Revista de Administración Pública
110
enero - abril 2004
Vol. XXXIX, No. 1
LA AGENDA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Una visión Iberoamericana
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública

110

"LA AGENDA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Una Visión Iberoamericana"

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

Revista de Administración Pública
Nueva Época
Revista cuatrimestral publicada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

José María Ramos (El Colegio de la Frontera Norte), Isabelle Rousseau (El Colegio de México), Ricardo Uvalle Berrones (UNAM), Rodolfo Vergara Blanco (Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco)

Consejo Editorial

José de Luna Martínez (*Banco Mundial*), Eloísa del Pino Matute (*Universidad Rey Juan Carlos*)
Consejo Asesor Internacional

Director
José de J. Sosa L.
El Colegio de México
ppsosacolmex.mx

Comité de Redacción
Elías R. Hernández Morales, Lourdes Semaan Bissar
Myrna Varela Salazar, Roseli A. Venégas Ch.

Responsable Editorial
Salvador Ortiz
salormoyahoo.com

Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO
Tels. 50 81 26 00 exts. 4285, 4325, 4308 y 4311
www.inap.org/rap

ISSN 0482-5209
Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Los artículos incluídos en este número fueron presentados, previo dictamen del Comité Organizador, en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado del 28 al 31 de Octubre de 2003 en la ciudad de Panamá. Han sido incorporados al acervo del SIARE y su ubicación física se menciona al final de cada resumen.

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales de sus autores. La Revista, el INAP o las instituciones a las que están asociados los autores no asumen responsabilidad por ellas.

Para reproducir los materiales publicados en la Revista de Administración Pública se requiere la autorización expresa y por escrito de la Dirección.

Revista de Administración Pública

Nueva Época

110

Volumen XXXIX, no. 1 (enero-abril 2004)

"LA AGENDA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:
Una Visión Iberoamericana"

ÍNDICE

PRESENTACIÓN
Alejandro Carrillo Castro 9
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN
Ramón Muñoz Gutiérrez 11
Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental

Artículos
PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos.
Carrillo Castro, Alejandro; Campero Cárdenas, Gildardo (MÉXICO) 19

El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público.
Fócil Ortega, Mario Alberto (MÉXICO) 35

Un nuevo modelo de formación para directivos de la administración pública portuguesa.
Tavares, Luís Valadares (PORTUGAL) 54

El régimen de servicio civil en Honduras.
Cáceres Cano, César Augusto (HONDURAS) 57

El papel estratégico de los Institutos de Administración Pública en la formación y actualización de recursos humanos de alto nivel para la función pública local: el caso del estado de Quintana Roo
Pérez Pérez, Jorge (MÉXICO) 69

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

Nuevas ideas en política social y concertación para el desarrollo social.
Kliksberg, Bernardo (BID) 85

Concertación y efectividad de la acción política: el Consejo de Desarrollo Económico y Social del gobierno de Lula.
Fleury, Sonia (BRASIL) 111

El Estado y la Administración Pública en la dinámica de la globalidad contemporánea.
Méndez Reyes, Jesús (MÉXICO) 121

Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
Castelazo, José R. (MÉXICO) 133

De una administración para el público ciudadano.
Rafful Vadillo, Elías (MÉXICO) 143

Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias.
Licha, Isabel (BID) 157

Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición.
Bonifacio, José Alberto (ARGENTINA) 181

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las líneas estratégicas para la conformación de un gobierno ético y socialmente viable: su instrumentación en el ámbito de las comunicaciones y transportes.
Ruiz Mariscal, María de la Luz (MÉXICO) 197

El control interno de la administración: modernización de los sistemas como una emergencia.
Toledo Cartes, Juan Eduardo (CHILE) 215

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Algunas lecciones en gestión pública comparativa.
Perlman, Bruce (ESTADOS UNIDOS) 229

La nueva gestión pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno.
De la Cruz, Carlos (MÉXICO) 245

Iniciativas del gobierno de Lula en materia de gerencia pública.
Gaetani, Francisco (BRASIL) 279

Marco teórico integrado del sistema de gestión en el ámbito público.
Rodríguez Prieto, Beatriz (ESPAÑA) 297

Indicadores de gestión para las entidades públicas
Guinart i Solá, Josep María (ESPAÑA) 315

GOBIERNO ELECTRÓNICO

Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe: conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región.
Rodal, Eduardo (ESTADOS UNIDOS) 337

Reforma a la Administración Pública a través del gobierno electrónico.
Rincón Cárdenas, Erick (COLOMBIA) 349

Algunas preguntas clave para la decisión de implantar e-learning en una Administración Pública.
Alonso Codina, Sylvia (ESPAÑA) 373

Aulas virtuales para impulsar el aprendizaje electrónico en las administraciones públicas.
Barroso Barrero, Jesús; Moya Pérez, Isabel (ESPAÑA) 383

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DEL FEDERALISMO

Descentralización fiscal: teoría como reforma.
Kee, James Edwin (ESTADOS UNIDOS) 397

Federalismo fiscal en Brasil: tendencias históricas, controversias actuales y retos futuros;
Castanhar, José Cezar (BRASIL) 417

Construcción de consensos políticos entre los Estados nacional, provincial y municipal y el sindicato.
Gutiérrez, Diego H. (ARGENTINA) 443

Ética, gestión municipal y desarrollo sustentable.
Gillezeau B., Patricia (VENEZUELA) 455

Resúmenes
Abstracts 471

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO

PRESIDENTE
ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

VICEPRESIDENTES
SERGIO GARCÍA RAMÍREZ
RICARDO GARCÍA GUZMÁN

CONSEJEROS
MIGUEL ALEMÁN VELAZCO
GILDARDO CAMPERO CÁRDENAS
FRANCISCO CASANOVA ÁLVAREZ
IRMA CUÉ SARQUÍS
MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
ALFREDO DEL MAZO GONZÁLEZ
REGINA REYES RETANA MÁRQUEZ PADILLA
ENRIQUE A. SALAZAR ABAROA
FELIPE SOLÍS ACERO
DIEGO VALADÉS RÍOS
MARÍA ELENA VÁZQUEZ NAVA

TESORERO
MARIO MOISÉS ROZENSTEIN SZRAIBER

SECRETARIO EJECUTIVO
JOSÉ R. CASTELAZO

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

CONSEJO DE HONOR

ANDRÉS CASO LOMBARDO
LUIS GARCÍA CÁRDENAS
IGNACIO PICHARDO PAGAZA
RAÚL SALINAS LOZANO
ADOLFO LUGO VERDUZCO
JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARÁS

MIEMBRO FUNDADORES

FRANCISCO APODACA
JOSÉ ATTOLINI
ENRIQUE CAAMAÑO MUÑOZ
ANTONIO CARRILLO FLORES
MARIO CORDERA PASTOR
DANIEL ESCALANTE
GABINO FRAGA MAGAÑA
JORGE GAXIOLA
JOSÉ ITURRIAGA
GILBERTO LOYO
RAFAEL MANCERA ORTIZ
ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ
LORENZO MAYORAL PARDO
ALFREDO NAVARRETE
ALFONSO NORIEGA
RAÚL ORTIZ MENA
MANUEL PALAVICINI
GUSTAVO R. VELASCO
ÁLVARO RODRÍGUEZ REYES
JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ
RAÚL SALINAS LOZANO
ANDRÉS SERRA ROJAS
CATALINA SIERRA CASASÚS
RICARDO TORRES GAYTÁN
RAFAEL URRUTIA MILLÁN

Revista de Administración Pública No. 110
La Agenda Actual de la Administración Pública:
Una visión Iberoamericana

La edición consta de 1,000 ejemplares, impresa en los talleres de
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Tels. 55 90 70 50, 55 79 88 05
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

Julio de 2004

Distribución a cargo del INAP

PRESENTACIÓN

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

La Administración Pública se ha caracterizado por la búsqueda constante de su propio desarrollo mediante la generación, intercambio y preservación de conocimientos y experiencias, que le han permitido avanzar como disciplina científica en el contexto interno de cada país y en el mundo.

La creación de organismos internacionales abocados a estos menesteres se adelantó al auge globalizador de los últimos años, recordemos que el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA)[1] se fundó hace más de setenta años, y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) hace treinta y dos años por iniciativa de los gobiernos de Venezuela, Perú y México, atendiendo una resolución de las Naciones Unidas.[2]

La existencia de estas organizaciones demuestra que, en materia de Administración Pública, la globalización es una valiosa oportunidad, ya que ofrece un horizonte tan amplio como los servidores públicos y estudiosos de las ciencias administrativas deseen o requieran conocer, para el cumplimiento de sus propósitos de modernizar las administraciones públicas en sus respectivos países.

La disponibilidad de tecnología actual ha venido facilitando cada vez más el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en reuniones internacionales especializadas. El Congreso Internacional del CLAD, que se celebra anualmente, es ejemplo destacado de cómo se puede poner todo el "arsenal tecnológico" al servicio del desarrollo económico y social.

La creación, conservación y actualización constantes de un acervo documental e informático sobre la Administración Pública, forman parte primordial de la tarea que el CLAD ha cumplido a cabalidad durante su existencia, basta asomarse a la fascinante ventana llamada "Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas" (SIARE), ofrecida por el CLAD en la Internet.

