalecimiento de la sociedad civil), las organizaciones sociales y las empresas se verían reforzadas y podrían sustituir a las agencias públicas; en el segundo (colaboración complementaria), las agencias públicas y las organizaciones privadas cooperan y se complementan; finalmente, en el tercero (subordinación al Estado), las organizaciones privadas son vistas casi como un obstáculo y deben subordinarse al Estado.

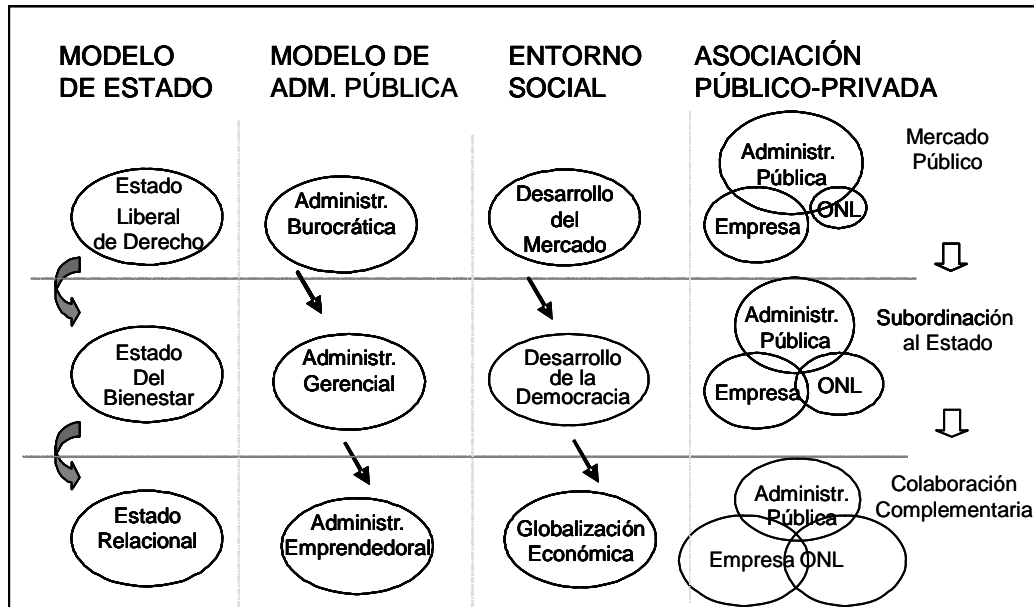
En resumen, las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en mecanismos relevantes para dar respuesta a los fallos del mercado y la debilidad de las administraciones públicas. Cuando ni el mercado ni las administraciones públicas ni las organizaciones de la sociedad civil son capaces por sí solos de proveer bienes públicos o de atender las demandas sociales, a menudo es necesario movilizar recursos públicos y privados, y una forma eficaz y eficiente de hacerlo es mediante la asociación entre los sectores. Con todo, antes de adentrarnos en el tema, es necesario recordar que las asociaciones no son la única herramienta, ni son siempre la mejor respuesta ante un determinado problema. Las asociaciones no son fáciles de establecer, pues sus costes de transacción son muy elevados y resulta difícil mantenerlas; de ahí que muchas veces fracasen o, al menos, no satisfagan las expectativas con las que fueron creadas.

1. Del Estado liberal de derecho al Estado relacional³

La Figura N° 2 intenta resumir, de forma gráfica y breve, la evolución del modelo de Estado y del modelo de administración pública en la mayoría de los países occidentales a lo largo de las últimas

décadas, y mostrar su relación con el desarrollo del entorno social y del modelo de asociación público-privada.

Figura N° 2
Modelo de Estado y de administración pública, entorno social y asociación público-privada



Fuente: adaptación de Xavier Mendoza (1995).

Entender la evolución del Estado liberal de derecho al Estado relacional es fundamental para poder analizar las asociaciones entre lo público y lo privado en Iberoamérica.

Occidente: del Estado liberal de derecho al Estado relacional

Es importante recordar que en los llamados “países occidentales” se pasó, en un breve período de tiempo, de un Estado liberal de derecho, inaugurado por la legislación social prusiana de Bismarck, a un Estado del bienestar, inaugurado por los socialistas alemanes a finales del siglo XIX y relanzado con el *New Deal* después del *crack* de 1929.

No fue en absoluto fácil la evolución desde un Estado liberal centrado en la idea de desarrollar una legislación que protegiera mínimamente a los trabajadores, hasta un Estado del bienestar basado en la búsqueda de criterios para aumentar el bienestar colectivo. En el ámbito administrativo, mientras que el primero se fundamentaba en una administración burocrática, el segundo lo hacía en una administración de carácter gerencial (Figura N° 2).

En un momento histórico, que podemos situar a finales del siglo XX, el Estado del bienestar entró en crisis o, más bien, se replanteó, fruto de los problemas a los que aludíamos en la introducción. Ese Estado del bienestar se desarrolló, sobre todo, en Europa, Canadá y Estados Unidos, en un contexto de fuerte expansión económica, que permitió alcanzar elevadas cotas de satisfacción entre la población hasta mediados de la década de 1980. Precisamente, fue a partir de esos años cuando se empezó a examinar en profundidad la relación entre lo público y lo privado, y cuando los investigadores anglosajones empezaron a hablar de la *economía mixta* (Austin, 1985), los *casi mercados* (Le Grand, 1991), el *Estado en la sombra* (Wolch, 1990), el *gobierno por el tercer sector* (Salamon, 1981), el *Estado subcontratista* (Smith y Lipsky, 1993) o el *partenariado público-privado* (Kramer, 1987).

También en Iberoamérica surgen voces que se refieren a la emergencia de un “nuevo” Estado del bienestar. Mendoza (1991) lo denomina *Estado relacional*, un Estado que “reconoce la complejidad y la interdependencia presentes en los problemas sociales y que asume que la resolución de los mismos

sólo puede abordarse contando con la colaboración activa de la propia sociedad” (1995: 11). Bresser (1997), por su parte, se refiere a la importancia y el valor de lo *público no estatal*: un mayor apoyo de las administraciones públicas al tercer sector social no quiere decir menos Estado, no significa que estemos *privatizando* el Estado del bienestar, sino todo lo contrario, que lo estamos *publicitando*.

Volviendo a la Figura N° 2, hay que señalar que el modelo de administración pública que precisa este nuevo modelo de Estado corresponde al de una administración pública emprendedora, en la que directivos y funcionarios públicos cuentan con el apoyo de organizaciones públicas que les permitan generar iniciativas e innovaciones sociales para afrontar los retos que se plantean a la sociedad.

Como señalábamos al inicio de este artículo, la articulación entre lo público y lo privado ha evolucionado paralelamente al modelo de Estado y de administración pública. En este sentido, se ha pasado de una relación -en el modelo de Estado liberal- que hemos llamado *mercado público* (donde el Estado dirige sus energías al desarrollo del mercado, sin prestar demasiada atención a la sociedad civil y a las empresas) a una relación -en el modelo de Estado del bienestar- que hemos denominado *subordinación al Estado* (donde las empresas y organizaciones de la sociedad civil trabajan, principalmente, de forma subordinada a los intereses del Estado).

Por último, en este nuevo modelo de Estado relacional nos hemos referido a la articulación entre lo público y lo privado como *colaboración complementaria*. En esta relación, administraciones públicas, empresas y organizaciones sociales colaboran de forma pragmática y cada una de ellas desarrolla aquellas actividades en las que genera mayor valor social.

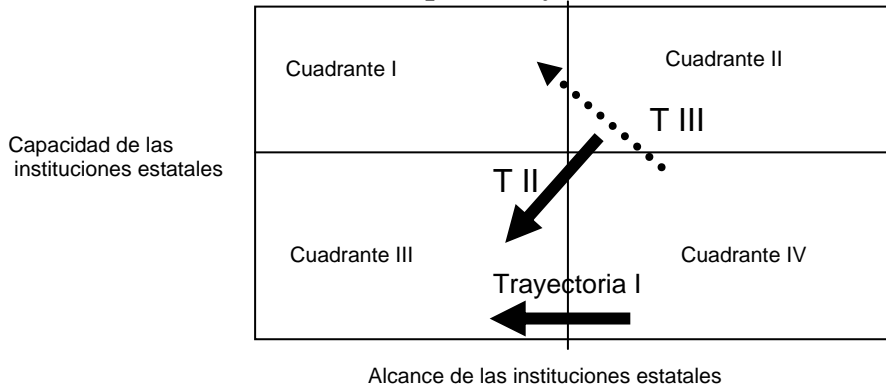
América Latina: la falta de capacidad institucional

Como hemos señalado anteriormente, entender la evolución que presentamos en la Figura N° 2, en nuestra opinión, es muy importante para las asociaciones público-privadas establecidas en la Península Ibérica y América Latina. Si en el caso español, sin haber terminado aún la construcción de un Estado del bienestar fuerte, se tuvo que evolucionar hacia ese modelo de Estado que hemos llamado *relacional*, en América Latina se está tratando de avanzar desde un Estado liberal de derecho, muchas veces débil o inexistente, a la construcción, paralelamente, de un Estado del bienestar y de un Estado relacional.

En Iberoamérica, como sucedió en un amplio abanico de países del antiguo bloque comunista, Asia y África durante la década de los ochenta y principios de los noventa, la reducción del tamaño del Estado, la *privatización*, se convirtió en un tema político de primera magnitud. Las instituciones financieras internacionales, junto con el gobierno de Estados Unidos, recomendaron una serie de medidas destinadas a reducir el grado de intervención estatal en la economía, en lo que se conoció como el *Consenso de Washington*.

El problema fue que, como consecuencia de la aplicación de esas medidas, “durante el proceso de reducción del alcance estatal, muchos países disminuyeron la fuerza del Estado” o crearon “capacidades institucionales que eran débiles o, incluso, inexistentes”. La matriz siguiente (Figura N° 3), desarrollada por Fukuyama (2004) y que distingue entre “el alcance de las actividades estatales” (las diferentes funciones y los objetivos que asume un Estado) y “la capacidad institucional de los Estados” (la fuerza que tiene el Estado para programar y elaborar políticas, y aplicar las leyes con rigor y transparencia), nos permitirá entender mejor el problema de la falta de capacidad estatal.

Figura N° 3
Matriz de capacidad y alcance de las instituciones estatales



Fuente: Fukuyama (2004).

Lo ideal es estar situado en el cuadrante I, es decir, poseer una alta capacidad institucional y que el alcance de las tareas gubernamentales sea bajo. Tras el Consenso de Washington muchos países en desarrollo se desplazaron del cuadrante IV al III (trayectoria I) o del cuadrante II al III (trayectoria II)⁴, cuando lo ideal hubiera sido seguir la trayectoria III, esto es, limitar las funciones estatales con una alta eficacia institucional. Desgraciadamente, fruto de estas trayectorias equivocadas, hoy la gran mayoría de los países de América Latina se encuentra en el cuadrante III⁵.

A priori, se puede pensar que, si se transfieren una serie de servicios a un tercero, es posible concentrarse en un conjunto de funciones básicas y reforzar las capacidades relacionadas con esas funciones (lo que en el mundo empresarial se conoce como *core competentes*). Sin embargo, la privatización en América Latina condujo muchas veces a la “sustitución” del Estado, dado que, en lugar de contribuir a incrementar las capacidades estatales, las disminuyó. Así pues, en la región se parte de una experiencia negativa en la asociación entre lo público y lo privado que hace que muchos directivos públicos aborden el tema con precaución.

Naturalmente, esa falta de capacidad estatal es muy relevante para el tema que estamos abordando, pues resulta imposible articular relaciones entre organizaciones públicas y privadas si el sector público no tiene capacidad institucional. En otras palabras, si el Estado no es capaz de elaborar e implementar determinadas políticas públicas, de promulgar las leyes necesarias para apoyar esas políticas, de dotarse de una administración burocrática eficaz y eficiente, de mantener un elevado nivel de transparencia y rendición de cuentas, y de hacer que las leyes se cumplan, es difícil imaginar que alguien quiera colaborar con él. Seguramente, sólo aquellas organizaciones que puedan capturar al Estado para sus propios intereses se inclinarán a colaborar, y no las que trabajan para el interés general.

En resumen, hablamos aquí de asociaciones entre lo público y lo privado teniendo en cuenta que el modelo de Estado que apoya, legitima, regula e impulsa estas colaboraciones, en muchas ocasiones, no es el idóneo. En líneas generales, las administraciones públicas iberoamericanas necesitan fortalecerse institucionalmente para poder asociarse con garantías con otros actores de la sociedad civil y, sobre todo, deben asegurarse de que esas asociaciones entre lo público y lo privado refuercen las capacidades institucionales del Estado, y no las debiliten.

2. Modalidades y trayectorias de asociación público-privada para la satisfacción de las necesidades sociales

Es importante poner un poco de orden en las distintas modalidades de asociación que existen entre lo público y lo privado, pues, sin duda, cuando hablamos de colaboración público-privada, a todos nos vienen ejemplos a la cabeza, y es necesario no mezclar las diferentes formas de asociarse.

Una manera sencilla de clasificar las diferentes modalidades de asociación entre lo público y lo privado consiste en determinar quién produce el servicio. En este sentido, se puede partir de la producción de un servicio realizada exclusivamente por la administración pública para, seguidamente, analizar el incremento gradual de la participación privada en la producción (Tabla N° 2).

Tabla N° 2
La provisión de servicios públicos: quién produce y quién paga

Producción por el sector público			Producción por el sector privado				
Producción por las administraciones públicas.	Acuerdos entre administraciones públicas.	Administraciones públicas venden al sector privado.	Contratos.	Subvenciones.	Tiques.	Concesiones.	Mercado libre.
Quién paga							
Los ciudadanos, a través de impuestos o tarifas públicas.	Los ciudadanos, a través de impuestos o tarifas públicas y acuerdos entre administraciones.	El consumidor privado (individuos o empresas).	El gobierno y los ciudadanos (copago).	El gobierno y el consumidor privado (normalmente una empresa u organización).	El gobierno y los ciudadanos (copago).	El consumidor.	El consumidor.
Ejemplo del transporte en autobú							
La autoridad pública del tránsito gestiona el servicio de autobuses.	Una ciudad es parte de un sistema de transporte metropolitano o regional.	Una empresa privada contrata de la Administración un autobús y un conductor para un evento especial.	Las autoridades escolares públicas contratan a una empresa privada para el transporte escolar.	El gobierno otorga subvenciones para la compra de autobuses a una empresa privada de transporte.	El gobierno ofrece un pase o tique de descuento a las personas mayores en los autobuses públicos.	El gobierno concede a una empresa el derecho exclusivo para ocuparse del servicio de autobuses en una determinada zona o ruta.	Puede haber cuantas empresas de autobús deseen prestar el servicio.

Fuente: Savas (2000).

La primera modalidad es la *producción por parte de la administración pública* con funcionarios públicos. La unidad de producción puede ser el departamento de una administración pública, una empresa pública, etc. Pueden citarse muchos ejemplos: escuelas y hospitales públicos, la administración de justicia, la policía, el ejército, los ferrocarriles, etc.

La siguiente modalidad, que continúa siendo de producción pública, se concreta en los *acuerdos entre diferentes administraciones públicas* y es también muy frecuente, especialmente entre núcleos de población que se agrupan para producir conjuntamente servicios públicos. Asimismo, una administración puede pagar a otra para que ofrezca un servicio en su nombre o crear organizaciones públicas *ad hoc*, por ejemplo, para la recogida de basuras en diferentes municipios, para el cuidado de parques y jardines, para el transporte público, etc.

La última modalidad de producción pública, menos común, consiste en la *producción por parte de las administraciones públicas para el sector privado*. Es lo que ocurre, por ejemplo, cuando una administración alquila a una empresa un espacio público (estadio, museo, etc.) para celebrar un evento, o cuando la policía se ocupa de la seguridad de un evento privado y recibe dinero por ello.

La firma de *contratos* entre la administración pública y terceros es la modalidad más extendida de asociación entre lo público y lo privado. A menudo esta fórmula se confunde con el concepto de

privatización, cuando su denominación correcta es la de *externalización*. Los ejemplos son numerosos y muy variados; baste señalar que las obras públicas (carreteras, escuelas, hospitales) se contratan normalmente a empresas privadas y que los servicios de comida de lugares públicos (escuelas, hospitales, prisiones, etc.) se contratan a terceros.