A esta tarea desea sumarse el Instituto Nacional de Administración Pública de México, actuando como caja de resonancia del esfuerzo intelectual, científico, técnico y logístico que significa la realización del Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, con la reproducción de una muestra representativa de los trabajos expuestos en su octava edición, realizada en la Ciudad de Panamá del 28 al 31 de octubre de 2003.

Las ponencias incluidas reflejan los diversos puntos de vista de los responsables de las políticas públicas, parlamentarios, investigadores, docentes universitarios y de instituciones especializadas, consultores, funcionarios públicos y especialistas de los países iberoamericanos participantes en ese VIII Congreso, respecto a temas que forman parte de la *Agenda Actual de*

[1] www.liasiisa.be/

[2] Resolución 2802 - XXVI

la Administración Pública, asunto que da título a este número 110 de la Revista de Administración Pública.

El Instituto Nacional de Administración Pública desde tiempo atrás ha considerado que los temas sustanciales de la agenda de la Administración Pública son:

- Profesionalización de la Función Pública;
- Administración Pública y Gobernabilidad;
- Transparencia y Rendición de Cuentas;
- Innovación y Gestión Pública;
- Gobierno Electrónico, y
- La Administración Pública en el Marco del Federalismo.

Temas que son foco de atención de los servidores públicos en todos los países, como lo demuestra la selección internacional que el INAP de México hizo para estructurar el contenido de la presente edición, como una contribución a la difusión e intercambio de experiencias para consolidar una Administración Pública capaz de satisfacer las demandas de la sociedad en todos los órdenes.

Vaya nuestro agradecimiento al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y a su Presidente, Ramón Muñoz Gutiérrez, así como a los autores que con su autorización expresa, hicieron posible la reproducción de sus ponencias en nuestra publicación.

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

INTRODUCCIÓN

RAMÓN MUÑOZ GUTIÉRREZ *

América Latina ha vivido en las últimas décadas importantes procesos de cambio político, económico y social, en forma paralela a las grandes transformaciones que se están dando a nivel mundial. No obstante ello, en la mayoría de los países la administración pública no se está transformado a la misma velocidad, y ha quedado rezagada respecto a los nuevos retos y realidades. Por ello, y por los enormes problemas que las sociedades latinoamericanas aún enfrentan, la agenda de la administración pública de la región exige hoy una nueva visión y un mayor impulso basado en la innovación y en el establecimiento de nuevos paradigmas.

Por un lado, esta agenda debe adaptarse a la nueva relación Estado- sociedad que se ha gestado en los últimos años, tomando en cuenta el papel que han adquirido las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las universidades, por citar sólo algunos de los nuevos actores, y debe adaptarse también al nuevo equilibro entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como entre los ámbitos federal, estatal y local de gobierno, en un contexto marcado por la presencia de partidos políticos de distinto signo ideológico.

De esta forma, la agenda de la administración pública en América Latina, debe revitalizarse a partir de una visión política de Estado, una mayor sensibilidad social, la adopción de la innovación como proceso permanente y el reforzamiento de la ética pública.

Como la mayoría de los países de la región, desde hace varios años México ha venido transitando hacia la democracia. Esto ha representado para todos los actores un desafío para innovar en la toma de decisiones, en la aplicación de las políticas públicas y en el desempeño de la administración pública. Hoy vivimos en un régimen presidencialista con separación real de poderes, donde incluso el partido triunfador de las pasadas elecciones presidenciales no cuenta con mayoría en el Congreso de la Unión.

En este proceso, los organismos autónomos han sido un soporte indispensable para el desarrollo de la nación y la consecución de acuerdos, aunado al trabajo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el terreno electoral, ha sido invaluable la contribución del Instituto Federal Electoral y los institutos electorales de los estados en la alternancia en el poder y la transición a la democracia, desde el nivel más cercano a la ciudadanía como es una elección municipal hasta la alternancia en la Presidencia de la República. El IFE ha sido un instituto moderno que le ha devuelto la confianza a la ciudadanía para participar en los procesos de elección de sus representantes.

Además de instancias como ésta, otros actores institucionales han retomado su capacidad decisoria en lo electoral, como lo es el Poder Judicial, a través del Tribunal Superior Electoral. Los violentos conflictos post-electorales que frecuentemente vivíamos en México en

* Jefe de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental

las décadas de los ochenta y noventa prácticamente han desaparecido, y ahora los partidos políticos y la ciudadanía han encontrado los cauces institucionales para dar una salida pacífica a dichos conflictos.

Además de asumir un papel de gran relevancia en el terreno electoral, el Poder Judicial se transforma y la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplica de nueva cuenta su facultad de fallar en los casos de controversia constitucional, incluyendo aquéllos que se han dado entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Constituye así una instancia jurisdiccional que ha adquirido una nueva vitalidad en la solución de los conflictos. Ello, junto con los cambios realizados para el nombramiento de los jueces y su duración en el cargo, adquiere una mayor autonomía ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y le permite recobrar credibilidad en su trabajo. Hoy está en la mesa de discusión una reforma al Poder Judicial para consolidar su transformación en aras de un mejor y más rápido desempeño.

Estos y otros factores han permitido que la transición política mexicana se haya dado en un clima de gobernabilidad, aspecto que ha sido fundamental para mantener e incrementar los avances y el bienestar que con tanto trabajo ha venido construyendo la sociedad mexicana.

Al igual que las otras instituciones de gobierno, la administración pública requiere también, pasar por un proceso de transformación para atender las expectativas y demandas crecientes de una sociedad que cada vez más asume un papel más participativo en la toma de decisiones, y contribuir a la gobernabilidad democrática del país.

Con el objetivo de transformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta estratégica del gobierno, el Presidente Vicente Fox ha planteado una importante agenda de cambio institucional, que hemos denominado Agenda de Buen Gobierno, y está compuesta de seis estrategias: 1) gobierno que cueste menos, 2) gobierno de calidad, 3) gobierno profesional, 4) gobierno digital, 5) gobierno con mejora regulatoria, y 6) gobierno honesto y transparente.

Esta agenda tiene como objetivo transformar al gobierno en una institución competitiva e innovadora, con un claro enfoque al ciudadano y administrada bajo criterios internacionales de calidad, que contribuya poco a poco a recuperar la confianza de la sociedad en sus autoridades. Hemos iniciado así, un movimiento cultural y estructural, buscando que los servidores públicos rompan con inercias culturales, administrativas, económicas y políticas, tomando en cuenta el entorno en el que se desarrolla la administración pública. Esta agenda constituye así un modelo de innovación social y cultural al interior de la administración pública federal.

La instrumentación de las 6 estrategias de la Agenda de Buen Gobierno, está basada en un enfoque al que le hemos denominado Administración Cruzada, que combina proyectos y procesos de manera matricial o de red. La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, trabaja de manera conjunta con las redes funcionales de innovación y calidad que se han creado en torno a cada una de las estrategias, y están integradas por los equipos de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal.

La primera estrategia, gobierno que cueste menos, tiene como objetivo principal el reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad. A través de la implementación de diversas medidas de austeridad y eficiencia en el ejercicio del gasto, durante los primeros tres años de gobierno de la presente administración, se han reducido

más de 150,000 plazas de la plantilla burocrática, y se han cuantificado ahorros superiores a los 40,000 MDP que han sido canalizados a la atención de programas que tienen un alto impacto y beneficio ciudadano, como lo son educación, salud y desarrollo social.

La segunda estrategia, gobierno de calidad, busca satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan, para lo cual hemos seguido dos vertientes. La primera basada en la implementación del modelo de dirección por calidad, llamado INTRAGOB; y la segunda a través de la certificación de los centros de trabajo bajo estándares internacionales de calidad, a través de la norma ISO9000. En lo que va de la presente administración hemos pasado de 428 a más de 1,100 centros de trabajo certificadas bajo esta norma.

La tercera estrategia, gobierno profesional, tiene como objetivo el atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público. Esta estrategia está basada fundamentalmente en la instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión, con el apoyo e impulso del gobierno del Presidente Fox. Con la entrada en vigor del Reglamento el pasado 3 de Abril, todas las vacantes tienen que ser ocupadas a través de concurso público y abierto, con lo cual se garantiza una absoluta transparencia en los procesos de contratación, basados en el mérito y la igualdad de oportunidades.

La cuarta estrategia, gobierno digital, tiene como objetivo el incorporar las tecnologías de la información y comunicaciones al servicio público, con el fin de posibilitar que los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste ofrece, desde la comodidad de su casa u oficina, así como avanzar en la eficiencia administrativa, al reducir los índices de corrupción y aumentar la transparencia. En este momento son más de 500 trámites y servicios que pueden ser accesados a través del internet, y los esfuerzos que realiza el gobierno federal comienzan a ser reconocidos internacionalmente, como la iniciativa del portal ciudadano, que recientemente obtuvo el primer lugar en el afamado premio Reto Estocolmo.

La quinta estrategia, gobierno con mejora regulatoria, tiene como fin último el lograr que la ciudadanía y los servidores públicos, efectúen sus trámites con facilidad, seguridad y rapidez. Esta estrategia tiene dos enfoques: uno al exterior, para el cual hemos venido trabajando con el sector privado, en el seno del Consejo Federal de Mejora Regulatoria, y otro al interior, basado en el trabajo que se realiza al interior de los Comités de Mejora Regulatoria Interna, así como de la implementación de innovadoras iniciativas como la Normateca federal.

La sexta estrategia, gobierno honesto y transparente, busca recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno, a través del combate frontal a la corrupción, la rendición de cuentas y una gestión abierta al escrutinio ciudadano. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, todo ciudadano puede solicitar información del gobierno, y este tiene la obligación de proporcionársela, con lo que hemos avanzado significativamente en la configuración de una nueva relación de los ciudadanos con su gobierno.

Por otro lado, a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, creada desde el inicio de la administración del Presidente Fox, se trabaja en forma coordinada con las dependencias y entidades para prevenir y combatir este pernicioso mal, sobretodo en las áreas más susceptibles a actos de corrupción y deshonestidad.

Un elemento fundamental en la promoción de la Agenda de Buen Gobierno, ha sido el establecimiento de los Premios Innova e Intragob, que premia y reconoce a los equipos de trabajo que han implementado prácticas exitosas en la incorporación de los conceptos de innovación y calidad a la gestión pública, y son entregados por el Presidente Vicente Fox, en el marco de la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública, que se realiza durante la primera semana de noviembre de cada año.

El presente número de la Revista de Administración Pública, aborda temas estrechamente relacionados con varias de las estrategias de esta Agenda de Buen Gobierno que estamos implementando en México.

Un primer tema que aborda es el del servicio profesional de carrera. Sin duda, una de las estrategias primordiales de todo gobierno debe ser la del adecuado reclutamiento y desarrollo de los servidores públicos por medio de un servicio profesional que garantice y retenga al personal público más capacitado y con una mayor vocación de servicio, basado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En función de lo anterior, la primera sección de esta revista se dedica al estudio de la profesionalización de la función pública, adentrándose en temas como el de la formación de los servidores públicos. Con ese propósito, se muestran experiencias de formación en Portugal y Honduras, así como una experiencia local en Quintana Roo.

Otro tema crucial, especialmente para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, es el del ejercicio honesto y transparente de los recursos públicos. La tercera sección "Transparencia y Rendición de Cuentas" nos brinda elementos y experiencias latinoamericanas al respecto, con el fin de profundizar en los mecanismos para elevar los niveles de transparencia en la función gubernamental.

Como dijimos, uno de los objetivos superiores de nuestra Agenda de Buen Gobierno es contribuir a la nueva gobernabilidad democrática que estamos construyendo. Si bien ésta tiene que ver con aspectos político-electorales -elecciones equitativas, ordenadas e inclusivas, respeto a los derechos humanos y a las libertades, etc.- también observa una relación muy importante con la esfera gubernamental, ya que para consolidar la democracia requerimos al menos dos cosas: que sea una democracia eficaz, es decir, que le dé a la ciudadanía los resultados que espera, y que venga asociada a gobiernos austeros, honestos, participativos y transparentes. Así, en este número de la revista del Instituto se incluye una sección dedicada a la gobernabilidad, que retoma desde la participación social y la concertación en la acción política, hasta la construcción de la institucionalidad estatal.

Otro tema que se aborda en este número es la "Administración Pública en el Marco del Federalismo", ya que sin duda el federalismo es otro de los retos de la transición a la democracia. México ha sido una República Federal, que sin embargo se ha caracterizado por un fuerte centralismo.

De ahí que en esta última sección se retomen conceptos de descentralización fiscal y experiencias de federalismo fiscal en Brasil. Otro artículo retoma mecanismos de construcción de consensos políticos entre los estados nacional, provincial y municipal y los sindicatos en Argentina, el cual nos da elementos para repensar el tipo de gobierno federal que debemos alcanzar. Una experiencia más, de Venezuela, en el tema de ética, gestión municipal y desarrollo sustentable, complementa esta sección.

Así pues, con un enfoque estratégico, y pensando en las necesidades y tendencias actuales de la administración, en este número 110 de la revista del INAP se ha buscado reflexionar sobre "La Agenda Actual de la Administración Pública", con el mejor deseo de aportar a la discusión y a la solución de los grandes retos del quehacer público de hoy y del mañana.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO *
GILDARDO HÉCTOR CAMPERO CÁRDENAS **

"Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan"(Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. 1965).

LOS ORÍGENES

•El Retorno a los Clásicos

El tema que nos ocupa, "Formación y Reforma Administrativa", se inscribe dentro del largo camino que se inicia a partir de la antigua *polis* griega, cuando las expresiones "reforma del Estado", "buen gobierno", "prevalencia de las leyes", "interés público", "administración pública" y "buena administración", ya estaban en uso. También, desde entonces, "el pueblo quería informarse", y se juzgaba conveniente para la democracia, -como uno de sus rasgos habituales- "hacer rendir cuentas de su administración" a quienes desempeñaban los cargos públicos. Para cumplir con esos deberes, y realizar las reformas, podían escoger instituciones de otras repúblicas que más convinieran al gobierno, elegidas previa reflexión, experiencia y perfección conveniente (Herodoto. *Los Nueve Libros de la Historia;* Platón. *La República, Las Leyes, El Político;* Aristóteles. *La Política;* Cicerón. *Tratado de la República;*. de Coulanges. *La Ciudad Antigua*).

Asimismo, en esa época surgió la necesidad de la formación de los hombres de Estado, de los dirigentes de la vida pública; de educar para llegar a ser un buen gobernante y prestar los servicios públicos. Por consiguiente, sólo los más instruidos y experimentados en la ciencia de gobernar deberían de aceptar el mando, reuniendo las cualidades del estratega, del buen dirigente de la economía, siempre en estrecha relación con la política, y del buen administrador de la *polis,* con ayuda de la jurisprudencia y del arte de hablar. Conocimientos que, a su vez, deberían estar unidos a las virtudes cívicas y al ideal de la legalidad como la más alta virtud del ciudadano. Enseguida, tomando en cuenta la capacidad, el carácter y la conducta, y después de las pruebas suficientes, se haría la elección de quienes fueran

* Presidente del Consejo Directivo del INAP
** Consejero del Instituto Nacional de Administración Pública

considerados más a propósito y dignos de tener un puesto. De este modo iría bien la administración pública, por cuanto estaría siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo, al dejar la ciencia o el arte de organizar y gobernar a quienes se dedicaran exclusivamente a aquélla. (Jaeger. *Paideia;* Jenofonte, "Recuerdos de Sócrates"; Platón, *La República, Las Leyes, El Político;* Aristóteles, *La Política;* Cicerón. *Tratado de la República*).

• El Comienzo en México

En México, desde el inicio de su vida independiente fue obligación de cada ministro, conforme al *Reglamento Provisional de Gobierno* de 1821 (Regencia del Imperio) "Proponer las **reformas y mejoras** que [creyese] conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás... lo que [pudiera] convenir al bien general del estado en todos los ramos de la administración". Asimismo, la **aptitud e idoneidad** serían los criterios para llenar las vacantes del personal; con base en la **suficiencia y el talento** se daría a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud; y se debería **cuidar el cumplimiento** exacto y escrupuloso de **sus obligaciones**, adelantándose desde entonces los fundamentos de un servicio profesional de carrera y de la rendición de cuentas, ya prescrita a los Secretarios del despacho por la *Constitución Política de Cádiz* "para el buen gobierno y la recta administración del Estado" (Cortes de Cádiz, 1812).

En otro momento relevante de nuestra historia, el Gabinete del Presidente Benito Juárez decidió, en el año de 1861, coronar lo conquistado en los terrenos político y social con la "**revolución de la administración pública**", la "**reforma administrativa**", para que aquello diera fruto. Previsión, organización, orden, método, economía, moralidad y una administración de justicia que hiciera efectiva las leyes, fueron sus principios rectores.

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE BIENESTAR

Ya en el siglo XX, con la participación activa del Estado en la vida económica y social, se crearon comisiones de eficiencia interna (1935, 1939) e Intersecretarial (1943) para el "mejoramiento de la organización de la Administración Pública", a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos (Carrillo, 1980).

Después, con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 se extiende por tres lustros un programa de reforma administrativa integral para: a) coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social; b) Introducir técnicas de organización administrativa; y c) Lograr la mejor preparación del personal gubernamental" (Secretaría de la Presidencia/Comisión de Administración Pública. 1965).

En el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana,* preparado por la CAP ese mismo año, se reconoce que en México no existía un órgano central dentro del gobierno, a manera del servicio civil, que marcara los lineamientos generales conforme a los cuales se llevara a cabo la política de administración de personal. Además, se hacía necesario contar con personal competente, técnicamente capacitado y familiarizado con sistemas y

métodos modernos, para contar con una administración pública eficiente y de alta probidad. Para tal propósito, se hacían necesarias la capacitación dentro de la función pública y por parte de los institutos, universidades, escuelas y centros de enseñanza superior que, con la ayuda del Estado, se ocuparían en formar personal altamente especializado. También se hacía necesario preparar y capacitar ejecutivos, directores y mandos medios de alta calidad, mediante seminarios y mesas redondas, lo cual resultaría sumamente útil en la formulación y realización de cualquier reforma administrativa.