La segunda forma de producción privada que utilizan también intensivamente las administraciones públicas son las *subvenciones*, mediante las cuales se apoya económicamente al sector privado para que produzca un determinado servicio. Esta modalidad se aplica a escuelas y hospitales (conciertos económicos), a instituciones artísticas y culturales, a constructores (para la creación de vivienda social), etc.

El *tique o talón* al consumidor constituye una variedad de la subvención, que, en este caso, se entrega a una persona física, quien decide en última instancia dónde compra el servicio. Existen tiques escolares, tiques sanitarios, tiques para servicios sociales, etc.

Las *concesiones o franquicias* son otra modalidad de producción privada de servicios públicos. En este caso, la administración otorga una serie de privilegios a una empresa privada para que produzca de forma exclusiva un determinado servicio en una zona geográfica. Esta forma de asociación entre los sectores público y privado es especialmente utilizada en la producción de gas, agua y electricidad, en las telecomunicaciones, etc.

Una última modalidad de producción de servicios es el *mercado libre*. En este caso, las administraciones públicas sólo deben preocuparse de que los servicios ofrecidos por el sector privado cumplan la normativa vigente en materia de seguridad, sanidad, medio ambiente, etc.

Estas formas de producir servicios públicos están siendo cada vez más utilizadas en Iberoamérica. De hecho, en los diferentes países de esta área geográfica se han dado una serie de “trayectorias” comunes (Figura N° 4). Para entenderlas nos resultará de gran utilidad distinguir entre servicios intensivos en capital (producción de energía eléctrica, distribución de agua, transporte público, limpieza, etc.) y servicios intensivos en mano de obra (cuidado de personas mayores, educación, integración de personas excluidas, etc.). Si los primeros se caracterizan por necesitar mucha inversión al principio, y una inversión importante en concepto de mantenimiento, los segundos, en cambio, son intensivos en personal y precisan mucha gestión de recursos humanos.

Como apuntábamos en el apartado anterior, en América Latina, estas trayectorias que han llevado a traspasar servicios públicos al sector privado han provocado una eclosión de asociaciones público-privadas y han debilitado considerablemente las administraciones públicas. El problema no es que esas trayectorias no fueran necesarias, sino que se entendieran como una sustitución del Estado, cuando, precisamente, tenían que haber servido para fortalecerlo.

Figura N° 4
Trayectorias más comunes de lo público a lo privado

Provisión / Producción	Pública	Privada
Pública	* Prod. por las adm. públicas * Acuerdos entre adm. públicas	* Adm. Públicas venden al sector privado
Privada	• Contratos • Subvenciones • Concesiones	• Mercado Libre • Tickets

Fuente: Elaboración propia basada en Koldiere (1986).

Los bienes intensivos en capital

Entre los servicios intensivos en capital existe un primer grupo que corresponde a los bienes colectivos que pueden ser consumidos individualmente por las personas. Este tipo de bienes, inicialmente producidos y distribuidos por los Estados, han sido traspasados en la mayoría de los países al sector privado. Nos estamos refiriendo, fundamentalmente, a los servicios de telefonía, agua, electricidad y gas. En este caso, estaríamos pasando de un extremo a otro de la Tabla N° 2 (véase) y podríamos utilizar perfectamente el término *privatización*.

Este comportamiento corresponde a la *trayectoria 1* de la Figura N° 4. En esta trayectoria, las administraciones públicas transfieren una parte de la provisión del servicio y toda su producción al sector privado; sin embargo, realizan una función muy importante de regulación y planificación del servicio privatizado. Es precisamente en esa función de regulación donde emergen conflictos entre las empresas privadas y las administraciones públicas. Así, en el caso de América Latina, a menudo las grandes multinacionales entran en conflicto con las administraciones públicas de los diferentes países. Es en este punto, como veremos más adelante, donde surge el problema de la “captura del Estado”.

Un segundo grupo de servicios intensivos en capital corresponde a los bienes colectivos consumidos de forma colectiva, cuya producción, por su interés público, deben asegurar todavía los Estados. El Estado no puede privatizar este tipo de servicios ni confiarlos al sector privado, limitándose a regularlos, pues debe garantizar un nivel continuado de calidad alto, por su importancia para el funcionamiento de la economía.

Para la producción de estos bienes, la mayoría de los Estados iberoamericanos ha optado por seguir la *trayectoria 2*, según la cual, normalmente, se ofrece primero un contrato para realizar la inversión inicial en infraestructura, y luego una concesión para su mantenimiento (Figura N° 4). De ahí que en esta trayectoria hayamos introducido una señal de bidireccionalidad, pues existe una relación continua y muy estrecha entre el sector público y el empresarial. Naturalmente, también en estos casos surgen numerosos conflictos entre las empresas y las administraciones públicas. Aquí, sin embargo, el peligro procede, sobre todo, de la corrupción de los funcionarios públicos. Pensamos, principalmente, en las grandes infraestructuras viarias, en el transporte público (aéreo, urbano, ferroviario y marítimo) y en todo lo relacionado con la limpieza de las ciudades (limpieza de calles, recolección de basuras, eliminación de residuos, reciclaje, etc.).

Los bienes intensivos en mano de obra

Finalmente, existe una serie de servicios públicos intensivos en mano de obra que apenas habían sido prestados en la sociedad y que, como consecuencia de su creciente demanda, el Estado se ha visto obligado a asumir de forma progresiva. Es el caso de los servicios sociales orientados a las personas mayores, la infancia y la juventud, los grupos marginales, etc., en cuya producción el Estado está tratando de implicar a la sociedad, por lo que busca fórmulas de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil.

Un primer movimiento que se está produciendo en este sentido es el que hemos identificado como *trayectoria 3* (Figura N° 4), cuyas fórmulas más extendidas (Tabla N° 2) son los contratos, las subvenciones y los tiques de servicio. También en esta colaboración entre lo público y lo privado surgen conflictos, sobre todo con las organizaciones no lucrativas que han asumido la mayor parte de estos servicios y que ahora ven disputados los recursos humanos y la financiación.

En resumen, en la asociación entre lo público y lo privado en Iberoamérica se pueden distinguir principalmente tres trayectorias:

- En la trayectoria 1, que corresponde a las antiguas empresas estatales privatizadas, el Estado sigue manteniendo la capacidad de regular y planificar los servicios, así como de llevar a cabo el control y la evaluación de lo que está haciendo la empresa productora del servicio. Es precisamente en

esas funciones de regulación donde emergen los principales conflictos entre los sectores público y privado.

- En la trayectoria 2, que corresponde a los servicios muy intensivos en capital, las administraciones públicas contratan a la empresa privada para su realización y, posteriormente, les otorgan concesiones para asegurar muchas veces su mantenimiento. Esta asociación continuada también es fuente de problemas entre ambas partes.

- En la trayectoria 3, que corresponde a los servicios que el Estado empezó a producir y que ahora está tratando de “publicitar”, se persigue que las organizaciones de la sociedad civil se corresponsabilicen en su prestación. En este caso, los conflictos tienen que ver, fundamentalmente, con los recursos humanos y financieros.

Conocidas las principales trayectorias de asociación entre lo público y lo privado en Iberoamérica, y entendiéndolo que las ideas aquí expuestas no van en contra de los procesos de privatización y externalización, trataremos de profundizar en las claves para que estas asociaciones puedan jugar a favor del fortalecimiento institucional en Iberoamérica, y no en su contra.

3. Claves en una relación público-privada

De lo expuesto hasta aquí se sigue que en los últimos años se ha producido un incremento de las asociaciones entre el sector público y el sector privado, ya sea a través de la privatización o de la externalización. Asimismo, sabemos que, para que una colaboración público-privada pueda funcionar con éxito, deben darse una serie de circunstancias previas, que quedan reflejadas al repasar, por ejemplo, los problemas surgidos en los procesos privatizadores en América Latina. Esas condiciones de partida son las siguientes (Le Grand, 1992):

- Estructura de mercado. Tiene que existir competencia o potencial para que ésta exista en el futuro (factor al que da más importancia la teoría de los mercados competitivos).
- Información. Se precisa información barata y accesible en ambas partes del mercado.
- Costes de transacción. Los costes de transferencia tienen que ser inferiores a los costes de los sistemas administrativos que los contratos reemplazan (factor que enfatiza la teoría de los costes de transacción).
- Motivación. Es necesario que exista motivación en ambas partes del mercado.
- No discriminación. Ninguna de las partes debe discriminar por atender de forma exclusiva a los usuarios que conllevan menos costes (*cream-skimming*).

También existen una serie de elementos que resultan clave para el establecimiento de asociaciones entre los sectores público y privado, y que aparecen repetidamente en la bibliografía. La falta de algunos de estos elementos -del mismo modo que la de algunas de las condiciones de partida- ha provocado dificultades en las asociaciones público-privadas en Iberoamérica. Son los siguientes:

- La transparencia y la comunicación clara para establecer una confianza y comprensión mutuas.
- La claridad de los roles y objetivos de la asociación.
- La dedicación a las competencias organizativas.
- La aplicación del rigor y la disciplina profesional que se aplicarían en las alianzas corporativas o intra administrativas.
- El respeto por las diferencias de enfoque, competencias y objetivos de las distintas partes.
- La obtención de beneficios mutuos, de manera que los socios alcancen sus propios objetivos, además de los que tienen en común.
- La comprensión de las necesidades de los socios locales y los beneficiarios, con especial atención a la creación de capacidades, frente a la creación de dependencias.

A pesar de que las opciones que tienen las administraciones públicas al asociarse con el sector privado están claras, y de que se conocen suficientemente las ventajas y los inconvenientes de los

procesos de externalización y de privatización, así como los factores mínimos necesarios para poder construir esa relación, sigue habiendo problemas. En este apartado, antes de las conclusiones, se intenta abordar de forma diferente esos problemas atendiendo a tres esferas⁶:

- Las personas: las relaciones entre los recursos humanos situados a uno y otro lado de la asociación público-privada son fuente de conflictos.
- Las organizaciones públicas y privadas asociadas: los problemas que surgen tienen que ver, fundamentalmente, con la rendición de cuentas y la transparencia.
- Los distintos sistemas: en cada uno de ellos se constatan conflictos que tienen que ver con la “captura” del Estado por parte del sector empresarial y con la “captura” del tercer sector por parte del Estado.

En los dos siguientes apartados trataremos de repasar los problemas específicos que generan en esos tres niveles la relación entre administraciones públicas y empresas, y la relación entre administraciones públicas y organizaciones no lucrativas.

3.1. Aspectos específicos de la relación entre las administraciones públicas y las empresas

Las personas: los conflictos de interés y la corrupción en los administradores públicos (y los trabajadores del sector privado)⁷

El acercamiento del sector público al sector privado da lugar a potenciales conflictos entre los intereses privados de los funcionarios y sus responsabilidades públicas. Estos conflictos de interés se han convertido en una preocupación de primer orden en todo el mundo para las personas que trabajan en las administraciones públicas. La separación entre los intereses público y privado es tan importante como la separación de las tres ramas de gobierno -ejecutivo, legislativo y judicial-, pues esos conflictos pueden dañar la integridad de las instituciones públicas y hacer que disminuya la confianza de los ciudadanos en ellas. Si los conflictos de interés no constituyen propiamente corrupción, se suele aceptar que las situaciones de conflictos de interés mal gestionadas pueden desembocar en ella.

La corrupción puede adoptar diversas formas, si bien aquí nos limitaremos a señalar dos tipos: por una parte, la “pequeña” corrupción, consistente en el pago de sobornos a agentes gubernamentales con el propósito de alterar la aplicación de las leyes y regulaciones que afectan las actividades de las empresas; por otra, los sobornos a agentes públicos para obtener contratos públicos. Las diferencias entre estos tipos de corrupción estriban, principalmente, en la fuente de los beneficios y en su distribución: en la corrupción administrativa, los funcionarios corruptos son los principales beneficiarios del poder de regulación discrecional del Estado sobre las actividades de las empresas; en cambio, los beneficios del pago de sobornos se distribuyen entre los agentes oficiales corruptos y las empresas (Hellman, Jones y Kaufmann, 2002).

No es necesario insistir en que, a pesar de las ventajas que la corrupción pueda aportar a las empresas, sus costes sociales son muy importantes. En este sentido, los análisis coinciden en que la corrupción distorsiona y debilita el desarrollo, erosiona la confianza en el sistema de comercio internacional, reduce la cantidad de flujos de inversiones directas extranjeras en las economías emergentes y atrae inversores con estándares de conducta bajos.

Las organizaciones: la concentración de intereses y la gobernabilidad política

La concentración de poderes económicos y políticos en estructuras oligárquicas crea muchos problemas a las asociaciones entre los sectores público y privado. En algunos países, los grupos oligárquicos de poder mantienen una relación cercana con los inversores extranjeros, y esta concentración de poderes debilita la sana competencia de precios y perturba el funcionamiento de los mercados, elementos que son indispensables para alcanzar un crecimiento sostenido.

Al mismo tiempo, en muchas ocasiones, esa concentración inhibe el desarrollo y la consolidación de las instituciones políticas democráticas. Se admite que la presencia de estructuras de poder oligárquico locales y concentradas llevan a las empresas a cultivar relaciones opacas con los agentes públicos para satisfacer sus intereses personales. Por otra parte, la resistencia al cambio hacia una sana responsabilidad corporativa es más fuerte si existen sistemas de gobernabilidad política basados en el clientelismo. En los países con una gobernabilidad débil, las inversiones extranjeras, en lugar de introducir estándares de responsabilidad social más elevados, incrementan el problema de la corrupción sobornando para obtener contratos públicos o recurriendo a la captura del Estado (Hellman, Jones, Kaufmann y Schankerman, 2000).

En última instancia, la interacción entre la gobernabilidad corporativa y política es muy estrecha: una buena gobernabilidad corporativa requiere una buena gobernabilidad política, y viceversa⁸. El desarrollo nacional a largo plazo precisa de ambas.

Como veremos, estas relaciones poco transparentes están siendo combatidas por diferentes organismos e instituciones internacionales. La relación entre organizaciones públicas y privadas tiene que basarse en la confianza, y ésta no es posible sin rendición de resultados (*accountability*).

El sistema: la captura del Estado

La *captura del Estado* es la propensión de las empresas a hacer pagos ilegales a agentes públicos para influir en la elaboración de las leyes, normas y regulaciones por parte de las instituciones estatales. Se trata de una estrategia utilizada habitualmente por empresas relativamente nuevas que intentan luchar contra la influencia que ejercen en los mercados las empresas con más antigüedad. Las empresas que “capturan” el Estado intentan comprarle ventajas directamente, como protección individualizada de sus derechos de propiedad, en situaciones donde el Estado no provee los bienes públicos necesarios para garantizar la entrada de nuevas empresas y, por tanto, la competencia (Hellman, Jones y Kaufmann, 2002).

Los costes sociales de la captura del Estado son muy elevados. El rendimiento medio es siempre más bajo para las empresas que operan en países donde la captura del Estado es alta, a pesar de las ventajas que se concentran en las empresas “capturadoras”.

La economía “capturada” es el resultado de un proceso incompleto de liberalización política y se caracteriza por un alto grado de inseguridad en los derechos de propiedad y un rendimiento generalmente bajo de las empresas. Los orígenes de la economía “capturada” subrayan la importancia de las libertades civiles y la mejora de la seguridad de los derechos de propiedad.

Si determinadas empresas pueden comprar bienes públicos directamente al Estado sobornando a los agentes oficiales, estos no se esforzarán por mejorar la provisión de los bienes al público en general, pues eso reduciría su fuente de ingresos. En consecuencia, la captura del Estado refuerza la posición de algunas empresas y socava la provisión por parte del Estado de los bienes públicos. Dado que la captura del Estado reduce la seguridad de los derechos contractuales y de propiedad de las empresas que no “capturan”, aumenta la probabilidad de que otras empresas recurran también a esta estrategia “capturadora”. Seguramente, este fenómeno es uno de los que ha contribuido en mayor medida a debilitar algunos Estados de América Latina. Por esta razón, insistimos en la necesidad de revertir esta situación, y de hacer entender que las asociaciones entre lo público y lo privado no tienen por qué destruir las capacidades institucionales.