REFORMA GERENCIAL DEL SECTOR PÚBLICO

Al inicio de los años ochenta surge en el ámbito internacional un movimiento global de reforma cuya dimensión ideológica exigió un cambio de valores en el sector público, identificados con el paradigma de 'racionalismo económico' y la gerencia de la empresa privada. Sobre este fundamento ideológico se formuló todo un conjunto de técnicas y comportamientos que constituyen el contenido de la **"Nueva Gerencia Pública"** y la **"Reinvención del Gobierno"**, cuyo objeto ha sido *reducir su tamaño*, imponerle *una disciplina e incentivos tipo mercado*, *aminorar los costos* y *mejorar su desempeño*. Para esto último, es necesario ***"dejar que** los gerentes públicos **gerencien"*** al otorgarles mayor flexibilidad y devolución de autoridad y, a la vez, ***"hacer que** los gerentes públicos **gerencien***", al asegurar su rendición de cuentas. Reformas administrativas que eventualmente tienen éxito, o muchas veces la retórica tiende a rebasar la práctica (Barzelay, 2001; Echebarría y Mendoza, 1999; Kettl, 2001; Polidano, 1999; Mascarenhas, 1993; OECD, 1997).

Dentro de esa orientación, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) -a la cual México se integró en 1994- han implementado una serie de reformas a la administración pública, las cuales en términos generales pueden agruparse en dos generaciones, a saber: la primera para controlar el gasto gubernamental; y la segunda, con objeto de mejorar los servicios y las relaciones con los ciudadanos. La idea de que el gobierno debería *'hacer más con menos'*, en un contexto presupuestario estrecho, guió el primer movimiento de este tipo de reformas, que incluyeron la reducción del tamaño del sector público y la privatización de empresas públicas, seguidas de restricciones fiscales que continúan en la mayoría de los países. La segunda ola de reformas, ha tenido por objeto un *'mejor gobierno'*. Esto es, principalmente, mejorar la prestación de servicios, una regulación de mejor calidad, devolver responsabilidades a los niveles cercanos a los ciudadanos, mejor acceso a la información gubernamental, y mayor transparencia (Asian Development Bank 2000).

De igual manera, a partir de 1990, organismos internacionales (The World Bank; United Nations; OECD), enfatizan el tema de "gobernanza" *(governance)*, y a México se le recomienda (Giugale, 2000), complementar su reforma estructural con acciones que eleven los estándares de rendición de cuentas y participación ciudadana. Un Gobierno con eficiencia, y procesos transparentes y justos (para atraer capital adicional), que responda con rapidez a las fuerzas y demandas de democratización, descentralización, globalización y justicia.

En esa circunstancia se inscribe la reforma administrativa en México de las últimas dos décadas. A partir de 1982, el cambio estructural llevaría a "transitar por el periodo más severo de ajuste económico". La meta era "un Estado más fuerte, [pero] no necesariamente más

grande". El tamaño de la Administración centralizada se redujo y el sector paraestatal decreció de 1155 entidades en 1982 a 412 entidades al año de 1988. La reforma adoptó el nombre de **Simplificación Administrativa**, para reducir, agilizar y dar transparencia a estructuras, trámites y procedimientos administrativos, así como descentralizar y desconcentrar atribuciones hacia los gobiernos locales. Mediante un servicio civil de carrera se pretendía mejorar la capacidad técnica y administrativa del personal, y fomentar su vocación de servicio. Era necesario **"promover la capacitación permanente del personal federal"**, y coadyuvar a la de los estados y municipios (Poder Ejecutivo Federal. 1983).

Con la estrategia de **"Modernización del Estado"** en el periodo gubernamental 1989-1994 (Poder Ejecutivo Federal, 1989) se intentó avanzar en el cambio estructural y la recuperación económica. Prioritario fue el estricto desempeño de la Administración Pública, la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos. Además de medidas de buena gobernanza, como claridad y transparencia en las funciones públicas; información a la ciudadanía; mecanismos de voz para la sociedad; fortalecer el pacto federal; y desregular para alentar la actividad privada. La modernización de las empresas públicas, reducidas a 219, implicó sujetarlas a criterios de desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad. Se exigió de **"empresarios públicos" altamente calificados** y la **"profesionalización de los servidores públicos"**, en todos los niveles. (Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1990).

En 1995 inicia el último periodo presidencial (1995-2000) previo al actual cambio de partido en el poder. Se anuncia la **"reforma del gobierno y (la) modernización de la administración pública"** (Poder Ejecutivo Federal, 1995) para orientarla al servicio y acercarla a las necesidades e intereses de la ciudadanía; fomentar la dignidad y **profesionalización de la función pública**; y combatir la corrupción e impunidad. Con tal propósito se formuló el *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)* con acciones de: Participación y Atención Ciudadana; Descentralización y Desconcentración Administrativa; Medición y Evaluación de la Gestión Pública; y Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público. Con respecto a la capacitación de los servidores públicos, el Diagnóstico General del PROMAP afirmaba que la misma no era sistemática y se carecía de un sistema de adiestramiento integral. Por consiguiente, dentro del servicio civil que se instaurase, se fortalecería la capacitación como inversión prioritaria para desarrollar aptitudes y habilidades técnicas y administrativas, capacidades y actitudes demandadas por el nuevo enfoque de calidad, al igual que promover el uso de nuevas tecnologías y una nueva cultura de servicio que favoreciera los valores éticos.

SITUACIÓN ACTUAL: INNOVACIÓN Y CALIDAD GUBERNAMENTAL

"Cuando se presenta un cuadro generalizado de ineficiencia, burocratismo, exceso de regulación y trámites en la Administración Pública, lo que se pone a la orden del día es un esfuerzo sistemático y a fondo de innovación gubernamental que requiere de la participación decidida de la sociedad" (Carrillo, 2002).

En consecuencia, hoy se implementa una **"Estrategia para la Innovación y la Calidad Gubernamental"** en el marco del **"Sistema Nacional de Planeación Participativa"**, el cual comprende los macro procesos de:

1. **Planeación estratégica**;
2. **Seguimiento y control**, y
3. **Mejoramiento organizacional.**

El **Sistema Nacional de Indicadores** proporciona los elementos para analizar las estructuras y los procesos de la Administración Pública, e implantar un **proceso de mejoramiento continuo**. (Poder Ejecutivo Federal, 2001).
Por consiguiente, el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* señala la necesidad de medidas de **"buen gobierno"**. Unas correspondan a las **"normas básicas de acción gubernamental"** (gobernanza):

1. Apego a la legalidad;
2. Gobernabilidad democrática;
3. Federalismo;
4. Transparencia, y
5. Rendición de cuentas.

Otras medidas se refieren a un **modelo de innovación y calidad** para transformar radicalmente los esquemas burocráticos tradicionales de gestión por otros "más emprendedores", mediante cambios en "la mejora y optimización de lo bien hecho" y que "generan valor agregado" a la sociedad, además de "un cambio profundo de cultura" Se necesita "un gobierno estratégico, competitivo, flexible y orientado al servicio y a resultados apegados a la **ética**". (Poder Ejecutivo Federal, 2001; SECODAM, 2001; Presidencia de la República, 2001). Medidas todas ellas que conforman lo que podemos calificar como un **"Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa"** (ver conceptos similares de Bourgault, 2002; y Poulin, 2002). **Tipos de Reformas según el "Enfoque de Gobernanza, apoyada en la Gerencia y la Ética Públicas, para la Reforma Administrativa"**

El primer tipo de reformas, relativo a los principios de **gobernanza** (transparencia de la gestión, combate a la corrupción; participación social, perfeccionamiento y desregulación normativa; y coordinación con los gobiernos locales). *El segundo*, de **gerencia pública**, se ocupa de la innovación y la calidad gubernamental, incluyendo:

A. Políticas de gobierno, planeación estratégica, convenios de desempeño y administración por proyectos.
B. Medidas de reorganización administrativa, descentralización, desconcentración y coordinación;
C. Reingeniería de procesos, mejora continua y certificación de calidad, simplificación administrativa y sistemas de atención al público;
D. Gobierno digital o electrónico (atención ciudadana, "Compranet" y "Tramitanet");
E. Austeridad y eficiencia en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros.
F. Sustitución de controles rígidos por la facultación *("empowerment")* y la autonomía.

El Tercero, acciones de **ética en el servicio público**, que incluyen el sentido de responsabilidad social, los códigos de conducta y la prevención de actos de corrupción (Presidencia de la República, 2002).

Para conducir e instrumentar esas reformas, intervienen: la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo) recientemente establecida por Decreto de Ley del Congreso de la Unión de abril de 2003, la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, el Consejo y la Comisión Federal para la Reforma Regulatoria y el Instituto Federal de Acceso a la Información.

FORMACIÓN PROFESIONAL

Conforme a la actual **Estrategia para la Innovación y Calidad Gubernamental**, el "buen gobierno" tiene como principal meta crear los sistemas y condiciones que permitan 'atraer, motivar, capacitar y retener a los mejores hombres y mujeres en el servicio público'. Se busca **profesionalizar** la tarea de los Servidores Públicos, para que los recursos humanos de la Administración Pública Federal impulsen el cambio "hacia un Gobierno de calidad", a través de la formación que imprima a su gestión un enfoque de "innovación, calidad y compromiso en un marco de valores éticos" (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 2001).

Acciones de Profesionalización en la Administración Pública Federal

Con tal orientación, además de intervenciones en áreas sustantivas o sectoriales, se han previsto, y realizan las siguientes acciones, mediante cursos, talleres, diplomados, especialidades y maestrías:

1. En el área de ***gobernanza:*** transparencia, información ciudadana, y combate a la corrupción.
2. En el área de ***gerencia pública***:

A. Introducción a la administración pública;
B. Planeación estratégica, planeación, programación y presupuestación, construcción de indicadores, diseño y administración de proyectos;
C. Normatividad, nuevo enfoque de control interno, auditoría, contraloría social; quejas e inconformidades del público, y capacitación a usuarios en normatividad jurídica aplicable y simplificada;
D. Disposiciones legales en materia de recursos materiales, obra pública, patrimonio inmobiliario y bienes muebles; adquisiciones;
E. Desarrollo organizacional; simplificación administrativa; reingeniería y mejora de procesos y servicios públicos; calidad total; normas de calidad (ISO 9000/2000), atención ciudadana; y medición del grado de satisfacción al usuario;
F. Tecnología de informática;
G. Trabajo en equipo.

3. En el área de ***ética en el servicio públic***o:
A. Ética y valores profesionales y personales;
B. Códigos de ética y de conducta;
C. Derechos humanos;
D. Cultura enfocada al usuario;
E. Actitudes de mejora y servicio público de clase mundial.

Esas tareas se realizan a través de un sistema institucional de formación de servidores públicos organizado de manera descentralizada. A partir de las líneas de política del *Plan Nacional de Desarrollo,* de los *Programas Sectoriales* y de la nueva Secretaría de la Función Pública que dirige el **Sistema Profesional de Carrer**a, en particular el **Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidade**s, cada una de las dependencias de la Administración Pública opera lo propio, al planificar y ejecutar sus respectivos programas de desarrollo de personal. Ello se efectúa a través de sus centros, institutos, academias y unidades de recursos humanos, y por medio de universidades u otras instituciones de educación superior, como el INAP. Este último, se fundó hace casi medio siglo como organismo independiente para la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país, y sugerir medidas que mejoren la Administración Pública. Ha capacitado a más de 45 mil funcionarios desde su creación y forma cuadros para profesionalizar el servicio público en los ámbitos federal y local, mediante maestrías, licenciatura, especializaciones, diplomados, talleres, seminarios, mesas redondas y conferencias, además de las acciones que desarrolla la red de Institutos Estatales de Administración Pública en las entidades federativas.

Actividades de Desarrollo y Formación Permanente en el INAP

Entre otros temas del área de **Gobernanza** están los de Transparencia y Combate a la Corrupción; Rendición de Cuentas; Acceso a la Información Gubernamental; Participación de las Mujeres en la Administración Pública y en la Política; Los Partidos Políticos y la Administración Pública; Administración Pública y Federalismo; Gobierno y Administración Estatal y Municipal; Administración y Prácticas Parlamentarias; Administración y Partidos Políticos; Función Pública y Derechos Humanos; Gobernabilidad, Desarrollo Político y Transición en México. En el área de **Gerencia Públic**a: Servicio Profesional de Carrera; Procesos de Innovación y Calidad Gubernamental; Estrategias de Calidad en el Sector Público; Perfeccionamiento de las Estrategias Gerenciales; Evaluación de la Gestión Gubernamental; Alta Dirección en Informática Gubernamental; Administración y Mejora Continua; Reingeniería de Procesos en la Administración Pública. En relación con la **Ética en el Servicio Públic**o: Liderazgo Organizativo y Ética Pública; Deontología de los Servidores Públicos; Responsabilidades de los Servidores Públicos.

TAREAS Y RETOS DEL NUEVO MILENIO

• La Nueva Circunstancia Global y el Papel de los INAP's

Preparar a los administradores públicos para que funcionen en un mundo que cambia con rapidez (Rosenbaum, 2001), constituye un quehacer fundamental del servicio profesional de carrera y un desafío para los institutos nacionales de administración pública. Estos últimos deben adecuarse, o transformarse, si desean jugar un papel relevante en las tareas para fortalecer la capacidad del gobierno, mejorar la gobernanza y asegurar la prestación de servicios públicos eficientes y de alta calidad, transmitiendo las habilidades requeridas para el desempeño exitoso de los funcionarios públicos en el nuevo milenio.

En ese contexto es pertinente advertir que para muchos institutos nacionales de administración pública el principal reto que afrontan es cómo adaptarse a los nuevos requerimientos de reforma traídos por la globalización respecto a la gobernanza, por cuanto marginarse a ese proceso pone en peligro su supervivencia (Nzouankeu, 2001).

• De la Imitación a la Innovación

Como hemos apuntado, las reformas del sector público han sido iniciadas desde el exterior, como parte de las políticas de liberalización económica y retirar actividades del Estado a favor del sector privado. Tales esquemas sobreponen principios y mecanismos que no reflejan las realidades socioculturales locales (Nzouankeu, 2001). Cabe señalar, que las reformas de las dos últimas décadas no siempre han logrado acercar la administración al público o incrementar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Las reformas se han sucedido en un desfile sin fin; a poco de haberse anunciado, ofreciendo toda clase de promesas, se presenta otra nueva (Nye, 1997).

Los rasgos comunes del patrón dominante de reforma se toman del modelo de mercado, inspirados en las llamadas "mejores prácticas" del sector privado aplicadas a las organizaciones gubernamentales cuyo fin es el interés público, resultando de limitada utilidad (Savoie, 2000; Frederickson, 1999). El reduccionismo gerencialista no toma en consideración, señalan con toda propiedad Osborne y Plastrik (1998), que la teoría y las herramientas de la gerencia de negocios son de poca ayuda y resultan insuficientes en la transformación del gobierno, por cuanto el cambio en las organizaciones públicas demanda mayor esfuerzo político, pues habitan en un medio político y los negocios privados están insertos en una economía de mercado. Asimismo, la literatura gerencial se enfoca principalmente al cambio de la *"organización"*, no de los grandes sistemas objeto del sector público (sistemas federal-estatal-municipal, educativos, de salud, regulatorios, de personal, presupuestarios, entre otros).

En ese orden de ideas Les Metcalfe, del Instituto Europeo de Administración Pública, señala que los conceptos, herramientas y técnicas de gestión surgidas para resolver problemas del sector privado, en una búsqueda apolítica de la eficiencia técnica, no pueden extrapolarse sin tener en cuenta los rasgos distintivos de la gestión pública. La reforma ha sido la imitación de métodos triviales de la administración de empresas para mejorar las capacidades

"microinstitucionales". Ahora el desafío es la innovación desarrollando capacidades *"macroorganizativas"* que respondan a las necesidades propias del Estado y al cambio en el plano interinstitucional, manejando un complejo de relaciones interorganizativas que comprenden gobiernos, organizaciones no lucrativas y empresas privadas (Metcalfe, 1999). En consecuencia, la eficacia interna de las dependencias y entidades públicas no es suficiente para el éxito; el gerente público de hoy también debe ser un innovador (Cohen y Eimicke, 1998).

Asimismo, no debemos confundir "innovación" con aplicación de modas o inventos gerenciales. Error que lleva a serias equivocaciones en la 'reforma de la administración pública' al emular las "mejores practicas internacionales", suponiendo que aplicar una aparente fórmula sencilla puede salvar la brecha entre países ricos respecto al desempeño del gobierno y la prestación de servicios públicos (Blunt). Por lo tanto, aún cuando esos modelos puedan emplearse como punto de comparación ("benchmark"), existe el peligro de convertirse en un fin en si mismos, copiados a expensas de la cultura y los valores locales.

Aún más, no puede asumirse que las prácticas gerenciales de los paises altamente industrializados sean mejores. Por el contrario, las naciones de menor desarrollo económico deben aprender de sus propias innovaciones e historias de éxito dentro de su propio contexto (INTERMAN, 1995).

•Gobernanza y Formación de Funcionarios para el Nuevo Milenio

La eficacia de los sistemas de gobernanza y administración pública juegan un papel crítico en la implementación de los valores del nuevo paradigma del desarrollo expuesto en la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas, que proporciona una visión para el mundo del siglo XXI e incluye entre sus objetivos clave *"la buena gestión de los asuntos públicos"* (United Nations, May 2002).

Ahora bien, para ello se requiere fortalecer y mejorar la capacidad institucional y humana del sector público, que incluye las siguientes capacidades:

a) Formulación de políticas;
b) Administrativa-gerencial;
c) Financiera;
d) Desarrollo de recursos humanos, y
e) Tecnológica y de innovación. Al igual que la descentralización hacia los gobiernos locales y mecanismos que asocien a los ciudadanos para participar en la toma de decisiones, implementación y evaluación de las políticas públicas (United Nations, May 2002; August 2002).

En el marco de la *Declaración del Milenio*, los altos funcionarios del gobierno y los cuadros directivos de la administración pública deben estar políticamente motivados, dotados de competencia técnica y destreza en la construcción de consensos y acuerdos. Requieren técnicas gerenciales para traducir la visión en estrategias, programas y actividades; mejorar las habilidades de liderazgo en un contexto internacional altamente complejo y volátil; y el aprendizaje continuo por cuanto las habilidades tradicionales se tornan obsoletas en un entorno turbulento. De igual forma, se requiere:

a) Expertismo en todos los niveles políticos y de alta dirección, para reemplazar el conocimiento tecnocrático por un enfoque más interdisciplinario en la formulación de las políticas públicas;
b) Información sobre calidad, herramientas para resolver problemas, y destreza en el manejo de procesos grupales;
c) Conocer los cambios constantes en tecnologías de información y comunicación;
d) Desarrollar habilidades de negociación y mediación en un mundo interdependiente;
e) Entrenamiento para adoptar una cultura de aprendizaje y verse como activos agentes de cambio, y
f) Internalizar los valores de la ética del servicio civil (United Nations, August 2002).