El sector de la industria extractiva (petróleo, gas y otros recursos naturales) constituye un ejemplo muy ilustrativo de este fenómeno, dado que cuanto más intensa es en capital una industria, más expuesta se halla a los riesgos de captura del Estado y de corrupción. Se trata de los bienes que hemos analizado en la trayectoria 2 presentada en el apartado anterior, y que incluíamos en una relación bidireccional. Las inversiones en la industria extractiva son a muy largo plazo y muy costosas; por esta razón, las empresas de este sector precisan de los Estados huéspedes acuerdos muy sólidos y de largo

plazo que garanticen la viabilidad económica de sus proyectos. Obviamente, una vez realizadas las inversiones, las empresas ejercen una gran influencia sobre la política de los países huéspedes, debido a su importancia y a su potencial. Eso significa que están “bajo vigilancia” y que deben evitar asumir el rol de los gobiernos. Pero esta circunstancia crea un dilema a los inversores de las grandes multinacionales: si interfieren en los asuntos de los gobiernos huéspedes, estos podrían ver amenazada su soberanía y, por tanto, podría peligrar la inversión; por el contrario, si no intervienen, la comunidad internacional podría criticarlos por no seguir los estándares de responsabilidad social corporativa.

3.2. Aspectos específicos de la relación entre las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas

Como hemos explicado en el apartado anterior, la relación entre las administraciones públicas y las organizaciones no lucrativas se da, fundamentalmente, cuando las primeras, sin abandonar la provisión del servicio, transfieren su producción a las segundas (trayectoria 3).

Las personas: los recursos humanos

La colaboración público-privada genera dificultades en los recursos humanos de las agencias públicas y las organizaciones no lucrativas. Por una parte, al dejar de prestar el servicio directamente y ver alejarse al cliente o usuario, los empleados públicos pierden un elemento de motivación: el contacto con el público. Por otra parte, las personas que trabajan en las organizaciones no lucrativas se ven obligadas a dedicar un tiempo que consideran excesivo a las tareas de coordinación con la administración pública. Sin duda, el elemento administrativo de un contrato puede resultar profundamente desmotivador. Además de estos problemas, el trabajador de la organización social puede perder la actitud altruista que lo caracterizaba y que, sin duda, le proporcionaba una ventaja muy significativa en la prestación del servicio respecto a un empleado público o un trabajador de una organización lucrativa. Esta actitud altruista es apreciada como un elemento exclusivo de este tipo de organizaciones que las hace idóneas para prestar servicios sociales donde la relación personal desinteresada con los usuarios es importante. En los estudios sobre la materia se señala también que la relación contractual puede suponer la pérdida del vínculo de confianza existente entre trabajadores de las organizaciones no lucrativas y las agencias públicas, vínculo que, sin duda, es muy positivo para el conjunto del sistema de servicios sociales.

La organización: problemas de calidad

Desde el punto de vista de la calidad del servicio, se observan dos problemas principales. En primer lugar, hay que señalar que, históricamente, en la cooperación público-privada no se ha hecho hincapié en la calidad, razón por la que hoy resulta más complicado introducir este factor clave del servicio; así, por ejemplo, no hay tradición de examinar los resultados de los servicios producidos por las organizaciones sociales. En segundo lugar, se constata que la voz del cliente o usuario final, generalmente, es ignorada. Si la satisfacción de los consumidores es, por sí sola, una asignatura difícil de introducir en los servicios sociales, la externalización de estos servicios hace aún más complicada esta tarea.

Como veremos después, estos problemas de calidad son, en realidad, el resultado de la falta de mecanismos de medición del resultado.

El sistema: flexibilidad y captura del tercer sector

Dos son las cuestiones centrales que cabe considerar en relación con el sistema al analizar las colaboraciones público-privadas: en primer lugar, ¿cómo equilibrar los deseos indiscutibles de mantener la autonomía que expresan las organizaciones no lucrativas con la legítima necesidad de control del gasto del dinero público por parte de las agencias públicas?; en segundo lugar, ¿cómo

armonizar la necesidad de que la acción pública llegue a todo el mundo y de la misma forma (universalismo) con la tendencia de las organizaciones sociales a atender a determinados colectivos (particularismo)? No existe ninguna fórmula mágica para responder a estas dos cuestiones.

En último término, es responsabilidad de los gestores públicos y no lucrativos encontrar ese difícil punto de equilibrio entre autonomía y control por una parte, y universalismo y particularismo por otra.

En Iberoamérica, como ha sucedido en otras democracias occidentales, se está creando una situación de dependencia de las organizaciones de la sociedad civil respecto del dinero público, en lo que podríamos denominar la “captura del tercer sector” por parte del Estado. Naturalmente, esta situación de dependencia es muy perjudicial para la colaboración, pues se acaba convirtiendo en un “enlace de supervivencia”: si la agencia pública retira la financiación, la organización no lucrativa corre el peligro de desaparecer. En segundo lugar y al mismo tiempo, vivimos una etapa de recortes presupuestarios en el seno de las administraciones públicas, donde impera la consigna de “hacer más cosas con menos dinero”. Esta condición genera una gran frustración en ambas partes, pues los gestores públicos de servicios sociales pueden hacer muy poco para incrementar la productividad del servicio. Los problemas financieros no acaban aquí. Con frecuencia, para obtener una subcontratación, las organizaciones sociales ofertan sus servicios más baratos y, cuando ganan el concurso, tienen dificultades para cubrir los costes. Por último, la dependencia de las adjudicaciones de fondos, que se caracterizan por su temporalidad, genera muchas incógnitas y gran rigidez en la colaboración.

4. Reflexiones finales

Con el propósito de ordenar nuestras reflexiones finales, vamos a presentar de forma sintética en qué dirección se está trabajando en las administraciones públicas de cada país, en los organismos multilaterales, en las empresas multinacionales, en los centros de investigación, en los sindicatos, etc., para evitar las formas de asociación ilegítimas y mejorar y favorecer las formas de asociación legítimas.

Los mecanismos para impedir las asociaciones ilegítimas entre el sector público y el privado tienen que ver con el fortalecimiento institucional al que nos hemos referido al principio. En este sentido, apuntábamos que, para que el sector público pudiera asociarse con garantías con el sector privado, era necesario fortalecer las instituciones públicas. Los responsables públicos de diferentes países son hoy conscientes de que las asociaciones entre lo público y lo privado pueden ayudar a ese fortalecimiento de la administración pública⁹.

Las formas de perfeccionar esas asociaciones legítimas se relacionan con el fortalecimiento de las colaboraciones. En este sentido, diferentes organismos internacionales, conscientes de la importancia del trabajo conjunto entre los sectores público y privado, están potenciando decididamente este tipo de colaboraciones y buscando formas de fortalecerlas¹⁰.

Con el fin de facilitar su lectura, vamos a ordenar estas reflexiones finales siguiendo el mismo esquema que hemos utilizado en el apartado anterior, estructurado en tres niveles o esferas: las personas, las organizaciones y el sistema (Tabla N° 3).

Tabla N° 3
Instrumentos de fortalecimiento institucional y de fortalecimiento de las colaboraciones

Nivel	Persona	Organización	Sistema
Fortalecimiento institucional para evitar formas de asociación ilegítimas.	Sistemas de gestión de recursos humanos.	Rendición de resultados (<i>accountability</i>) y transparencia.	Legislación e instituciones.
Fortalecimiento de las colaboraciones para mejorar las formas legítimas.	Conocimiento mutuo.	Intensidad de la colaboración: puntual, estratégica e integral.	Pensar en el sistema de forma integral.

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta al fortalecimiento institucional, se está trabajando ya en esos tres niveles en un intento de evitar las formas de asociación ilegítimas.

Las personas: la gestión de los recursos humanos en el sector público

Algunos de los expertos que se han ocupado del estudio de la privatización sostienen que ésta sólo resultará eficaz si los directivos privados se ven incentivados para actuar en beneficio del interés público. Este artículo, sin embargo, se dirige a los directivos públicos; por otra parte, pensamos que la prestación de servicios por parte de operadores privados precisa una reconversión de las estructuras organizativas y de los procedimientos de las administraciones públicas. Con todo, lo más importante es que es preciso desarrollar nuevas aptitudes profesionales tanto en los directivos públicos como en los privados si se quieren satisfacer con éxito las necesidades sociales.

La OCDE (2000), en un intento de concretar cuáles eran las prioridades en la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas para los próximos años, citaba cinco grandes temas: mejorar la competencia en el mercado de trabajo (atracción de profesionales), promover el liderazgo (capacidad directiva), conseguir una adecuada relación entre política y administración, potenciar la gestión del conocimiento (aprendizaje continuado) y fortalecer la profesionalidad (comportamiento ético)¹¹.

Entre las capacidades directivas se señala la importancia del liderazgo “relacional”, contribuir a conseguir que otros hagan cosas. Se necesitan directivos públicos que sean “guías” (*drivers*) de la corresponsabilidad comunitaria, que sean capaces de “adaptarse” a diferentes situaciones (culturales, organizativas, etc.), y que al mismo tiempo sean capaces de “construir puentes” con otros niveles de la administración y con diferentes grupos involucrados, y con capacidad de trabajar estratégicamente con otras organizaciones públicas y privadas. Naturalmente que en estas nuevas capacidades directivas la formación continua, la motivación y el liderazgo político juegan un papel importante.

Hay ejemplos muy interesantes y recientes en esta línea de trabajo en Iberoamérica. Uno de los más sobresalientes es la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que “contiene un modelo de gestión del empleo público y las personas que forman parte del mismo, que se adapta adecuadamente a las necesidades del fortalecimiento institucional de las administraciones públicas en los países de la comunidad iberoamericana”¹².

Por otra parte, desde diferentes organismos internacionales se está intentado combatir con fuerza la corrupción en las administraciones públicas. Por ejemplo, la OCDE (2002), consciente del problema, ha desarrollado una serie de pautas de actuación ante conflictos de interés dirigidas a los gobiernos de los países miembros con la esperanza de ayudarles a desarrollar políticas que promuevan la confianza del público y la integridad de los agentes oficiales.

Otro ejemplo, perteneciente a un nivel más micro, es la existencia, en administraciones públicas, organismos multilaterales, empresas multinacionales e incluso la sociedad civil, de oficinas, organismos, unidades, etc. donde se pueden denunciar los casos o intentos de corrupción. Se trata de

una estrategia complementaria para evitar el crecimiento de las formas de asociación ilegítimas basadas en la corrupción de las personas.

Las organizaciones: la rendición de resultados y la transparencia

Como señala A. Schik (2002), el Estado sólo tiene sentido si rinde. En consecuencia, su fortalecimiento institucional pasa por la *accountability* (rendición de resultados), que no es más que el mantenimiento de la confianza de los ciudadanos, al tiempo que se es capaz de explicar las políticas públicas desarrolladas por la administración. La rendición de resultados es importante para las administraciones públicas por diferentes razones:

- Porque obliga a medir el resultado de sus actuaciones: para explicar los resultados es necesario medirlos.
- Porque constituye un valor intrínsecamente vinculado con la forma de actuar de una administración pública: la transparencia con todas las personas y grupos involucrados en las actuaciones de las administraciones públicas debería ser una máxima para cualquier administración.
- Porque ayuda a los políticos y a los directivos a velar por el cumplimiento de las políticas públicas.
- Porque permite establecer comparaciones con otras administraciones públicas.
- Porque permite contar con una ciudadanía comprometida: si el ciudadano está adecuadamente informado, estará dispuesto a colaborar y habrá posibilidades de que se comprometa y se corresponsabilice.

También en este tema se ha avanzado bastante en Iberoamérica; el propio CLAD (2000) ha elaborado algunos documentos muy interesantes al respecto. Detengámonos en el caso de Argentina, sin que con ello desmerezcamos el esfuerzo realizado por el resto de los países iberoamericanos. Bajo el lema de “mejor democracia”, este país está llevando a cabo un interesante ejercicio de transparencia, que responde seguramente a la voluntad de su gobierno de “aprobar con nota una asignatura pendiente”¹³. Mediante el Decreto de Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones (2003), ha puesto en marcha un sistema integral para que todas las personas puedan acceder a la información relativa “al desarrollo de sus actividades, facilitar el control de la gestión y fomentar la participación activa en el ámbito de su jurisdicción”. Esta iniciativa legislativa se complementa con otras leyes, como la Ley de Responsabilidad Fiscal (1999), que permite el libre acceso a información completa y detallada sobre la administración de los recursos públicos (que va desde los estados de ejecución presupuestaria u órdenes de compra, o datos referidos al personal estatal, hasta el análisis de la deuda pública).

Ahora bien, estos esfuerzos de transparencia son sólo un primer paso. La verdadera responsabilización pública pasa por rendir cuentas de los resultados obtenidos por las administraciones públicas en las asociaciones con el sector privado. Esto significa, en primer lugar, entender los resultados de los diferentes programas y servicios, a continuación ponerse de acuerdo en unos estándares de resultados y luego medir los resultados respecto a estos estándares.

Otro ejemplo menos ambicioso -aunque en el seno de las organizaciones puede ser un buen complemento de la *accountability* y puede ayudar a combatir la corrupción- es la creación de códigos de conducta o códigos éticos que estimulen actitudes más responsables y transparentes, y que, al mismo tiempo, prevengan y detecten conductas indeseables por parte de los trabajadores de las organizaciones públicas y privadas. Según la Organización Internacional de Empleadores (OIE), “el código de conducta es una declaración operacional de política, valores o principios que guía el comportamiento de una organización en función del desarrollo de sus recursos humanos, la gestión del medio ambiente y las interacciones con los consumidores, los clientes, los gobiernos y la comunidad, en el sitio donde estos operan”¹⁴ (Organización Internacional de Empleadores, 1999).

El sistema: legislación e instituciones

La dotación institucional de un país, es decir, su legislación y sus instituciones, es fundamental para poder llevar a cabo, con garantías suficientes, asociaciones entre lo público y lo privado. Para restringir las acciones arbitrarias del gobierno o evitar la captura del Estado se precisan una buena legislación, unas normas adecuadas y sus pertinentes regulaciones.

Normalmente, las reformas que se están llevando a cabo en Iberoamérica con el propósito de alcanzar un adecuado nivel de confianza con el sector privado se han centrado en aspectos normativos y de regulación, aspectos que, por su propia naturaleza, son muy importantes. Por ejemplo, para asegurar una buena asociación entre lo público y lo privado se necesita una normativa clara que regule las concesiones de obras públicas, los contratos públicos, la concesión de subvenciones, etc. Algunos países han ido más lejos y han creado, incluso, oficinas nacionales de contratación para un mejor control y una mayor transparencia del sistema.

En cambio, se está trabajando menos en las instituciones que deben velar por el cumplimiento de esta legislación y de esta normativa. En otras palabras, si la administración de justicia no funciona, la legislación sirve de poco: si el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial no funcionan con absoluta independencia, es prácticamente imposible que las normativas resulten útiles.

A nivel internacional se han venido desarrollando mecanismos para analizar la corrupción de los países, del sistema en su conjunto. Por ejemplo, *el Índice de Percepción de Corrupción*, de la organización *Transparency Internacional*, está ganando cada vez más atención¹⁵. Es un índice que clasifica a los países en función del grado de corrupción pública (define corrupción como el abuso de un cargo público para el beneficio privado), en función a su vez del grado de corrupción percibida en funcionarios públicos y políticos. Se basa en sondeos y encuestas diferentes realizadas por instituciones independientes y llevadas a cabo entre empresarios y analistas sobre países, tanto locales como de fuera del país. Aunque este tipo de mecanismos no contribuyen directamente al fortalecimiento institucional de un país, son un llamado de atención que los Estados no pueden dejar de tener en cuenta.

Como ejemplo de instituciones que necesariamente deberían ser reforzadas cabe citar a los organismos reguladores. Tras la privatización de servicios públicos como la electricidad, el gas, las telecomunicaciones, etc., los Estados han creado organismos reguladores independientes para asegurarse el buen funcionamiento de estos mercados¹⁶. Normalmente, estos organismos incluyen entre sus principales objetivos proteger a los consumidores de un potencial abuso del monopolio de las empresas que prestan el servicio, garantizar que las intervenciones de los gobiernos en el mercado del servicio no sean meramente electoralistas (inversiones, leyes, etc.) y tratar de promover la eficiencia económica del sector.