También se ha recomendado en el desarrollo de la capacidad de gobernar, la *"reflexión normativa"*, observando entre otros principios los siguientes:
a) Ser reflexivos, creativos e innovadores;
b) Pensar en términos históricos;
c) Enfatizar los futuribles y el largo plazo;
d) Prepararse para las crisis y complejidades;
e) Reconocer los aspectos legales;
f) El razonamiento moral y axiológico; y g) el afán y la capacidad de aprendizaje (Dror, 1996).

Asimismo, los retos de la globalización implican disponer de funcionarios idóneos por la fuerte correlación entre un sector público eficaz y la competitividad económica. La dinámica de la globalización introduce esa dimensión en los niveles del gobierno central, municipal y local, y en los organismos regionales. Esto hace ineludible incluir en la formación de funcionarios un saber internacional e intercultural, para diseñar estrategias que defiendan los intereses nacionales, y estar al "acecho" de los cambios internacionales a fin de modificar procesos administrativos y funcionales. (Sabourin, 2002).

Responder a esa circunstancia, al igual que a la rápida evolución de los conocimientos y aptitudes necesarios en el actuar y la reforma de la administración pública, hacen necesario adoptar un enfoque teórico-práctico que promueva una cultura de aprendizaje permanente, además de desarrollar instituciones nacionales de formación de alta calidad (Naciones Unidas, 2003).

CONCLUSIÓN

Hemos hecho un muy somero repaso de la Antigua *polis* en la Grecia clásica para encontrar que las "innovaciones" hoy promovidas con las expresiones "reforma del Estado, buen gobierno, buena administración pública, prevalencia de la ley, derecho a la información y rendición de cuentas" eran consideradas ya como mejores prácticas, escogidas en ocasiones de otras repúblicas cuando así conviniera, previa reflexión, experiencia y perfección.

Asimismo, en esa época era necesario educarse en la ciencia o el arte de gobernar y organizar para llegar a ejercer el mando y prestar los servicios públicos. Enseguida, se hacía

la elección de aquellos considerados más a propósito y dignos de tener un cargo, de manera que la administración pública marchara bien, siempre servida por los mejores con el consentimiento del pueblo.

En México, a partir de la conformación de su primer gobierno al inicio de su vida independiente, se manifestó la voluntad por introducir "reformas y mejoras" en todos los ramos de la administración pública, seguidas en otros momentos de su historia con propuestas de revolución (para coronar lo conquistado en lo político y social), de reestructuración y reorganización administrativas. Durante los gobiernos más recientes se le ha calificado como simplificación, modernización, desarrollo administrativo y buena gobernanza, de corte gerencialista e inducidos en ocasiones desde el exterior. Hoy a la reforma, siguiendo esos "paradigmas", se le denomina "innovación y calidad" para un buen gobierno de clase mundial enfocado a los clientes.

Cabe hacer un llamado de atención con respecto al aprendizaje indiscriminado de "experiencias exitosas" de otras realidades, por cuanto sobreponen modas, principios y mecanismos de gerencia privada que no reflejan las necesidades, los valores ni las realidades socioculturales locales. Por lo tanto, se hace necesario pasar de la imitación a la auténtica innovación en la 'reforma de la administración pública', y dejar de emular las llamadas "mejores practicas internacionales". La teoria y las herramientas de la gerencia de negocios, inserta en una economía de mercado, son insuficientes en el macro entorno societal del Estado, del gobierno y su administración. Como sostuviera Bielsa –en el primer tercio del siglo pasado- el Estado no puede ser administrado con el sentido utilitario de una empresa privada, sino conforme al *"criterio jurídico"*, al *"sentido político"*, y a la "moral administrativa" que constituyen su *substratum*. Y en cuanto a las perturbadoras y bruscas reformas e innovaciones, efecto de la información 'libresca', la cuestión está 'en conservar lo bueno' e 'innovar lo rutinario y arbitrario'.

Convenimos también –con Bielsa- en que "una Administración Pública no es inepta porque sea pública, sino en el caso de que quienes la dirigen no tengan idoneidad técnica y moral".

En nuestro caso, desde el primer Reglamento de Gobierno de 1821 se había reconocido que la "aptitud e idoneidad", la "suficiencia y el talento", serían los criterios para llenar las vacantes del personal, dando a cada uno la ocupación para la cual tuviera más aptitud. Hoy también estamos convencidos que "Ninguna reforma a la administración pública podrá realizarse plenamente si no toma en cuenta la preparación y capacitación de las personas que en ella trabajan", tal como fue establecido por la Comisión de Administración Pública en el siglo pasado. Después de un largo intento, esa tarea está ahora a cargo de la nueva Secretaría de la Función Pública que se ocupa del Sistema Profesional de Carrera, y en particular de la capacitación y certificación de capacidades para los cuadros superiores y mandos medios de la Administración Pública Federal.

En ese orden de ideas, coincidimos con la *Declaración del Milenio* de las Naciones Unidas en que la eficacia de los sistemas de gobernanza y gobierno juegan un papel crítico en la implementación del nuevo paradigma *holístico* del desarrollo, siendo para ello clave *"la buena gestión de los asuntos públicos"* y para esto se hace necesario fortalecer la capacidad humana del sector público, reemplazando las habilidades tradicionales por otras acordes

con la dinámica que introducen las siempre crecientes y cambiantes necesidades de una población cada vez más participativa y demandante, además de las propias de la globalización que requiere de un "saber internacional" para responder de la mejor forma a los intereses nacionales. Estas tareas constituyen un reto importante para los institutos y escuelas de administración pública, que deben adaptarse o reinventarse en forma creativa e innovadora para la misión estratégica de formar administradores públicos que se desempeñen como agentes de cambio en un mundo que se transforma con rapidez. En esto ha puesto todo su empeño el Instituto Nacional de Administración Pública de México.

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles. *Moral, a Nicómaco.* México. Espasa-Calpe Mexicana. 1986. ——— *Política.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 70. 1998. Azcárate, Patricio (Traductor). Nota a pie de página en Aristóteles. *Moral, a Nicómaco.*
México. Espasa Calpe Mexicana. 1986.
Asian Development Bank. *To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World.* http://www. adb.org/Documents/Manuals/ Barzelay, Michael. *The New Public Management.* Berkeley. University of California Press. 2001.
Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración.* Buenos Aires, Roque de Palma Editor. 1955.
Blunt, Peter. *Public Administration reform and Management Innovation for Developing Countries.*
Bourgault, Jacques. " Le management public en appui a la gouvernance". En: Didactheque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public. Experiences Internationales.* Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.
Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. *Proyecto de Decreto de Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.* México. 2002.
Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma Administrativa. Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971).* México. Miguel Ángel Porrúa. 1980.
——— *El Futuro del INAP.* México, s.e. 2002. Cicerón. *Tratado de la República.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.
——— *Tratado de las Leyes.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 234. 1997.
Cohen, Steven y Eimicke, William. *Tools for Innovators.* San Francisco. Jossey-Bass Publishers. 1998.
Cortes de Cádiz. *Constitución Política de la Monarquía Española.* Imprenta Real. 1812.
De Coulanges, Fustel. *La Ciudad Antigua.* México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 181. 2000.
Echebarría, Koldo y Mendoza, Xavier. "La Especificidad de la Gestión Pública: el Concepto de Management Público". En Losada i Marrodán, Carlos (Editor). *¿De Burócratas a Gerentes?.* Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999.
Frederickson, H. George. Introduction. *Public Management Reform and Innovation. Research, Theory, and Application.* Tuscaloosa, Alabama. The University of Alabama Press. 1999.
Giugale, Marcelo M. *A Comprehensive Development Agenda for The New Era.* Washington, D.C. The World Bank. 2000.