En definitiva, en la regulación participan diferentes grupos de interés: los gobiernos, las empresas reguladas y los consumidores. No hay que perder de vista, sin embargo, que el desarrollo de la actividad de estos organismos reguladores se puede ver influida por los intereses de esos grupos. En última instancia, los organismos reguladores acaban convirtiéndose en una pieza clave del diseño institucional de las asociaciones entre lo público y lo privado en la provisión de determinados servicios públicos.

La creación de una agencia autónoma se perfila como uno de los mecanismos más adecuados para liberar al organismo regulador de la influencia de los partidos políticos y de los grupos de interés citados. De este modo, se intenta minimizar los riesgos de captura del Estado a que hacíamos alusión anteriormente y, al mismo tiempo, se trata de dotar a estos organismos de procedimientos de actuación ágiles y eficientes, y de un personal menos vulnerable a los intereses privados, lo que permite reducir los riesgos de corrupción¹⁷.

El fortalecimiento de las colaboraciones se está trabajando en los tres niveles que hemos señalado: las personas, las organizaciones y el sistema. Repasemos seguidamente algunos de los instrumentos empleados con este propósito.

Las personas: conocimiento mutuo

Es preciso subrayar la importancia de las relaciones informales y el conocimiento mutuo entre las personas de las administraciones públicas y las organizaciones privadas, pues facilita en gran medida las asociaciones entre lo público y lo privado. De esta afirmación se desprenden dos ideas importantes. En primer lugar, el conocimiento mutuo ayuda a romper estereotipos: existen aún bastantes personas en la sociedad que piensan, erróneamente, que los trabajadores públicos son una pandilla de vagos, que los trabajadores de las organizaciones de la sociedad civil son grupos de melencidos anarquistas y que los trabajadores de las empresas son personas egoístas que sólo piensan en enriquecerse. La segunda idea es que el conocimiento mutuo resulta de gran utilidad para acercar lenguajes y formas comunes de abordar los problemas: cada sector tiene su propio lenguaje y una forma de trabajar propia, circunstancias que a menudo dificultan el trabajo conjunto.

Muchas administraciones públicas, empresas y organizaciones de la sociedad civil se han percatado de la importancia de establecer puentes entre las personas que trabajan en cada sector. En este sentido, se trabaja en la implementación de diversos mecanismos cuyo principal objetivo es entablar y estrechar relaciones. A continuación citamos algunos ejemplos:

- La organización de jornadas conjuntas, congresos especializados, reuniones de trabajo, etc.
- El intercambio de trabajadores entre la empresa privada, las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, y viceversa.
- La realización de cursos de formación conjuntos con el objetivo de aproximar el lenguaje y las herramientas en un intento de colaboración.

Aunque a ciertas personas les pueda parecer que no se trata de un tema relevante, las culturas organizativas y las tradiciones administrativas de cada sector son tan diferentes que antes de empezar a colaborar es necesario conocerse primero y entenderse después.

La organización: intensidad de la colaboración

Fruto de lo que expresábamos en el apartado anterior, es fácil comprender que las asociaciones entre lo público y lo privado puedan tener diferentes grados de intensidad. Hemos clasificado esta intensidad en tres grados: puntual, estratégica e integral (Tabla N° 4).

Según el tipo de servicio o actividad que deban realizar conjuntamente ambos sectores, los responsables públicos han de decidir qué grado de intensidad de colaboración les interesa. En este sentido, cabe pensar que, con toda probabilidad, será prudente empezar con asociaciones puntuales con organizaciones privadas para, a medida que se van conociendo mutuamente, y si su resultado es satisfactorio, avanzar hacia niveles más estratégicos e integrales.

Tabla N° 4
Intensidad de la colaboración

	Puntual	Estratégico	Integral
Nivel de compromiso	Bajo	Medio	Alto
Importancia de la misión	Escasa	Media	Alta
Recursos	Pocos	Medios	Muchos
Complejidad de la gestión	Baja	Media	Alta
Valor estratégico	Bajo	Medio	Alto
Ejemplo	Un ayuntamiento colabora con las asociaciones de empresarios, comerciantes y hoteleros para organizar una feria de promoción de la ciudad.	El ayuntamiento colabora en un plan anual con los empresarios turísticos para promover internacionalmente la ciudad (presencia en ferias de turismo, revistas especializadas, etc.).	El Departamento de Promoción Turística del ayuntamiento de la ciudad crea un organismo conjunto con los empresarios turísticos para promocionar permanentemente la ciudad.

Fuente: elaboración propia a partir de Austin (2003).

Al mismo tiempo, es fundamental entender que para que cualquier relación público-privada funcione en sus dos vertientes -y para que todo el sistema funcione en su conjunto- se ha de dar un equilibrio entre la creación de valor social, donde radica el interés general, y la creación de valor económico. Si las organizaciones privadas que colaboran con la administración centraran su interés en la obtención de beneficios y no en la contribución a la creación de un valor social, la asociación carecería de sentido. Del mismo modo, si a las administraciones públicas sólo les interesan las organizaciones privadas en tanto y en cuanto contribuyen a la creación de valor social (a través de la filantropía pura y el voluntariado), y no entienden que éstas también necesitan generar un valor económico para seguir existiendo, no tiene ningún sentido que se asocien con ellas.

El sistema: pensar el sistema de forma integral

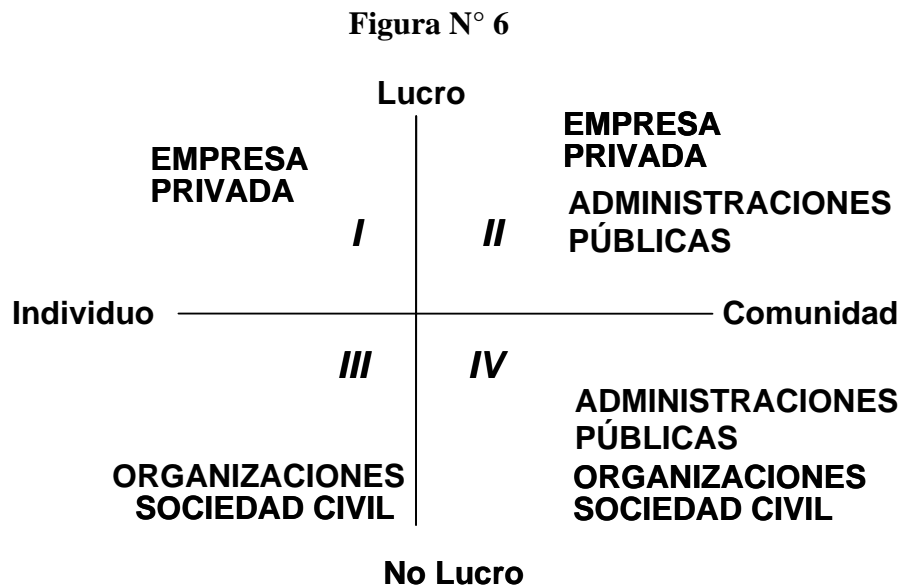
Es importante reconocer que hay una serie de actividades que es mejor que sean desarrolladas por las administraciones públicas, otras que es mejor que sean ejecutadas por las empresas y otras que deben ser realizadas por las organizaciones de la sociedad civil. Establecer de forma genérica, para cualquier región iberoamericana, qué servicios públicos tienen que ofrecer las administraciones públicas y cuáles los otros dos sectores, es una tarea imposible. Debe ser cada país, atendiendo a los factores de partida que citábamos en el punto anterior, el que lleve a cabo esa tarea. No obstante, de la experiencia de países con mayor tradición en asociaciones entre lo público y lo privado pueden extraerse algunas conclusiones y prever a priori qué servicios deberían producir las administraciones y cuáles el sector privado (Tabla N° 5).

Tabla N° 5
Mejor producción pública y privada

Mejor producción por una administración pública	Mejor producción por una empresa privada	Mejor producción por una organización de la sociedad civil
Cuando es importante prevenir la discriminación de las personas usuarias.	Cuando es importante que el ciudadano pueda elegir entre diferentes organizaciones prestadoras (libertad de elección).	Cuando los clientes no pueden decidir por sí mismos.
Cuando es importante que el servicio llegue a todas las personas.	Cuando se trata de un servicio muy estandarizado y cuya calidad final resulta fácil de controlar.	Cuando el servicio tiene que ver con las libertades individuales.
Cuando son necesarios muchos recursos para la prestación del servicio.	Cuando el servicio necesita mucha inversión inicial en capital y mucho mantenimiento posterior.	Cuando el servicio es intensivo en mano de obra.
Cuando no existen empresas y organizaciones sociales con tradición en la prestación del servicio.	Cuando el sector empresarial tiene tradición, calidad e innovación constante en la producción del servicio.	Cuando el servicio tiene una historia de prestación anterior por parte de la organización.

Fuente: elaboración propia.

La tabla anterior se podría complementar con la siguiente matriz (Figura N° 6), en la que cada cuadrante identifica qué sector es el más adecuado para la producción del servicio. Los ejes de la matriz son el lucro o no lucro, y el servicio al individuo o a la comunidad en su conjunto. Las administraciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil no persiguen el lucro (pero sí el beneficio para poder subsistir), mientras las empresas sí lo persiguen (hay que recordar aquí las reflexiones acerca del equilibrio entre la generación de valor social y la generación de valor económico que realizábamos en el punto anterior). Las administraciones públicas deben prestar los servicios de forma universal, mientras que las empresas y las organizaciones de la sociedad civil pueden servir a determinados colectivos (particularismo).



Fuente: elaboración propia.

La Figura N° 6 ilustra de forma sencilla que cuando se trata de atender a individuos de forma lucrativa el mejor actor es la empresa privada (cuadrante I). Cuando se trata de atender a la comunidad con servicios que pueden generar lucro también la empresa privada es el mejor actor; sin embargo, para asegurarse de que ninguna parte de la comunidad queda excluida, la administración pública también debe estar presente (cuadrante II). En cambio, cuando se trata de atender a personas individuales de forma no lucrativa, el tercer sector resulta el más adecuado. Finalmente, cuando se trata de atender a toda la comunidad con servicios que no pueden generar lucro, las administraciones públicas, que deben contar con la colaboración del tercer sector, son los actores más indicados.

Ahora bien, abordar la colaboración entre lo público y lo privado pensando en los distintos servicios que es preciso producir para implementar una determinada política pública no es lo mejor para el sistema. Por el contrario, es necesario pensar el sistema de forma integral, teniendo presentes los resultados deseados de una determinada política pública. Sólo a partir de este pensamiento integral será posible elaborar asociaciones público-privadas que creen el mayor valor social posible.

En resumen, el mensaje central de este trabajo es la necesidad urgente que tienen las administraciones públicas iberoamericanas de reforzar sus capacidades institucionales para poder afrontar con garantías las asociaciones con el sector privado. Sólo trabajando para que estas asociaciones con el sector privado no detraigan capacidades institucionales, tiene sentido plantearse la colaboración en la producción de servicios públicos con organizaciones privadas.

El reto de Iberoamérica está en la construcción de un **Estado relacional** que conjuntamente con todos los implicados pueda afrontar los cambios del entorno producidos por la globalización de la economía, y seguir contribuyendo de forma decidida a la mejora de la calidad de vida de las comunidades y personas de Iberoamérica, al mismo tiempo que mantiene y refuerza la confianza que la sociedad ha depositado en él.

Notas

¹ Nos referiremos a las organizaciones no lucrativas o sin ánimo de lucro utilizando indistintamente estas denominaciones o sus sinónimos: organizaciones del tercer sector, organizaciones sociales, organizaciones de voluntariado, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales. Para mayor detalle sobre el por qué de estas diferentes denominaciones, véase el capítulo 1 de Vernis ...[et al] (1998). En América Latina se ha acuñado recientemente una nueva expresión que nos parece muy acertada: *organizaciones ciudadanas comprometidas*.

² No nos proponemos abordar las colaboraciones entre los diferentes niveles de las administraciones públicas (local, regional, nacional y supranacional). La colaboración transversal en el seno de los distintos departamentos de una administración pública y entre los diferentes niveles de la administración es un aspecto fundamental para la mejora de la gestión pública.

³ La primera formulación del concepto de Estado relacional la realizó el profesor X. Mendoza en 1990 (ver bibliografía).

⁴ Fukuyama cita como ejemplos paradigmáticos de las trayectorias II y III los casos de Rusia y Nueva Zelanda, respectivamente.

⁵ Fukuyama y Marwah (2000) han señalado que el hecho de que el rendimiento de Asia Oriental en los últimos cuarenta años haya sido superior al de América Latina se debe, probablemente, a la “mayor calidad de las instituciones estatales” de Asia Oriental, y “no tanto a las diferencias de alcance estatal entre ambas”.

⁶ Se trata de los niveles que se utilizan al hablar de fortalecimiento institucional: “El fortalecimiento institucional es un proceso por el cual los individuos, las organizaciones y los sistemas sociales aumentan sus capacidades y su rendimiento en relación con los objetivos, los recursos financieros y humanos y el entorno en general” (Vernis ...[et al], 2004).

⁷ No nos corresponde aquí ocuparnos de la corrupción de los empleados del sector privado.

⁸ La interacción entre gobernabilidad corporativa y gobernabilidad política se puede reflejar de tres maneras:

- En el papel central que los órganos legislativo, ejecutivo y judicial desempeñan en el establecimiento y la evolución de muchas de las instituciones clave para la gobernabilidad corporativa.
- En el grado en que los cárteles ejercen su poder en los ámbitos político y económico de los países.
- En la importancia del tema de la implementación de las leyes y normas.

⁹ Por ejemplo, los documentos del National Centre for Partnership & Performance (2003) de Irlanda explican que la colaboración con el sector privado está contribuyendo a mejorar la administración pública irlandesa.

¹⁰ Véase, por ejemplo, el excelente documento del World Economic Forum (2005).

¹¹ Para profundizar en el análisis de las competencias que precisan los administradores públicos, véase el trabajo de Longo (2004).

¹² Para conocer en detalle la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se recomienda visitar la página web del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): www.clad.org.ve.

¹³ La dirección de la página web del gobierno electrónico de Argentina es la siguiente: www.cristal.gov.ar.

¹⁴ Los códigos de conducta de las empresas, al igual que los códigos de conducta en el sector público, no son instrumentos nuevos. Los primeros códigos de estas características datan de la década de 1970 y surgieron después de que el Congreso de Estados Unidos adoptara la Foreign Corrupt Practices Act (1977). Estos códigos abarcaban principalmente aspectos relacionados con la corrupción. Fruto del Consenso de Washington, las instituciones financieras internacionales promovieron códigos para evitar la inhibición del Estado, promover la flexibilidad laboral y mejorar las redes sociales de seguridad y la responsabilidad de las empresas. Fue a partir de los años noventa cuando, como consecuencia de las presiones de la sociedad civil, se empezaron a incluir asuntos sociales y medioambientales en los códigos de conducta de las empresas.

¹⁵ Para ver información sobre el índice, consultar la web de la organización: www.transparency.org.

¹⁶ Para el análisis de los organismos reguladores ha resultado de gran utilidad el trabajo de E. Quintanilla (2005).

¹⁷ Las características principales para preservar la autonomía de un organismo regulador frente a los riesgos de politización, corrupción y captura son las siguientes: mandato independiente, estabilidad de los miembros del equipo de dirección, presupuesto autónomo, procedimiento de apelación, criterios de designación, personal cualificado y adecuado, rendición de resultados y transparencia.

Bibliografía

- Austin, D. M. y Hasenfeld, Y. (1985), "A Prefatory Essay on the Future Administration of Human Services", en *The Journal of Applied Behavioral Science*, N° 21, Alexandria, pp. 351-364.
- Austin, J. (2003), *El reto de la colaboración*, Buenos Aires, Granica.
- Bertozzi, D. y Burgunder, L. (1990), *Business, Government, and Public Policy: Concepts and Practices*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Bresser Pereira, L. C. (1997), "Reforma del Estado en los años 90: lógica y mecanismos de control", documento presentado en la Reunión del Círculo de Montevideo, Barcelona, 25 y 26 de abril.
- Bresser Pereira, L. C. y Cunill, N. (eds.) (1998) *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, Buenos Aires, CLAD, Paidós.
- Briones, A.; Pampillón, R; Garland, G.; Cortiñas, F.; y Verna, G. (1996), *El nuevo modelo económico de Iberoamérica*, Madrid, Fundación Popular Iberoamericana.

- CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad, N° 9).
- Commission of the European Communities (2003), *Green Paper on Services of General Interest*, Brussels, European Union.
- Consejo Científico del CLAD (2000), “La responsabilización (‘accountability’) en la nueva gestión pública latinoamericana”, en *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), Buenos Aires, CLAD, BID, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cortina, A. (1993), *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Tecnos.
- Crozier, M (1984), *No se cambia la sociedad por decreto*, Alcalá de Henares, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (1995), “La posición del Estado ante los otros actores”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 2, Madrid, pp. 93-99.
- Donahue, J. D. (1989), *The Privatization Decision*, New York, Basic Books.
- Donnison, D. (1984), “The Progressive Potential of Privatization”, en *Privatization and the Welfare State*, J. Le Grand y R. Robinson (eds.), London, Allen Unwin.
- Dutt, A.; Kim, K; y Singh, A. (1994), *The State, Markets and Development*, Aldershot, Edward Elgar Publishing.
- Echebarría, K. (1997), *Guía práctica para la externalización de servicios públicos*, Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- _____ (1997a), “Las nuevas fronteras entre el sector público y el privado”, documento presentado en el Seminario-Taller: Los Desafíos de las Administraciones Públicas frente a la Integración Regional, Montevideo, 5 al 7 de marzo.
- Entwistle, T.; Martin, S.; y Enticcott, G. (2002), *Making or Buying? The Value of Internal Service Providers in Local Government*, Cardiff, Local and Regional Government Research Unit for the Public Service.
- European Commission (2002), *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, Brussels, European Commission.
- Fukuyama, F. (1995) *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press.
- _____ (2004), *La construcción del Estado*, Barcelona, Ediciones B.
- Fukuyama, F. y Marwah, S. (2000), “Comparing East Asia and Latin America: Dimensions of Development”, en *Journal of Democracy*, N° 11, Baltimore, pp. 80-94.
- Giddens, A. (2000), *The Global Third Way Debate*, London, Polity Press.
- _____ (2001), *La tercera vía y sus críticos*, Madrid, Taurus.
- Hellman, J. S.; Jones, G.; y Kaufmann, D. (2000), *Seize the State, Seize the Day*, Washington, The World Bank.
- _____ (2002), *Far from Home: Do Foreign Investors Import Higher Standards of Governance in Transition Economies?*, Washington, The World Bank.
- Hellman, J.S.; Jones, G.; Kaufmann, D; y Schankerman, M. (2000), *Measuring Governance, Corruption, and State Capture*, Washington, The World Bank.
- Kickert, W. J. M.; Klijn, E. H.; y Koppenjan, J. F. M. (2000), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, London, Sage Publications.
- Kolderie, T. (1986), “The Two Different Concepts of Privatization”, en *Public Administration Review* N° 46, Washington, pp. 285-291.
- Kramer, R. (1981), *Voluntary Agencies in the Welfare State*, Berkeley, University of California Press.

- Kramer, R. y Grossman, B. (1987), "Contracting for Social Services: Process Management and Resource Dependencies", en *Social Service Review*, N° 61, Chicago, pp. 32-55.
- Le Grand, J. (1991), "Quasi-Markets and Social Policy", en *Economic Journal*, N° 101, Oxford, pp. 1256-1267.
- Le Grand, J. y Robinson, R. (1984), *Privatisation and the Welfare State*, London, George Allen & Unwin.
- Longo, F. (2001), "Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, Caracas, pp. 193-218.
- _____ (2004), *Mérito y flexibilidad*, Barcelona, Paidós.
- Losada, C. (1999), *De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mendoza, X. (1990), "Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España", en *Documentación Administrativa*, N° 223, Madrid, pp. 261-290.
- _____ (1991), "Algunas reflexiones acerca de la 'transición al mercado' de los servicios sociales", documento presentado en las Jornadas de Trabajo "Público-Privado y Bienestar Social", Institut de Treball Social i Serveis Socials, Barcelona.
- _____ (1995), *Las transformaciones del sector público en las democracias avanzadas: del Estado del bienestar al Estado relacional*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- Minow, M. (2002), *Partners, not Rivals: Privatization and the Public Good*, Boston, Beacon Press Books.
- Naciones Unidas (1995), *Comparative Experiences with Privatization*, New York, United Nations.
- National Centre for Partnership and Performance (2003), *Civil Service Modernisation Using a Partnership Approach*, Dublin, National Centre for Partnership and Performance.
- _____ (2003a) *Towards a New Generation of Partnership*, Dublin, National Centre for Partnership and Performance.
- OCDE (2000), *Summary Record of the Expert Meeting on Human Resources Management*, Paris, OCDE.
- _____ (2002), *Managing Conflict of Interest in the Public Services*, Paris, OCDE.
- Organización Internacional de Empleadores (1999), *Códigos de conducta: posición de la OIE*, Ginebra, OIE, mimeo.
- Pampillón, R. (1998), "Los procesos de privatización en América Latina: de la sustitución de importaciones a la eficiencia productiva", en *Información Comercial Española*, N° 772, Madrid, pp. 73-87.
- _____ (1999) "Siguen siendo necesarias las privatizaciones en América Latina?", en *Contribuciones*, Año 16 N° 2, Buenos Aires, pp. 143-156.
- Quintanilla, E. A. (2005), "Dotación institucional de un país y su relación con la autonomía de los organismos reguladores: revisión de literatura", Lima, Escuela de Administración de Negocios para Graduados (Documentos de Trabajo).
- Salamon, L. (1981), "Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action", en *Public Policy*, N° 29, pp. 255-275.
- Savas, E. (1982), *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, Chatham, Chatham House Publishers.
- _____ (1987), *Privatization: the Key to Better Government*, Chatham, Chatham House Publishers.
- _____ (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York, Seven Bridges Press.

- Schick, A. (2002), “El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”, documento presentado en el Foro Global sobre el Gobierno de la OCDE, Londres, 2 y 3 de diciembre.
- Smith, S. y Lipsky, M. (1993), *Nonprofits for Hire: the Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge, Harvard University Press.
- Taylor, M. (1990), *New Times, New Challenges: Voluntary Organisations Facing 1990*, London, National Council for Voluntary Organisations.
- Valente, C. y Manchester, L. (1984), *Rethinking Local Services: Examining Alternative Delivery Approaches*, Washington, International City/County Management Association.
- Vernis, A. (1995), *La relación público-privado en la provisión de servicios sociales*, Barcelona, Centre d’Investigació, Formació i Assessorament; Diputació de Barcelona.
- _____ (2000), *Organizing Services to the Elderly*, Ann Arbor, UMI Dissertation Services.
- Vernis, A.; Iglesias, M.; Sanz, B.; Solernou, M.; Urgell, J.; y Vidal, P. (1998), *La gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Editorial Deusto.
- Vernis, A.; Iglesias, M.; Sanz, B.; y Saz, A. (2004), *Los retos en la gestión de las organizaciones no lucrativas*, Barcelona, Granica.
- Vernon, R. (1996), *The Promise of Privatization*, New York, Council on Foreign Relations.
- Williamson, O. E. y Ouchi, W. G. (1983), “The Markets and Hierarchies Programme of Research: Origins, Implications, Prospects”, en *Power, Efficiency and Institutions*, A. Francis (ed.), London, Heinemann.
- Wolch, J. (1990), *The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York, The Foundation Center.
- World Economic Forum (2005), *Partnering for Success: Business Perspectives on Multistakeholders Partnerships*, Geneva, World Economic Forum.
- Ysa, T. (2004), *Partenariados público-privados locales: los casos de Estados Unidos y el Reino Unido*, Barcelona, Universitat de Barcelona. Departament de Dret Constitucional i Ciència Política.

Por qué la sociedad civil no es lo suficientemente buena *

Amitai Etzioni

[Versión original en inglés](#)

Un templado debate entre William A. Galston y Robert P. George puso en evidencia la importancia de un concepto, poco utilizado hoy en día, como es el de “sociedad buena”¹. Galston ha planteado, basándose en el pensamiento de Aristóteles, la necesidad de diferenciar lo que es un buen **ciudadano** de lo que es una buena **persona**. El Estado pre-liberal, agrega, está relacionado con la buena persona; en cambio el Estado liberal es el que se limita a cultivar el buen ciudadano. George, consistente con su posición social conservadora, sostiene que no percibe la clara necesidad o el gran mérito de perfilar una marcada diferencia entre el buen ciudadano y la buena persona. Antes de sugerir una tercera posición en este debate, diré algunas palabras que sirvan de fundamento.

Galston representa una variación comunitarista del pensamiento liberal clásico. Los liberales se limitan a plantear la necesidad de asegurar el desarrollo sólo de aquellas virtudes **personales** que se requieren para llegar a ser buenos ciudadanos de un Estado liberal, como es, por ejemplo, la capacidad de pensar de manera crítica². Por el contrario, los social conservadores sostienen que es el rol del Estado promover no solamente la buena calidad de los ciudadanos sino también aquellas virtudes que constituyen a una buena persona; no sólo las habilidades necesarias para participar en política sino, también, aquellas virtudes **sociales** que hacen, en definitiva, que una sociedad sea buena.

George Will es el paladín de esta posición. Él sostiene que las personas son auto-indulgentes por naturaleza: si se les deja a su propio arbitrio, ellas abusarán de sus libertades lo que dará por resultado el que se transformen en disolutos e indolentes. Las personas necesitan un “gobierno nacional fuerte”, que deberá ser un “modelador” de los ciudadanos y será el que les ayudará a controlar aquellos ángulos débiles de su naturaleza³. William Kristol y David Brooks sostienen que los temas anti-gobierno proporcionan una base demasiado poco sólida para lograr construir una agenda política e ideológica ganadora. Los conservadores, concluyen, necesitan construir la virtud de América sobre la base de un ideal de grandeza nacional⁴.

Los social conservadores religiosos, durante largo tiempo, han sostenido la necesidad de descansar en los poderes del Estado para estimular un comportamiento que ellos consideran virtuoso. Las medidas que ellos favorecen incluyen prohibir el aborto y la mayoría de la pornografía, dificultar el divorcio, restringir las actividades homosexuales e institucionalizar la oración en las escuelas públicas. Adicionalmente, tanto los social conservadores religiosos como los laicos han abogado poderosamente por lograr términos más duros de prisión para una mayor cantidad de individuos, por una mayor cantidad de delitos, favoreciendo especialmente las sentencias de por vida sin la posibilidad de reducción, y las penas de muerte. Dichas penas son aplicadas, generalmente, a personas cuyos negocios o cuyo consumo son desaprobados por el Estado (una gran proporción de aquellos que están en prisión son personas que están allí por delitos no violentos relacionados con drogas) más que por haber fallado en sus deberes ciudadanos o realmente haber puesto en peligro la seguridad pública. Todo esto debe enfrentarse no como temas ciudadanos sino como temas relacionados con la buena-persona.

El término “Estado bueno” resume adecuadamente esta posición porque, lejos de ser percibido como una institución que, si se extiende, inevitablemente degradará o corromperá a las personas, es concebido como una institución que puede encargarse confiablemente de lograr que las personas sean

(*) Documento preparado para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santiago, Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

Traducido del inglés por **Sonia Sescovich**. Título original: “Why the Civil Society is not Good Enough”.

El autor se siente especialmente en deuda con Robert George por los comentarios al borrador. Andrew Wilmar proporcionó asistencia en la investigación y sugerencias editoriales. El autor, además, agradece a Andrew Altman, David Anderson, Bruce Douglas y Thomas Spragens Jr. por sus comentarios al borrador de este documento. También a Barbara Fusco y Tim Bloser.

buenas. Esto es, si bien no se dice que el Estado sea bueno en sí mismo, sí se le indica como un buen-proveedor de actos que estimulan la virtud.

Antes de continuar debo hacer notar que entre los social conservadores, como sucede en todas las escuelas de pensamiento y de creencias tan extendidas como ésta, existe una gama amplia de opiniones. En el caso de esta discusión resulta relevante señalar que hay muchos social conservadores que se preocupan menos del Estado y más de la sociedad, como es el caso de Michael Oakeshott y el grupo asociado a la Heritage Foundation llamado National Foundation for Civic Renewal. Sin embargo, el hecho de que existan social conservadores que sean más o menos enfáticos no invalida las características que los definen. Para decirlo de otra manera, los pensadores que descansan principalmente en la sociedad y en la persuasión como medios para promover determinadas virtudes, en lo que respecta a mi definición, no son social conservadores sino más bien tienen atributos que los definen como comunitaristas.

Tanto la posición liberal como la social conservadora tiene una historia rica y bien conocida; poseen, además, raíces profundas en la filosofía social y en la teoría política. Aun cuando no trazaré aquí sus fundamentos intelectuales⁵, sí haré referencia a un elemento de la sociología del conocimiento: cada una de ambas posiciones se relaciona con una particular constelación histórica. La posición liberal se plantea en relación con contextos autoritarios y dogmáticos, como en los que fuera formulada por primera vez por Locke, Smith y Mill, o como aquellos que caracterizaron a las experiencias totalitarias del siglo veinte. Y su centro es una profunda preocupación por el poder sobredimensionado del Estado y de la iglesia establecida, especialmente si dichas instituciones reúnen no sólo una fuerza superior y envolvente sino que, además, logran el desarrollo de un manto ideológico de virtud. La posición liberal, que surge primariamente como un rechazo del buen Estado, tiende a rechazar también toda formulación social del bien.

Las posiciones social conservadoras, en cambio, se plantean a partir de la pérdida de virtud que ha engendrado la modernización y el populismo, y reflejan, además, una profunda preocupación por la creciente anarquía moral. Si bien es cierto que dicha preocupación ha sido planteada desde el comienzo de la industrialización (si no desde antes), se ha re-intensificado desde los años setenta. Ésta es justamente la condición que el fundamentalismo religioso intenta corregir, sea éste el fundamentalismo musulmán, judío ortodoxo, o algunos defensores de los derechos religiosos en los Estados Unidos.

La tercera posición, la comunitarista, que se centra en la sociedad buena, surge en las mismas condiciones históricas y sociales que motivaron a los social conservadores contemporáneos, pero proporciona una respuesta diferente. Cercanamente a su primo liberal, la posición comunitarista rechaza la regulación estatal del comportamiento moral. Los liberales, sin embargo, esencialmente asumen esa posición porque favorecen el pluralismo moral; esto es, ellos postulan una concepción muy amplia de la tolerancia que incluye el “derecho a equivocarse”. Dicho en las palabras de Michael Sandel, ellos “se enorgullecen de defender aquello a lo cual se oponen”⁶. Los comunitaristas, por el contrario, abogan por un Estado pequeño porque creen que debiera ser la sociedad el agente responsable de promover el comportamiento moral. La alternativa comunitarista que yo esbozo aquí puede parecer similar, en ciertos aspectos limitados, tanto a la posición liberal como a la social conservadora; sin embargo, es importante dejar en claro que su preocupación central por la sociedad buena es conceptualmente diferente a la que plantean los liberales y los social conservadores.

Lo principal, no el todo

Una sociedad buena formula y promueve una comprensión moral compartida más que un mero pluralismo; de allí que esté lejos de ser valóricamente neutral. Sin embargo, ello no significa que una sociedad buena establezca una agenda moral que lo abarque todo o que sea incluso “espesa”. En primer lugar, analizaré la naturaleza especial de lo que es el bien en el contexto de una sociedad comunitarista y luego limitaré su alcance.

Mucho se ha escrito acerca de la existencia o no de necesidades y/o justificaciones morales para

las formulaciones sociales del bien. La discusión, tal como se ha enfatizado, concierne al ámbito público, especialmente a las formulaciones que guían al Estado, quien a su vez debe imponerlas a aquellos que no ven la bondad de dichas formulaciones⁷. Me estoy refiriendo aquí a las formulaciones compartidas que surgen del diálogo moral entre los miembros de una sociedad, iniciado por intelectuales seculares y religiosos y autoridades morales, líderes comunitarios, otros formadores de opinión y que son alimentadas por los medios de comunicación⁸.

Desarrollar y sostener una sociedad buena requiere analizar qué es lo que se considera el ámbito privado, el ámbito de la persona. (Sin lugar a dudas, hay que decirlo, ese “es” significa en primer lugar el definir dónde se ubica en la sociedad). Por ejemplo, una sociedad buena fomenta la confianza entre sus miembros no sólo o primariamente para ampliar su confianza en el gobierno o para reducir los límites de lo público (por ejemplo el problema de la inclinación a pleitear), sino más bien, para fomentar lo que se considera una *mejor* sociedad. Qué es “mejor” puede ser considerado, o bien en términos utilitarios -por ejemplo, observando que en una sociedad con un alto nivel de confianza entre sus miembros habrá menos delitos de cuello blanco- o bien en términos deontológicos, noción que no desarrollaré aquí⁹.

Otros ejemplos: una sociedad buena puede exaltar valores sustantivos tales como respeto y cuidado del medio ambiente, caridad hacia los que son más vulnerables, el matrimonio por sobre la soltería, el tener hijos, o demostrar consideración especial por los jóvenes y por los viejos. Todos estos son bienes específicos en relación a los cuales la sociedad, a través de sus diversos mecanismos sociales, otorga preferencia a *un* tipo de conducta sobre las demás. Por ejemplo, la sociedad Americana contemporánea considera el compromiso con el cuidado del medio ambiente como un bien significativo. Mientras las diferencias respecto de lo que implica exactamente ese compromiso son consideradas legítimas, no es el caso en relación a las posiciones normativas que son negligentes, por no decir directamente hostiles, frente a las necesidades de conservación del medio ambiente.

Sugerir que el comportamiento en el ámbito privado debe ser orientado por valores compartidos no significa, sin embargo, que todos o incluso la mayor parte de los asuntos privados deban ser sometidos a escrutinio social o control. Sin lugar a dudas, uno de los puntos fundamentales en los cuales la posición comunitarista difiere del totalitarismo, autoritarismo, teocratismo y del conservantismo social (denominados desde aquí en adelante como gobiernos holísticos) es que, entendiendo que la sociedad buena alcanza hasta la persona individual, busca cultivar sólo un conjunto *central* de valores más que uno holístico o más comprehensivo. La buena sociedad no pretende barrer con el pluralismo moral en lo que respecta a muchas materias secundarias. Por ejemplo, la sociedad Americana favorece el ser religioso por sobre el ser ateo, pero es “neutral” respecto de cual sea la religión que profesa una persona.

De la misma manera, la sociedad Americana espera que sus miembros muestren un cierto nivel de compromiso con el credo americano, pero de la misma manera se acepta a aquellos que aprecian herencias étnicas diferentes, en la medida que eso no entre en conflicto con las lealtades nacionales. A diferencia de los regímenes totalitarios, la sociedad Americana no promueve un tipo de música por sobre otros (tanto los nazis como los comunistas, por ejemplo, intentaron prohibir el jazz). No hay códigos de moda que estén prescritos, ni un número correcto de hijos que una pareja debe tener, ni lugares donde se espera que las personas vivan, y así sucesivamente. En resumen, un rasgo clave de la definición de una sociedad buena es que ella define formulaciones compartidas del bien, contrariamente a lo que pasa con el Estado liberal, pero al mismo tiempo el alcance del bien que ella define es mucho más pequeño que en el caso de los gobiernos conservadores holísticos.

Produciendo cultura

Además de limitar el alcance de la agenda moral, la sociedad buena difiere de aquellas que son alternativas en la forma en que ella alimenta la virtud. El dilema básico que el concepto de sociedad buena intenta resolver es el que dice relación con la forma de cultivar la virtud toda vez que se

visualice al Estado como una entidad esencialmente inapropiada y coercitiva.

Al plantear este problema es importante hacer notar que ello no se refiere sólo, ni siquiera principalmente, al hecho de obedecer leyes relevantes, sino más bien a aquellas áreas de conducta personal y social que no están dirigidas por leyes; asimismo, a aquellas conductas que voluntariamente no deben implementarse aún cuando estén cubiertas por las leyes, y si la fuerza de la ley no es aplastante. En este campo caen temas como las obligaciones que tienen los padres con sus hijos, los hijos con sus padres mayores, los vecinos unos con otros, y miembros de una comunidad con miembros de otra comunidad¹⁰.

Los medios a través de los cuales se alimenta la virtud y en los que la sociedad buena descansa para ese fin son aquellos que están contenidos normalmente en el término “cultura”. Específicamente, estos medios incluyen (a) agencias de *socialización* (familia, escuela, algunos grupos de pares, lugares de trabajo y algunas asociaciones voluntarias) las cuales internalizan valores en los miembros que se incorporan a la sociedad, lo que da por resultado una voz moral interna (o conciencia) que guía a las personas hacia el bien. (b) Agencias de *reforzamiento social* que son aquellas que refuerzan, en el sentido psicosocial del término, los valores que ya se han adquirido (especialmente las relaciones interpersonales, las relaciones de pares, los lazos comunitarios, la visibilidad pública y el liderazgo). Estas agencias proporcionan una voz moral externa. Y (c) valores compartidos porque han sido construidos al interior de *instituciones sociales* (por ejemplo al interior del matrimonio).

Yo exploro, primero, la voz moral (interna y externa) y me pregunto hasta qué punto ella es compatible con la libertad, y después me pregunto en qué medida el rol que juegan las instituciones sociales en la sociedad buena difiere del rol que juegan en la sociedad civil.

La voz moral y la libertad

Uno de los instrumentos principales de la sociedad buena, y el soporte principal de la “cultura”, es la voz moral que urge a las personas a comportarse de una manera pro-social. Aún cuando existe una tendencia a subrayar la importancia de la voz interior, y el papel que juega en su solidez una buena familia y la educación moral o del carácter, los comunitaristas reconocen el hecho básico de que si no existe un continuo refuerzo externo, la conciencia tiende a deteriorarse. La opinión de los semejantes, especialmente de aquellos con los cuales se está atado por lazos familiares o comunitarios, tiene un peso considerable y ello es así porque existe una profunda necesidad humana de ganar y mantener la aprobación de los demás¹¹.

El problema que surge es en qué medida la aceptación de la voz moral es compatible con la libre elección, en qué medida el derecho de una persona a ser dejada sola incluye el derecho de ser libre no sólo de los controles estatales sino también de la presión social. El tema es destacado por diferentes interpretaciones que se le dan a una frase -citada muy a menudo- de John Stuart Mill. En su obra *On Liberty*, Mill escribe: “El objeto de este Ensayo es afirmar un principio muy simple, cuál es que el gobierno dirige las relaciones de la sociedad con el individuo bajo la forma de compulsión o control, ya sea que los medios utilizados sean la fuerza física bajo la forma de penas legales, o la coerción moral de la opinión pública”¹². Algunos han interpretado esta frase como una sugerencia de que la voz moral es tan coercitiva como el gobierno. De la misma manera, Alexis de Tocqueville, años antes, escribió que “La multitud no requiere leyes para coercionar a aquellos que no piensan como ellos mismos: la desaprobación pública es suficiente; el sentido de su soledad y de su impotencia los sobrecoge y los conduce a la desesperación”¹³.

Si uno considera estas líneas literalmente, la diferencia entre el refuerzo de la comunidad y el que proporciona el Estado se transforma en una distinción que carece de diferencia. Sin embargo, cabe hacer notar que Tocqueville también es conocido por haber subrayado la importancia de las asociaciones comunitarias y por haber mantenido a raya al Estado. Tal como yo lo veo, resulta esencial reconocer, no sólo que existe una profunda diferencia entre la voz moral de la comunidad y la coerción sino que, además, llegado a un cierto punto, la voz moral es el mejor antídoto para un Estado opresivo.

En el corazón de este tema subyacen los supuestos que uno hace sobre la naturaleza humana¹⁴. Si uno cree que las personas son buenas por naturaleza, y que la fuerza externa sólo sirve para pervertirlas, uno consecuentemente rechaza cualquier input social. De allí se deduce que mientras más libres de toda presión sean las personas, mejor será su condición individual y colectiva. Pero si uno supone que las personas poseen fragilidades que las conducen a conductas que pueden ser dañinas no sólo para sí mismas sino también para los otros, surge el problema de cómo estimular un comportamiento pro-social (o el “orden social”).

Los liberales clásicos tienden a resolver esta tensión entre libertad y orden asumiendo que los individuos racionales que tienen intereses que son mutuamente complementarios estarán voluntariamente de acuerdo con todos aquellos arreglos que aseguran el orden que se necesita. Los comunitaristas sugieren que los individuos razonables no pueden concebirse desde fuera del orden social, que la capacidad de hacer opciones racionales, de ser libres, presupone que el individuo esté sumergido en una fábrica social. Más aún, los comunitaristas plantean que existe una relación inversa entre el orden social y la coerción: la tiranía surge cuando falla la fábrica social. La voz moral habla por la fábrica social, ayudando con ello a mantenerla en buen orden.

Además de ser un prerrequisito esencial del orden social, y en consecuencia de la libertad, la voz moral resulta mucho más compatible con la libertad de opción que la coerción. La voz moral interna es tan parte de la identidad de la persona como lo son las otras partes de su personalidad que lo conducen a hacer las opciones que hace o que forman parte de las preferencias que especifican los placeres de cada persona. La voz moral externa, aquella que emana de la comunidad, deja el juicio y la determinación final de cómo proceder al actor, algo que está notablemente ausente cuando se aplica la coerción. La sociedad persuade, engatusa, censura y educa, pero la decisión final queda siempre en manos del actor. El Estado también puede persuadir, engatusar y censurar, pero el actor siempre se da cuenta *a priori* que cuando el Estado no acepta su opción buscará la forma de forzarlo para que la cambie.

Algunos se han cuestionado hasta qué punto es real que la voz moral no sea nunca coercitiva. En parte, este es un tema de definiciones. Cuando la voz moral está respaldada por sanciones legales o económicas, uno debe tener el cuidado de darse cuenta de que no es la voz moral en sí misma la que es coercitiva sino esos otros elementos agregados. De la misma manera, es verdad que en occidente, en los primeros períodos históricos cuando las personas estaban confinadas a una simple aldea y la voz de la comunidad era todopoderosa, un coro unificado de voces morales podía llegar a ser tan abrumador, aunque no fuera técnicamente coercitivo, como lo puede ser la amenaza de la fuerza física. (Claramente puede todavía suceder lo mismo en algunos lugares de occidente, y con mayor seguridad en otras partes del mundo). Sin embargo, la mayoría de las personas en las sociedades contemporáneas libres, son capaces de elegir, en una significativa medida, las comunidades con las cuales se sienten psicológicamente comprometidas y pueden limitar el poder de persuasión de otras. Y las voces están muy lejos de ser monolíticas. Sin lugar a dudas, una de las tesis principales del comunitarismo, en las sociedades occidentales, es que las voces morales están muy lejos de ser abrumadoras. De hecho, muy a menudo son conflictivas, dudosas y débiles como para ser capaces de asegurar una sociedad buena¹⁵. En resumen, voces morales más poderosas han existido en otros lugares y en otros tiempos.

Una comparación de la manera en que el gobierno de los Estados Unidos lucha contra el uso de sustancias controladas y la manera en que la sociedad Americana estimula las responsabilidades parentales hacia sus hijos ejemplifica muy bien este punto. La guerra contra las drogas descansa de manera importante en la utilización de agentes coercitivos; por el contrario, el trato hacia los hijos descansa esencialmente en la voz moral de los miembros de la familia inmediata y de la familia extendida, de los amigos, vecinos y otros miembros de la comunidad. Raramente el Estado se involucra en ese terreno. La mayoría de los padres cumple con su deber, no por miedo a la cárcel sino porque ellos creen que esa es la manera correcta de comportarse, noción que ha sido reforzada en el proceso de fabricación social de sus vidas.

La diferencia entre la manera a través de la cual la sociedad y el Estado estimulan valores se puede ejemplificar claramente si hacemos algunas comparaciones. Por ejemplo, la forma de proporcionar salud por la vía de la caridad con la forma de hacerlo por la vía de los impuestos; la forma voluntaria de servir a su país con la forma de reclutamiento obligatorio; el hecho de asistir a las reuniones de alcohólicos anónimos con el ser encarcelado por ingesta abusiva de alcohol.

La naturaleza básicamente voluntaria de la voz moral es la razón profunda por la cual la sociedad buena puede, en gran medida, reconciliarse con la libertad; en cambio, el Estado no puede hacerlo dado la forma bajo la cual estimula a los individuos a ser “buenas personas”. Esa es la razón por la cual la sociedad buena requiere de una voz moral clara, que hable por un conjunto de valores centrales compartidos, cosa que la sociedad civil y el Estado liberal no tienen.

Las virtudes en las instituciones sociales

El otro instrumento central de una sociedad buena está constituido por las instituciones sociales. Mientras la voz moral es considerada a menudo y correctamente como “informal” porque no está contenida en códigos legales sino que está integrada en la personalidad de cada uno y en las interacciones mutuas¹⁶, las instituciones sociales son formales y estructuradas. Las instituciones son normas societales que dan cuerpo a los valores de una sociedad o comunidad particular¹⁷.

Un gran volumen de interacciones y transacciones se facilitan de manera importante porque están predeterminadas por formas sociales que orientan a los actores. Los contratos constituyen el caso extremo. No sólo los actores pueden constituirse, ya sea total o parcialmente, a partir de textos de contratos preparados de antemano por otros, sino que los actores encarnan el propio concepto de contrato y también encarnan lo que significa la existencia de obligaciones mutuas y la noción moral de que “el contrato debe cumplirse” tal cual está diseñado en su cultura. Si bien estas instituciones cambian con el tiempo, en todo momento hay algunas que están de pie para guiar la vida social, especialmente en aquellas sociedades que funcionan bien¹⁸.

Las instituciones sociales son importantes para caracterizar las diferencias entre la sociedad buena y los otros tipos de sociedad, porque la mayor parte de las instituciones no son ni meramente procesales ni valóricamente neutrales. En efecto, la mayoría de ellas encarna valores. Por ejemplo, la familia, la mayor institución social que existe, nunca es valóricamente neutral sino que, por el contrario, siempre refleja un particular conjunto de valores. Esta realidad se hace evidente si uno considera, por ejemplo, el rechazo de la Iglesia Católica a casar personas divorciadas, su intento a través de múltiples organizaciones religiosas de estimular a las personas a que se preparen mejor antes de casarse (por ejemplo a través de los consejeros prematrimoniales) y la preocupación por fortalecer sus matrimonios (a través de consejeros, renovación de votos, etc.). Todos estos esfuerzos institucionalizados reflejan los valores del matrimonio -y de una particular forma de matrimonio- que la sociedad intenta consolidar.

De la misma manera, las sociedades no sólo proporcionan escuelas públicas en tanto agencias neutrales que tienen el propósito de impartir conocimientos y habilidades. Las escuelas públicas efectivamente estimulan una larga lista de valores, a pesar de la reciente tendencia a negar este hecho, valores que incluyen la empatía con los pobres, con personas de otras razas o etnias y otras formas de respeto mutuo (que van más allá de la tolerancia), una alta consideración por la ciencia, el patriotismo, lo secular y el respeto al medio ambiente.

El que las sociedades estimulen valores específicos, a través de sus instituciones, es un tema crucial para comprender los límites que tiene la concepción de la sociedad civil.

Una sociedad civil Y buena

Una comparación entre la sociedad civil y la sociedad buena permite delinear de manera más clara ambos conceptos. Habría que hacer notar, desde el principio, que estos conceptos de ninguna manera se oponen. La sociedad buena solamente es un concepto más amplio. Así, muy lejos de ser incivil, la

sociedad buena agrega virtudes que van más allá de lo meramente civil. Para decirlo de otra forma, ambos conceptos son como círculos concéntricos, donde el círculo más pequeño representa el dominio de la sociedad civil y el más amplio representa aquel de la sociedad buena¹⁹.

Aunque no existe una sola y consensuada definición de la sociedad civil, la mayoría de las acepciones del término refleja dos rasgos institucionales, y también los valores que esos rasgos encarnan. Uno se refiere al conjunto de asociaciones voluntarias que permiten contrapesar al Estado y que proporcionan a los ciudadanos ciertas habilidades y prácticas que un gobierno democrático requiere. El otro rasgo es mantener a raya las pasiones y profundizar el aspecto deliberativo, permitiendo de esa manera una democracia razonada a través del cultivo de la civilidad del discurso.