Gómez, Henry y Dávila, Carlos. *Management Innovation in the Developing World*. Geneve. INTERMAN (International Management development network). 1995.
Heredoto. *Los Nueve Libros de la Historia*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 176. 1986.
Jaeger, Werner. *Paideia*. México. Fondo de Cultura Económica. 2000.
Jenofonte. *Apología de Sócrates*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 245. 2000.
Kettl, Donald F. *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C. Brookings Institution Press. 2000.
——— *The Transformation of Governance*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press. 2002.
Mascarenhas, R.C. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand". En American Society for Public Administration. *Public Administration Review*. Washington, D.C. July/August. 1993, Vol. 53, No. 4.
Metcalfe, Les. "La Gestión Pública: de la Imitación a la Innovación. En: Losada i Marrodán, Carlos. *¿De Burócratas a Gerentes?*.Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. Naciones Unidas. *Estrategias para dotar al Sector Público de funcionarios muy competentes*. Nueva York. Consejo Económico y Social. Comité de Expertos en Administración Pública. Febrero de 2003.
Nzouanke, Jacques Marie. New Role, Status and Organization of Training Institutes of Public Administration in Africa. En: *Afric Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. New York. United Nations. African Training and Research Centre in Administration and Development. 2001.
Nye, Joseph S. Introduction. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge MA. Harvard University Press. 1997. En Savoie, Donald J. Introducing the Topic. En Peters, Guy B. y Savoie, Donald J. *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*. Montreal. Canadian Centre for Management Development. 2000.
OECD. *Governance in Transition. Public Management Reform in OECD Countries*. 1995.
——— *In Search of Results. Performance Management Practices*. Paris. OECD.PUMA. 1997.
Ortega y Gasset, José. *El Tema de Nuestro Tiempo*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". 1985
Osborne, David y Plastrik, Peter. *Banishing Bureaucracy. The Five Strategies for Reinventing Government*. New York. Plume Books. 1998.
Platón. *La República*. México. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS..." No. 13..1998.
——— *Las Leyes*. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991.
——— La Política. Editorial Porrúa. "SEPAN CUANTOS...". No. 139. 1991,
Polidano, Charles. *The New Public Management in Developing Countries*. Manchester. Public Policy and Management Working Paper no. 13. Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. 1999.
Poulin, Yves. "Une expérience de formation-action au diagnostic institutionnel". En: Didactheque Internationale en Management Public. *Enseigner le Management Public. Experiences Internationales*. Quebec. Presses de l'Université du Quebec. 2002.
Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1983.

——— *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México. Secretaría de Programación y Presupuesto. 1989.
——— *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 1995.
——— *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México. Presidencia de la República. 2001. http://pnd.presidencia.gob.mx/pnd/
——— *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. 1996.
Presidencia de la República. *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. México. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental. 2002.
——— *Actas. Comisión de Administración Pública. 1965-1970. Acta Numero 1*. México. Dirección General de Estudios Administrativos. s/f.
Regencia del Imperio. *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho*. México. 1821
Rosenbaum, Allan. Preparing Public Administrators to Function in a Rapidily Changing World. En: *African Institutes of Public Administration: New Challenges, New Role, New Perspectives*. New York. United Nations. African Training Research Centre in Administration for Development. 2001.
Secretaría de la Contraloría General de la Federación. *Simplificación Administrativa. México. 1984*.
——— *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*. México. 1990
SECODAM (Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo). *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*. México. 2001.
The World Bank. *The Reform of Public Sector Management. Lessons from Experience*. Washington, D.C. The World Bank. Policy and Research Series 18. 1991.
——— *Governance and Development*. 1992.
——— *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa*. 1993.
UNDP. *Reconceptualizing Governance. Discussion Paper 2*. UNDP. Management Development and Governance Division. 1997.
United Nations. *The Critical Rol of Public Administration and Good Governance in Implementing the United Nations Millennium Declaration: Institutional capacity development*. Economic and Social Council. Committee of Experts on Public Administration. Mayo de 2002.
——— *The Rol of Public Administration the implementation of the United Nations Millennium Declaration*. Economic and Social Council. General Assembly. Agosto de 2002.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS

Alejandro Carrillo Castro
Carretera Libre México Toluca No. 2151 (Km. 14.5), Colonia Palo Alto, C. P. 05110, México, D. F.; teléfonos: 5081 2680, 5081 2682; Fax 5081 2602.
e-mail: presidenciainap@infosel.net.mx

Realizó estudios profesionales en la Universidad Nacional Autónoma de México, donde obtuvo los grados de Licenciado en Derecho y Doctorado en Administración Pública. Entre otros cargos, se ha desempeñado como Secretario General del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Cónsul General de México en Estados Unidos, Representante Permanente de México ante la OEA, Coordinador General de Comunicación Social en el Gobierno Federal, Comisionado en el Instituto Nacional de Migración. Asimismo, formó parte del Grupo Mundial de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas.
Actualmente es Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública de México. Es profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México y ha publicado diversos libros en su especialidad.

Promovió la fundación del CLAD y fue su Presidente por dos periodos. También fundador y Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP).

Gildardo Héctor Campero Cárdenas
Carretera Libre México Toluca No. 2151 (Km. 14.5), Colonia Palo Alto, C. P. 05110, México, D. F.; teléfonos: 5081 2627; Fax 5081 2608. e-mail: camperoc@terra.com.mx

Es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde obtuvo además el grado de Doctor en Administración Pública. Formó parte del Secretariado Técnico de la Comisión de Administración Pública (CAP) y se desempeño como Coordinador Auxiliar de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Coordinador de Asesores en dependencias públicas y consultor del Gobierno de México en la OEA. En Naciones Unidas ha ocupado los cargos de Experto Regional, Asesor Técnico Principal, Jefe de Proyecto y Consultor en países del istmo centroamericano-adscrito al Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)- y sudamérica. Fue Delegado de México ante el Consejo Directivo del CLAD, consultor y docente del mismo. En la UNAM ha sido profesor-investigador de tiempo completo de la División de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, del Colegio de la Frontera Norte, y profesor invitado de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). En el INAP fue investigador y Director de la División de Consultoría.

Actualmente es miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y preside el Comité de Investigación. Autor de ensayos y artículos sobre temas de su especialidad.

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO : LAS IMPLICACIONES EN LA OPERACIÓN DEL NUEVO MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO

MARIO ALBERTO FÓCIL ORTEGA *

I. ANTECEDENTES

Durante mucho tiempo el servicio profesional de carrera fue un anhelo de la sociedad mexicana. La plataforma política del partido dominante lo contempló generalmente como un tema insoslayable y de urgente resolución, sin embargo, en la práctica esa plataforma política se convertía siempre en una buena intención que jamás se convirtió en una política pública real.

Debido a esta grave carencia, durante muchos años los cambios de administración en el Poder Ejecutivo Federal representaban una auténtica reinvención de las estructuras, planes, programas y políticas gubernamentales, con el consecuente costo provocado por desechar aquello con lo que ya se contaba y que nunca llegaba a consolidarse, salvo honrosas excepciones, y por el consecuente proceso de aprendizaje de los funcionarios recién designados.

Podría decirse, parafraseando a Federico Reyes Heroles, que, "no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas.

Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...), El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados..., Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados (...)"[1]

Esta grave carencia, que provocó la falta de profesionalización del servicio público y mantuvo a la administración pública federal convertida durante muchos años, en un "sistema de botín" ha sido una de las causas fundamentales del atraso, el burocratismo, la opacidad y la corrupción de la gestión pública en México.

Estos graves problemas, no son los únicos, sino además, el hecho de no contar con sistemas modernos e imparciales de reclutamiento, selección, contratación y evaluación del personal público; aunado a una legislación excesivamente paternalista (aplicable en el caso

* Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

de los llamados trabajadores "de base" o sindicalizados), crearon el caldo de cultivo en el que se desarrolló una cultura burocrática poco eficaz y eficiente, con escasos niveles de formación y alejada de la sociedad a la que estaba destinada a servir.

Esta cultura tiene diversas expresiones que se resumen en la absoluta inoperancia del proceso de empleo y las técnicas básicas de administración de personal que deberían aplicarse en cualquier organización, independientemente de su naturaleza pública, social o privada.

Por señalar algunos ejemplos es posible afirmar que los nombramientos en el Gobierno Federal se daban en función de una decisión superior, de un compromiso político, o bien como respuesta a una presión sindical. Ello conlleva, por obvias razones, la inexistencia de un proceso previo de reclutamiento en el mercado laboral.

La evaluación del desempeño -cuando se realizaba-, se convirtió con el paso del tiempo en un simple procedimiento de llenado de formatos que no aportaban ningún valor agregado ni constituían una verdadera evaluación, lo que a su vez ocasionó una carencia de cultura de evaluación.

En el tema de la capacitación y desarrollo del personal el problema es igual de grave, pues en el caso de la primera, no se asignaban ni se asignan recursos suficientes; no se llevan a cabo procesos de detección de necesidades y no se valoran los efectos positivos de la capacitación porque tampoco se evalúa su impacto y sus resultados en el desempeño.
En cuanto al desarrollo del personal, a pesar de que existen reglamentos de escalafón para el personal de base (no así para el personal de confianza y de mando), éstos son letra muerta, pues no se realizan concursos de ascenso o promociones, no hay una correcta descripción y valuación de puestos (en los raros casos en los que se cuenta con ellas), y además, las diferencias salariales entre los niveles del tabulador no constituyen un aliciente en sí mismas, pues son muy pequeñas en algunos casos.

Por estas razones el servicio profesional de carrera, entendido como el instrumento a partir del cual se garantiza el adecuado otorgamiento de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, se fue convirtiendo paulatinamente en una tarea de urgente resolución.

"La profesionalización del servicio público en México es una tarea pendiente e inaplazable. La dotación de servidores públicos con auténtica vocación de servicio, capacidad, responsabilidad y lealtad institucional, es *sine qua non* para la existencia y funcionamiento de una Administración Pública efectiva".[2]

Afortunadamente, se ha dado el primer paso en un largo camino por recorrer, para contar con una administración pública competitiva: el 10 de abril del 2003, se expidió el Decreto por el que se da a conocer la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Es necesario reconocer, sin embargo, que México llega tarde al tema, pues la Ley que hace unos meses aprobó el poder legislativo establece apenas las bases para la formación de un servicio profesional, mientras las naciones desarrolladas se han replanteado por completo y en varias ocasiones, no sólo la estructura sino incluso la existencia misma de sus servicios profesionales de carrera.