En un número especial de la *Brookings Review* dedicado a la sociedad civil, su editor E. J. Dionne, Jr caracteriza la sociedad civil de la siguiente manera. (a) “una sociedad en la cual las personas se tratan entre sí de manera amable y respetuosa, evitando el carácter ofensivo que hemos llegado a asociar con los anuncios políticos de treinta-segundos y con un cierto tipo de disputa televisiva” y (b) una conjunto de asociaciones voluntarias que incluyen los Scouts, la Pequeña Liga, los grupos de veteranos, los clubes literarios, los Leones y los Rotarios, las iglesias y los grupos vecinales de vigilancia contra el crimen²⁰.

La mayoría de los análisis enfatizan el segundo rasgo. “Jugar solo a los bolos” se ha transformado en un especie de símbolo de esta línea de pensamiento. Robert Putnam argumenta que jugar a los bolos con un amigo (lo que él denomina solo) es un sustento mucho más débil de la sociedad civil que jugar a los bolos en tanto miembro de una liga de este juego y ello simplemente porque dichas ligas son parte de las asociaciones voluntarias que la sociedad civil requiere²¹.

Desde el punto de vista de la presente discusión, el aspecto más importante de estas caracterizaciones de la sociedad civil es que ellas *no hacen ninguna diferencia entre las asociaciones voluntarias en relación a los valores sustantivos* que encarnan; por ejemplo, las ligas de *bowling*, los clubes literarios, las Pequeñas Ligas, o cualquiera sea la asociación voluntaria de la cual se trata son equivalentes. No estoy sugiriendo que dichas asociaciones no tengan en la práctica disposiciones normativas. Las Pequeñas Ligas, por ejemplo, pueden darle valor a un cuerpo saludable o al comportamiento deportivo (o al ganar a toda costa); los clubes literarios pueden estimular el aprendizaje y la cultura, y así sucesivamente. Pero desde el punto de vista de la contribución que hacen a la sociedad civil son tratadas por sus defensores como básicamente equivalentes; es decir, normativamente hablando, a ninguna se la considera superior moralmente a otra. Desde este punto de vista particular, son tratadas como normativamente neutrales.

Ciertamente, los defensores de la sociedad civil reconocen algunas diferencias entre las asociaciones voluntarias, pero se las limita a sus funciones en tanto elementos de la sociedad civil más que a sus contenidos normativos. Por ejemplo, se prefiere a aquellas asociaciones voluntarias que son más efectivas en lo que dice relación con el desarrollo de habilidades ciudadanas por sobre las que son más débiles en ese sentido. Pero los valores reales a los cuales las personas aplican dichas habilidades no están en cuestión ni tampoco lo están los valores que encarnan dichas asociaciones. Así, la sociedad civil efectivamente afirma ciertos valores pero apenas constituyen una fina capa de procedimientos y/o valores tautológicos; básicamente la sociedad se afirma a sí misma. Es cierto que la sociedad civil (y las asociaciones que configuran su espina dorsal) aprecian el discurso razonado (más que el que tiene una base valórica), la tolerancia mutua, las habilidades participativas y, por cierto, la inclinación al voluntariado. Sin embargo esos valores, si uno los examina más de cerca, no implican ninguna formulación social particular del bien. No sugieren en relación a qué o porqué es mejor participar, que es lo que se debiera apoyar voluntariamente o que conclusiones normativas del discurso público se debiera promover o cual se debería encontrar perturbador.

Particularmente llamativos resultan los recientes llamados a encontrar *una* base común y a deliberar de manera civil, dos elementos de la civilidad sin contenido que son a menudo evocados cada vez que se discute la sociedad civil. La comunidad se celebra sea cual sea su fundamento, con tal de

que sea común. Y los proponentes de la civilidad parecen satisfechos toda vez que cualquiera adhiera a las reglas del compromiso (no demonizar al otro, no alzar la voz, etc.) y toda vez que el diálogo en sí mismo sea civil, independientemente del contenido de lo que se está discutiendo²².

Para la sociedad civil, una asociación que facilita el que las personas se junten a jugar bridge tiene la misma categoría que el NARAL o la Operación Rescate; los miembros de Elks comparten el mismo status que los Cuidadores de la Promesa; y las ligas de bowling no se distinguen de la NAMBLA, cuyos miembros se reúnen para intercambiar trucos sobre cómo seducir a niños que tengan menos de ocho años. Indudablemente, más allá de la Liga de Bowling (o de los jugadores de bridge), otro soporte del “capital social” que Putnam encuentra en aquellos lugares de Italia que él considera más civiles y democráticos que otros, son, por ejemplo, los grupos observadores-de-aves y las sociedades corales²³. Los primeros pueden estimular el respeto por la naturaleza y los coros puede favorecer la cultura (o cierto tipo de cultura por sobre otros), pero esa no es la razón por la cual Putnam las valora. Tal como él lo señala, los valora porque “ser parte de la sociedad coral o del grupo de observadores-de-aves puede enseñar la auto-disciplina y el aprecio por la alegría de una colaboración exitosa²⁴. Y así sucede con la mayoría -si no todas- las otras asociaciones voluntarias.

En síntesis, desde la perspectiva básica de la sociedad civil, una asociación voluntaria es, en principio, tan buena como cualquier otra²⁵. Sin embargo, dichas asociaciones difieren entre sí de manera importante si las miramos desde la perspectiva de la sociedad buena, y lo hacen porque encarnan valores diferentes. Así, en la medida que la Sociedad Americana valora la noción de integración racial, su perspectiva de la Liga Urbana y de la NAACP es más coherente con ese valor que la Nación del Islam y la sociedad Ripons lo es más que los grupos Arios, siendo todas ellas asociaciones voluntarias²⁶.

El concepto de sociedad buena difiere del concepto de sociedad civil en el hecho de que mientras la primera también favorece fuertemente las asociaciones voluntarias -tanto porque constituyen una rica y poderosa fábrica social como por la civilidad de su discurso- al mismo tiempo la sociedad buena busca la formulación y el reforzamiento de una *particular* concepción social del bien. La sociedad buena está centrada, como ya lo he sugerido antes, en torno a valores centrales sustantivos y particulares. Por ejemplo, diferentes sociedades enfatizan valores también diferentes, o al menos dan más peso normativo a algunos valores que el peso que otras sociedades le dan a esos mismos valores, aún cuando también los compartan. Así por ejemplo, Austria, Holanda y Suiza dan un especial valor a la armonía, de tal manera que la acción se produce sólo después que se han logrado concepciones profundas y compartidas. Muchas sociedades continentales valoran el Estado de bienestar, el logro de una menor desigualdad y mayores comodidades sociales y lo hacen más intensamente que las sociedades Americana y Británica, pero a la vez ponen menor énfasis en los logros económicos.

De la misma manera, la cuestión de quitar o no privilegios a la religión está muy lejos de ser una materia de procedimientos. Muchas sociedades democráticas que privilegian una religión (por ejemplo la anglicana en el Reino Unido, la luterana en Escandinavia) también alimentan una mayor y más abierta inclusión de una religión específica en su vida institucional de lo que lo hace la sociedad Americana. La rutina de la oración establecida en los colegios públicos del Reino Unido ilustra largamente este punto. Promover esos valores religiosos es considerado como una parte integral de lo que se supone es una sociedad buena.

Haré una digresión para hacer notar que ninguna de las sociedades mencionadas son “buenas” en el sentido de la perfección; son sólo sociedades que aspiran a promover ciertas virtudes sociales específicas y, es en ese sentido que aspiran a ser sociedades buenas. En qué medida lo logran, así como la evaluación normativa de virtudes específicas que promueve una sociedad en comparación con otras, son temas que no se analizarán aquí ya que ello requeriría un tratamiento extensivo que yo ya he realizado en otras ocasiones²⁷. Aquí me limitaré a argumentar que una sociedad buena promueve concepciones particularísticas y sustantivas del bien; que esas concepciones están limitadas por un conjunto de valores centrales que son promovidos intensamente por la voz moral y no por la coerción

estatal. Las condiciones bajo las cuales dichos valores particulares ganan nuestra adhesión no se analizan aquí.

Para resumir la diferencia entre una sociedad civil y una sociedad buena, en lo que respecta a la institución fundamental que es la asociación voluntaria, uno puede hacer notar que si bien ambos tipos de sociedad giran en torno a dichas asociaciones, en ambas juegan un papel diferente. En la sociedad civil, la asociación voluntaria cumple una función de mediadora entre los ciudadanos y el Estado y, además, contribuye a cultivar las habilidades ciudadanas (preocuparse por aumentar el conocimiento de los asuntos públicos, por la formación de asociaciones, por hacer más potente la voz política en tanto ciudadano, y así sucesivamente). Para decirlo de otra manera, en la sociedad civil las asociaciones voluntarias ejercitan la musculatura democrática.

En la sociedad buena, las asociaciones voluntarias *también* sirven para introducir a sus miembros en determinados valores particulares y para reforzar el compromiso de los individuos con una determinada normativa. Así, mientras desde la perspectiva de la sociedad civil una asociación voluntaria es una asociación voluntaria y punto, *desde la perspectiva de la sociedad buena las asociaciones voluntarias no son equivalentes*. En una sociedad buena las asociaciones voluntarias tienen distintos rangos de importancia entre sí, dependiendo del grado en el cual cada asociación estimula aquellos valores que la sociedad buena pretende cultivar o, por el contrario, es valóricamente neutral o, más aún, contradictoria con dichos valores.

Hillel Steiner argumenta que sólo “un tipo particularmente torpe de liberales *culturales*” puede asumir la posición de que una asociación voluntaria es tan funcional como otra, desde el punto de vista de la sociedad civil²⁸. Pero muchos de mis ejemplos los he tomado de Robert Putnam quien obviamente está muy lejos de ser torpe pero que es altamente valorado por los liberales, incluyendo aquellos que cuestionan sus estadísticas. Más aún, mientras los liberales -si se les pide una definición- pueden perfectamente conceder que ellos favorecen algunas asociaciones voluntarias por sobre otras, la mayoría no plantean este tema, y no lo hacen por una razón. El modo de pensar de la sociedad civil es neutral en este ámbito por lo tanto no lo tratan conscientemente. Más aún, los liberales no tienen una manera sistemática de justificar sus preferencias en la medida que ellos descansan en la construcción de la sociedad civil.

Tan pronto como Steiner terminaba de cuestionar mi argumento de que los liberales son neutrales valóricamente, el lamentó que los comunitaristas se opusieran al matrimonio homosexual. No tengo noción de que ninguno de mis colegas del ámbito de la teoría política (Charles Taylor, Michael Sandel y Michael Walzer) o sociólogos (por ejemplo Phillip Selznick o Robert Bellah) hayan tomado esa postura. Desde su punto de vista, cualquier tipo de matrimonio es tan bueno como otro, lo que evidentemente es una posición neutral. (Y, supongo yo, él debería asumir la misma postura en torno al matrimonio o no matrimonio). Sus comentarios me llevan a sugerir que desde el punto de vista comunitarista, desde la perspectiva de la buena sociedad, no existen dos instituciones (y no me refiero sólo a las voluntarias) que sean moralmente equivalentes.

Esto no significa que algunas instituciones deban ser condenadas mientras otras deban ser consideradas virtuosas. Algunas simplemente deben ocupar un lugar secundario. Una sociedad buena puede perfectamente, por ejemplo, preferir el matrimonio que produce hijos (especialmente cuando la sociedad envejece con rapidez) sobre *cualquier* matrimonio que no los produzca. (Esta preferencia se refleja claramente en la tasa de políticas y de provisión de autorizaciones parentales de muchas sociedades). Se puede preferir los matrimonios estables por sobre los seriales, especialmente cuando hay niños involucrados (como queda reflejado en las leyes de divorcio); también se puede preferir el matrimonio por sobre la cohabitación²⁹ y el matrimonio que une a la sociedad antes que aquellos cuyos efectos terminan llevando a la guerra cultural. La misma argumentación se puede hacer en lo que respecta, por ejemplo, a la presencia del crucifijo en las escuelas de Bavaria. Steven Macedo llama la atención sobre el hecho de que en una sociedad democrática se puede dejar pasar ciertas diferencias para frenar el conflicto³⁰. Como yo lo veo, la asociación doméstica no proporciona a los heterosexuales

toda la justicia que la sociedad democrática necesita y que las personas buscan y tampoco satisface los derechos religiosos, pero puede ser casi suficiente para fijar un compromiso con el que ambas partes pueden vivir. Reitero, la preferencia no equivale en absoluto a una condena.

Para decirlo de otra manera, los comunitaristas pueden tolerar varios estilos de vida, lo que significa decir que ellos puede rehusarse a condenar o ilegalizar algunos; pero ello no significa que ellos los consideren iguales o compatibles con los valores de la sociedad. Indudablemente el término tolerancia implica que yo conviviré con tus preferencias aunque ellas no sean las mías. Los liberales, por el contrario, a menudo muestran su preferencia por el pluralismo sugiriendo que ellos *respetan* diferentes normativas y posiciones sociales.

Llegando más lejos, Steiner argumenta que los comunitaristas desconocen el hecho de que efectivamente los liberales comparten una definición del bien: todos ellos respetan la libertad³¹. Indudablemente este es un error, pero no es un error de los comunitaristas; por el contrario, es la mayor muestra de inconsistencia de la posición liberal. Mientras ellos se oponen a las caracterizaciones sociales compartidas de lo que es el bien, el valor que sirve de fundamento a toda su posición es eximido de esta prescripción.

Las implicaciones de variar las definiciones

Consideraré brevemente las distintas definiciones de sociedad civil que ofrecen varios académicos para lograr aclarar aún más la diferenciación entre la sociedad civil y la sociedad buena.

Michael Novak proporciona una definición de la sociedad civil que es sinceramente neutral desde el punto de vista valórico. Escribe: “El término para todas estas formas no-estadísticas de vida social - aquellas que tienen su raíz en la naturaleza social de lo humano bajo el imperio de la razón- es *sociedad civil*. El término incluye asociaciones naturales tales como la familia, la iglesia y las asociaciones privadas de distinta índole tales como: fraternales, étnicas, patrióticas; organizaciones voluntarias como los Scouts, la Cruz Roja, Salvemos a las Ballenas; y los comités ya sea de artes, ciencias, deportes o educación”³².

En un libro que ya he citado a menudo en este contexto, Berger y Neuhaus visualizan las estructuras que juegan un rol mediador como un elemento clave de la sociedad civil, estructuras que definen de la siguiente manera: “estas instituciones que se levantan entre el mundo privado de los individuos y las enormes estructuras impersonales de la sociedad moderna. Ellas “median” al constituirse en vehículos a través de los cuales las creencias y valores personales pueden transmitirse hacia las mega-instituciones. Son, de esta manera, instituciones “con el rostro de Jano” (el Dios de dos caras) que miran hacia “arriba” y hacia “abajo”. El proceso de mediación que ellas hacen resulta en beneficio para ambas partes de la vida social: el individuo está protegido de las alienaciones y de la anomia de la vida moderna mientras las grandes instituciones, incluyendo el Estado, ganan legitimidad al permitir que se les relacione con los valores que gobiernan de hecho la vida de la gente común”³³.

Esta definición es, esencialmente, neutral desde el punto de vista valórico. De hecho no distingue entre las distintas estructuras de mediación en función de los fundamentos normativos o los valores que ellas encarnan. Una federación de sindicatos puede realizar la función mediadora de la misma manera que lo hace una federación de industriales; un grupo de iglesias lo mismo que una liga de ateos; una asociación de coleccionistas de estampillas lo mismo que el Sierra Club. Desde este punto de vista, Berger y Neuhaus tratan el tema de la neutralidad valórica más directamente y con más candor que cualquier otro autor que hayamos analizado. Ambos autores claramente afirman que una estructura de mediación lo es independientemente de sus valores, aún cuando estos puedan ser inicuos, criminales o de cualquier forma totalmente objetables. Indudablemente, en una edición revisada de su libro, Berger y Neuhaus aceptan las limitaciones de su concepto: “Posiblemente, sin embargo, fuimos un poco lejos en nuestro entusiasmo por este tipo de instituciones, no considerando el hecho de que, efectivamente, algunas de ellas definitivamente juegan un rol nefasto en la sociedad. Así, estrictamente hablando en términos de nuestra definición, la Mafia, el Ku Klux Klan y la rama social de una organización que

pretende lograr que el gobierno negocie con los alienígenas de los OVNIS también pueden ser descritas como estructuras mediadoras. Lo hacen, sin lugar a dudas, ellas median entre los individuos y una sociedad más amplia. Sólo sucede que las creencias y valores que son mediados de esa manera, son criminales, inmorales o totalmente locos. Podríamos sugerir ahora que existen (para decirlo claramente) tanto buenas como malas estructuras de mediación y la política social será quien deba hacer la diferenciación en términos de los valores que se medien³⁴.

Mientras Berger y Neuhaus son caracterizados más bien como social conservadores, John Rawls es considerado por la mayoría como liberal. En relación a este tema, sin embargo, el parece sostener una perspectiva similar. Indudablemente, Rawls incluso *parece* ir más lejos no sólo al implicar que las distintas instituciones mediadoras son moralmente equivalentes, sino además al sugerir de que la totalidad de la sociedad civil -¡no sólo el Estado liberal!- es poco menos que una zona neutral en la cual compiten diferentes virtudes y en la cual nada es preferible o prescribible en tanto tema de política societal. (Escribí “parece” para indicar que aquí no me uniré al debate tan elaborado en relación a lo que Rawls plantea o parece plantear y respecto a cómo él cambia de opinión de un volumen a otro de su obra). La siguiente cita me parece que habla muy directamente del tema y es a ese Rawls a quien me dirijo aquí: “todas las discusiones se hacen a partir del punto de vista de los ciudadanos en la cultura de la sociedad civil, lo que Habermas llama *esfera pública*. Aquí nosotros discutimos, en tanto ciudadanos, cómo debe formularse la justicia para ser imparcial y en qué medida este u otro aspecto parecen aceptables (...) De la misma manera, también debe considerarse la exigencia de un ideal de discurso y de la concepción procesal de las instituciones democráticas. Hay que tomar en consideración de que este fundamento cultural contiene doctrinas comprehensivas de todo tipo que están involucradas en lo que se piensa, se explica, se debate y se argumenta, y esto indefinidamente y mientras la sociedad tenga vitalidad y espíritu. Es la cultura de la vida diaria con sus múltiples asociaciones: sus universidades e iglesias, sociedades científicas y del aprendizaje; discusiones políticas sin fin en torno a ideas y doctrinas son lugares comunes que se dan en todas partes³⁵”.

Este texto es compatible con la noción de que la sociedad civil no es una sociedad buena porque no promueve una “doctrina comprehensiva”, sino más bien proporciona simplemente un forum en el cual se pueden debatir la pluralidad de esas doctrinas, de manera “indefinida, sin fin”, al interior de las numerosas asociaciones voluntarias. De esta manera, la sociedad civil es deseable porque promueve y sostiene un debate sin fin pero evitando cualquier consenso general sobre el bien al cual la sociedad como un todo deba adscribirse y el cual deba promover entre sus miembros. En este sentido, el elemento “sin fin” no es descartable sino, por el contrario, realmente esencial.

Michael Walzer, a menudo considerado como un comunitarista, adhiere muy claramente a este punto de vista: “Más bien podría decir que el argumento de la sociedad civil es un correctivo de las cuatro declaraciones ideológicas de la vida buena más que una quinta declaración que se pueda agregar. Desafía su singularidad pero no tiene singularidad propia. La frase “ser social” describe a hombres y mujeres que son ciudadanos, productores, consumidores, miembros de la nación y muchas otras cosas, y ninguna de ellas por naturaleza o porque sea la mejor cosa que se pueda ser. La vida en asociaciones de la sociedad civil es la base real donde todas las versiones del bien se trabajan y se ponen a prueba (...) y ha probado ser parcial, incompleta, en definitiva insatisfactoria (...) Idealmente, la sociedad civil es una estructura de estructuras: todas están incluidas, no se prefiere a ninguna³⁶”.

Walzer distingue claramente la sociedad civil de la sociedad buena. Indudablemente, en un cierto momento él hace una referencia burlesca a un potencial slogan para la sociedad civil: “adhírase a la asociación de su elección³⁷” argumentando que ello implica menos que una visión movilizadora y obligatoriamente-moral. Walzer lamenta que la naturaleza anti-ideológica de la sociedad civil la haga incapaz de inspirar a los ciudadanos, pero sostiene que este hecho es necesario para prevenir la idealización del Estado. Volveré sobre la importancia de este punto, el cual refleja un temor -que está implícito en las observaciones de Walzer- y es el temor a que la formación social del bien lleve al autoritarismo, si no al totalitarismo³⁸.

William Sullivan enfatiza que el reino de las asociaciones y organizaciones que no forman parte ni del Estado ni del mercado constituye la idea “más invocada” de la sociedad civil³⁹. Sostiene que dichos cuerpos no se levantan libremente sino, más bien, “entrelazados” con el Estado y con el mercado, punto adecuadamente considerado⁴⁰. Pero Sullivan no ve la necesidad aparente de hacer distinciones morales entre las distintas asociaciones voluntarias que comprende la sociedad civil. Particularmente decidora es su descripción de varias virtudes civiles que se supone deben ser promovidas entre sus miembros: “compromiso público, reciprocidad, confianza mutua, tolerancia en el marco de acuerdo general sobre ciertos propósitos”⁴¹. Una vez más, aunque esos valores son ciertamente importantes, ellos sirvan para sostener buenos ciudadanos y para hacer que la sociedad cívica funcione mejor, más que para promover una visión moral particular que la sociedad buena pretende impulsar.

La definición de la sociedad civil, es necesario reiterarlo, es cualquier cosa menos conclusiva. Y existen algunos comentaristas -la mayoría social conservadores- que incluyen en sus nociones de sociedad civil algunos elementos que aquí hemos señalado como pertenecientes a la sociedad buena. Gertrude Himmelfarb, por ejemplo, plantea que sólo una sociedad civil nueva y remoralizada puede efectivamente hacer disminuir conductas inmorales tales como la drogadicción, la ilegitimidad, la negligencia con respecto a los ancianos, y cosas parecidas⁴².

Pero la definición de sociedad civil parece resistir tales expansiones. Como sugieren los ejemplos precedentes, cuando los comentaristas invocan el concepto, normalmente lo hacen de una manera más restringida. Indudablemente, el esfuerzo de Himmelfarb y otros para expandir el alcance de la sociedad civil deja en claro la necesidad de un concepto adicional que sea capaz de capturar este elemento normativo adicional. La sociedad buena puede muy bien servir a estos propósitos.

Podemos, a menudo, aprender mucho sobre las doctrinas sociales y las teorías políticas examinando justamente las teorías y doctrinas alternativas que buscan enfrentar. (Por ejemplo, los libros de Max Weber sobre religión comparativa hablan claramente al determinismo económico asociado a Karl Marx). La tesis de la sociedad civil responde de alguna manera al miedo de que las formaciones sociales del bien sean impuestas por el Estado en un amplio frente. Se puede evitar aquello si se aboga por una gran restricción del ámbito público y oponiendo una estimulación colectiva de las virtudes (todo esto no subordinado directamente a la sociedad civil o al Estado liberal).

La crisis que las sociedades modernas tendrán crecientemente que enfrentar es aquella del vacío moral, un vacío que el fundamentalismo religioso busca llenar. Este desafío nos llega de varias maneras, como pérdida del sentido de la virtud, la crisis cultural y el deterioro de los valores. Este vacío espiritual, sin embargo, no puede dejarse sin llenar. Si no es cubierto por valores que surjan de un diálogo moral compartido, será llenado -como ya lo estamos viendo en una gran parte del mundo- por mandatos coercitivos o por teocracias. Se espera que las sociedades democráticas continúen siendo vigilantes respecto al retorno de gobiernos seculares todopoderosos y hagan frente a este peligro a través de una rica fábrica de instituciones civiles. Sin embargo, dado el desafío planteado por el fundamentalismo en el mundo Musulmán, en Israel y en varios movimientos Cristianos, la preocupación por la sociedad civil puede perfectamente complementarse con una preocupación por la naturaleza de la sociedad buena. Si las sociedades deben levantar valores sustantivos, ¿Deberán encontrarse más allá de la estrecha gama de grandes compromisos procesales que hoy enfrenta actualmente la sociedad civil? Esta es la pregunta que deberán responderse las futuras generaciones, una pregunta que el concepto de sociedad buena ha tomado como bandera, una sociedad que levante un conjunto limitado de valores centrales y que descansa significativamente en la voz moral más que en la coerción del Estado.

Notas

(1) El debate tuvo lugar en una reunión organizada por Blankenhorn en el Institute for American Values.

- (2) Galston difiere de muchos colegas liberales, por ejemplo de Amy Gutmann, respecto de hasta dónde el Estado debiera promover las virtudes ciudadanas si ellas violaran los valores de una comunidad. Así, él respetaría la cultura Amish y no obligaría a sus hijos a alcanzar la educación superior; en cambio, Gutmann rechazaría estos valores en el nombre de los requerimientos ciudadanos de una sociedad liberal. Hay mucho más en este debate entre liberales comunitaristas y liberales cabalmente liberales, pero todo lo que yo deseo aclarar aquí es que ambos suponen limitar la acción del Estado sólo a la formación de virtudes ciudadanas; la diferencia entre ambos se limita al alcance de las virtudes personales que el buen ciudadano requiere. Ver William Galston, *Liberal Purposes* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) y Amy Gutmann, *Democratic Education* (Princeton: Princeton University Press, 1987).
- (3) Will es secundado por Walter Berns, del American Enterprise Institute, quien sostiene que uno no puede incluir los ideales conservadores en la noción de “libertad”, y por Elliot Cohen, quien sostiene que lo último que los Fundadores visualizaron fue un “gobierno débil”. Ver George Will, “Conservative Challenge,” *Washington Post*, 17 August 1997, C7. William J. Bennett enfatiza que mientras hay mucho que lamentar de un gobierno grande, él se siente profundamente preocupado por la postura conservadora de “incrementar los ataques retóricos contra el gobierno en sí mismo”. Él rescata a Benjamin Franklin, de quien se dice haber comprendido que “la fuerza de la nación depende de la opinión general sobre la bondad del gobierno”, frase que no es empleada a menudo por los conservadores económicos. Ver William Bennett, “Rekindling Our Passion for America; Cynicism About Government Programs Cannot be Allowed to Quell Our Love of Country,” *Los Angeles Times*, 28 October 1997, 7.
- (4) Ver David Brooks y William Kristol, “What Ails Conservatism,” *Wall Street Journal*, 15 September 1997.
- (5) Ver Amitai Etzioni, *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society* (New York: Basic Books, 1996).
- (6) Citado en William Lund, “Politics, Virtue, and the Right To Do Wrong: Assessing the Communitarian Critique of Rights,” *Journal of Social Philosophy* 28 (1997): 102.
- (7) Ver Ibid., 108-9
- (8) Ver Etzioni, *The New Golden Rule*, 85-118.
- (9) Ver Ibid., 217-57; Robert Bellah, Richard Madsen, William M. Sullivan, Ann Swidler, and Steven M. Tipton, *The Good Society* (New York: Vintage, 1991); y Walter Lippman, *An Inquiry Into the Principles of the Good Society* (Westport: Greenwood Press, 1943).
- (10) La diferencia entre Estados y sociedades a menudo es sorprendentemente ignorada. Cuando la plataforma comunitarista fue traducida al alemán, el término “miembro” se tradujo como “Bürger”. Cuando se señaló que bürger significa ciudadano, es decir quien participa en el Estado y no en la sociedad per se, se constató de que no existe en alemán un término que permita expresar fácilmente esa distinción. La palabra “Mitglieder” se refiera más bien a alguien que pertenece a, pero no tiene el poder evocador de la noción comunitarista de miembro.
- (11) Ver Dennis Wrong, *The Problem of Order: What Unites and Divides Society* (New York: Free Press, 1994).
- (12) John Stuart Mill, *On Liberty*, ed. David Spitz (New York: W.W. Norton, 1975), 71.
- (13) Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, trans. Henry Reeve, ed. Phillips Bradley (New York: Alfred A. Knopf, 1991), volume 2, 261.
- (14) Este es un tema importante que aquí sólo se menciona pero no se analiza. Para ver la opinión del autor al respecto ver *The New Golden Rule*, 160-188.
- (15) Para mayor análisis ver Etzioni, *The New Golden Rule*, 85-159.
- (16) Ver, por ejemplo, Robert Sampson, Stephen Raudenbush, y Felton Earls, “Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy,” *Science*, 15 August 1997.

- (17) Para un análisis excelente de las instituciones y su rol en la sociedad buena, ver Bellah et al., *The Good Society*.
- (18) Este tema ha recibido recientemente gran atención en la academia legal, usualmente bajo el encabezamiento de “normas sociales”. Ver, por ejemplo, Richard Epstein, “Enforcing Norms: When the Law Gets in the Way,” *Responsive Community* 7 (1997): 4-15.
- (19) Ver Avishai Margalit, *The Decent Society*, trans. Naomi Goldblum (Cambridge: Harvard University Press, 1996).
- (20) E.J. Dionne, Jr., “Why Civil Society? Why Now?” *The Brookings Review* 15 (1997): 5.
- (21) Robert Putnam, “Bowling Alone, Revisited,” *The Responsive Community* 5 (1995): 18-33.
- (22) Ver James Davison Hunter, *Culture Wars: The Struggle to Define America* (New York: Basic Books, 1991).
- (23) Ver Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993).
- (24) *Ibid.*, 90.
- (25) Esta relevante diferencia es instrumental más que normativa o de principios (por ejemplo, el tamaño relativo, el nivel de la educación pública, etc.).
- (26) Ver Suzanna Sherry, “Without Virtue There Can Be No Liberty,” *Minnesota Law Review* 78 (1993), 61. Un tema similar es planteado por el notable teórico cívico Benjamin Barber. Mientras Barber es partidario de las asociaciones voluntarias en general, él previene contra todos aquellos que son demasiado “privatistas, parroquiales o particularistas” porque pueden minar la democracia. Escribió lo siguiente: “ El parroquialismo estrecha los lazos entre vecinos inmediatos al alienarlos de los “otros”, pero, subvierte los lazos más amplios que requiere una democracia, lazos que sólo pueden alimentarse expandiendo los límites de la imaginación más allá de cualquier secta o fraternidad particular”. Ver Benjamin Barber, *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (Berkeley: University of California Press, 1984), 234-35.
- (27) Ver Etzioni, *The New Golden Rule*, 217-57.
- (28) Hillel Steiner, “Permissiveness Pilloried: A Reply to Amitai Etzioni,” *The Journal of Political Philosophy* 7, no.1 (March 1999), 108.
- (29) Dados los resultados encontrados por Linda Waite no existe ninguna buena razón para ello. Ver Linda Waite “The Negative Effects of Cohabitation,” *The Responsive Community* 10, (Winter 1999/2000), 31-38.
- (30) Steven Macedo, *Diversity and Distrust: Civic Education in a Multicultural Democracy* (Cambridge, Harvard Univ Press, 1999).
- (31) Hillel Steiner, “Permissiveness Pilloried: A Reply to Amitai Etzioni,” *The Journal of Political Philosophy* 7, no.1 (March 1999), 108.
- (32) Michael Novak, “Seven Tangled Questions,” in *To Empower People: From State to Civil Society*, ed. Michael Novak (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1996), 138.
- (33) Peter L. Berger and Richard John Neuhaus, “Response,” in *To Empower People: From State to Civil Society*, ed. Michael Novak (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1996), 148-49.
- (34) *Ibid.*, 149-50.
- (35) John Rawls, *Political Liberalism* (New York: Columbia University Press, 1996), 382-83.
- (36) Michael Walzer, “The Concept of Civil Society,” in *Toward a Global Civil Society*, ed. Michael Walzer (Providence: Berghahn Books, 1995), 16-17.
- (37) *Ibid.*, 25.
- (38) Para un análisis más amplio y crítico de esta concepción de la sociedad civil ver Jean Cohen, “Interpreting the Notion of Civil Society,” in *Toward a Global Civil Society*, ed. Michael Walzer (Providence: Berghahn Books, 1995).

(39) William Sullivan, "Institutions and the Infrastructure of Democracy," in *New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions, and Communities*, ed. Amitai Etzioni (Charlottesville: University Press of Virginia, 1995), 173.

(40) *Ibid.*, 173.

(41) *Ibid.*, 173.

(42) Sver Gertrude Himmelfarb, "The Renewal of Civil Society," in *Culture in Crisis and the Renewal of Civic Life*, eds. T. Williams Boxx and Gary M. Quinlivan (New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.), 67-75.