Por otra parte, si bien se cuenta ya con una legislación en la materia, esta no resuelve por sí misma todos los problemas a los que se enfrenta actualmente la administración del personal público, pues está orientada únicamente a una franja de servidores públicos que no rebasa el 30% del total de personal público en las dependencias del sector central.

En base a las consideraciones anteriores y ante la inminente entrada en vigor de la nueva legislación en la materia, es necesario analizar la problemática a la que se enfrentará la operación del modelo contenido en la Ley, pues de su adecuada instrumentación depende la transformación real de una parte importante del servicio público del Gobierno Federal.

Habrá que superar inercias, romper paradigmas, promover cambios de actitud, desarrollar aptitudes en los servidores públicos y sentar las bases para que la Ley no sea letra muerta.

Se hace necesario, "concebir un servicio civil de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia: La reforma de la función pública, es tan urgente como necesaria, no sólo por su trascendencia política, de por sí importante, sino porque este tema juega día a día con la vida y con las ilusiones de miles de ciudadanos y también de funcionarios, quienes quieren hacer de su paso por la administración pública, no una coyuntura rentable sino un horizonte de servicio permanente a la sociedad donde el propio servidor encuentre su espacio para su desarrollo y superación personal".[3]

El objetivo del presente artículo es, por lo tanto, analizar las implicaciones y los problemas a los que posiblemente se enfrentará la operación del modelo de servicio profesional contenido en la Ley, a fin de prever algunas alternativas de solución y contribuir de ésta forma a su adecuada operación.

Cabe señalar que la propia Ley de Servicio Profesional de Carrera en su artículo cuarto transitorio, señala la necesidad de aplicar gradualmente el modelo con base en un estudio-diagnóstico de cada dependencia en el que se analice su capacidad de operación.

Para ello, se abordarán diversos temas que van desde la estructura misma de operación del sistema, hasta la revisión de cada uno de los subsistemas que lo conforman y los problemas a los que se enfrentará la operación de los mismos en las dependencias de la Administración Pública Federal.

II. LO PRIMERO: LA ESTRUCTURA ¿CON QUÉ SE CUENTA?

Es necesario revisar, en primer lugar la infraestructura con la que cuentan las dependencias del sector central en sus respectivas Oficialías Mayores y Direcciones Generales de Recursos Humanos, para determinar si tienen la capacidad organizacional para enfrentar el reto del servicio profesional.

En ese sentido es relativamente fácil encontrar que las áreas encargadas de administrar al personal en el Gobierno Federal tienen diferentes denominaciones, niveles jerárquicos, estructuras orgánicas internas, procedimientos y políticas internas.

Durante muchos años, el tema de las áreas dedicadas a la administración del personal público no fue nunca un punto de la agenda administrativa interna del gobierno federal, ello en razón de que tampoco existió una política de personal público como tal a partir de la cual se definieran estructuras, recursos y acciones.

Hace algunos años en su libro *Administración Pública Una Perspectiva Comparada*, Ferrel Heady señalaba: "El sistema formal de personal no incluye una agencia central de personal, sino que cada departamento tiene su propia oficina de personal, con considerables variaciones en cuanto a su operación".[4]

Estas "considerables variaciones " a las que hace referencia el autor son una realidad insoslayable en nuestro Gobierno Federal y requieren cuidadoso análisis que conduzca, en la medida de lo posible, a su homologación a fin de garantizar una operación uniforme del sistema.

Si bien, durante mucho tiempo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la entonces Dirección General de Servicio Civil y más recientemente a través de la Unidad de Servicio Civil intentó establecer normas, políticas y lineamientos en materia de administración de personal, en la realidad estos nunca se inscribieron dentro de una política pública integral.

El problema era y en ocasiones sigue siendo, un problema de concepción sobre el factor humano. Desde la perspectiva economicista y de rentabilidad el personal era un costo variable del que se podía prescindir, en ese sentido no había que invertir en su desarrollo, sino promover programas de reducción y de separación voluntaria.

Cabe señalar, en honor a la verdad, que estos programas tenían sustento en una realidad innegable, el aparato burocrático había crecido en exceso, el problema, fue que para aquellos que se quedaron no existió nunca una política de desarrollo.

La carencia de esta política de personal, como una parte importante de las políticas públicas, se reflejó necesariamente en una dispersión de unidades, programas y políticas internas de las dependencias del sector central para la administración de su personal.

El primer tema a atender, por lo tanto, en el diagnóstico que realizará cada Secretaría de Estado, deberá ser precisamente el análisis de su capacidad institucional para enfrentar el reto que implica la operación del modelo de servicio profesional de carrera.

Hay desde direcciones generales, hasta direcciones de área y subdirecciones, encargadas de los recursos humanos, en consecuencia, los niveles de responsabilidad y salariales de los responsables de dichas áreas son radicalmente diferentes, así como los volúmenes de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos.

No es lo mismo administrar una Secretaría de Estado con 1000 empleados de los cuales sólo una tercera parte es sujeto del servicio profesional de carrera, a administrar una de 6,000 empleados, en la cual, la misma tercera parte es sujeto del modelo. Es decir, en la primera se administrará un modelo para 300 servidores públicos y en la segunda para un total de 2,000.

El modelo, en esencia será el mismo, no así las implicaciones operativas (exámenes, evaluaciones, registros, presupuestos, etc.), las preguntas en ese sentido debieran ser: ¿Ambos directores debiesen ganar el mismo salario en función de su contribución a una adecuada operación del modelo de servicio profesional de carrera y al logro de los objetivos institucionales?, o ¿debiesen ganar salarios distintos, al incluir los factores: volumen de trabajo y responsabilidad por el manejo de recursos?

Una primera respuesta, desde una visión simplista del problema, podría ser que al no contar con mayores recursos presupuestales, los encargados de dichas áreas ganen conforme lo han venido haciendo hasta el momento, ya que no es posible incrementar sus percepciones y homologarlos.

Sin embargo, el problema que subyace es precisamente el del tema del desarrollo de dichos servidores públicos, a quienes en primera instancia se les habrá de exigir determinadas competencias técnicas, escolaridad y habilidades gerenciales que se plantean de manera general para todos.

Este es un tema, como puede observarse, con implicaciones importantes para una exitosa operación del modelo y debe atenderse, en el mediano plazo con una visión integral sobre las estructuras orgánicas y salariales de las áreas encargadas de la administración de los recursos humanos.

III. LOS SUBSISTEMAS: LA CLAVE DEL MODELO.

En su artículo 13, la Ley del Servicio Profesional de Carrera, establece la existencia de siete subsistemas que conforman el "Sistema del Servicio Profesional de Carrera" (SSPC) al que indistintamente se denominará "modelo" para efectos de este documento. Dichos subsistemas son:

1. Planeación de Recursos Humanos.
2. Ingreso.
3. Desarrollo Profesional.
4. Capacitación y Certificación de Capacidades.
5. Evaluación del Desempeño
6. Separación.
7. Control y Evaluación.

Es necesario revisar el actual estado de cosas en la Administración Pública Federal, en relación con las capacidades institucionales de cada dependencia para hacer frente a la adecuada instrumentación de cada uno de los subsistemas a los que se ha hecho referencia; pues aunque la propia Ley señala que cada Secretaría de Estado deberá operar el SSPC de manera gradual y con base en el estudio que realizará (del cual ya se dio una breve explicación al inicio de este documento), también establece un plazo máximo de tres años para que el modelo se encuentre totalmente diseñado y operando.

Los subsistemas en sí mismos, no son el problema, pues no son más que el reflejo de un proceso ordenado de empleo en cualquier organización sea ésta pública o privada.

El verdadero problema radica en dos aspectos centrales: la falta de cultura en el sector público y, como ya se señaló, las disparidades entre las dependencias para atender el modelo de manera integral, pues mientras algunas han avanzado en el reclutamiento y selección, otras lo han hecho en certificación de capacidades y otras en evaluación del desempeño.

El reto es homologar las capacidades institucionales mediante una adecuada reglamentación de la Ley y políticas claras de personal público que eviten la dispersión de esfuerzos pero, sobretodo, que eviten la simulación en las dependencias, como desafortunadamente ha ocurrido con otros programas gubernamentales enfocados a la modernización de la gestión pública.

Para ello, la recién creada Secretaría de la Función Pública (SFP) deberá emitir lineamientos muy claros a fin de que las dependencias puedan elaborar un estudio- diagnóstico serio y responsable sobre sus posibilidades de hacer frente al SSPC}

IV. UNA DUDA: LA POLÍTICA SALARIAL.

Antes de iniciar con el análisis de cada uno de los subsistemas es necesario dejar en claro una laguna que presenta la Ley, sobre un tema que en estricto sentido debiese ser un subsistema más del SSPC el cual, sin embargo, no está contemplado; las remuneraciones de los servidores públicos.

La Ley de Servicio Profesional de Carrera, al proponer reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mantiene las facultades de la política presupuestal para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sin embargo, no es clara en cuanto al hecho de qué dependencia debe manejar la política salarial de los servidores públicos, la cual viene a constituirse en un elemento fundamental para la exitosa operación del modelo.

"El pago y los beneficios son una manera fundamental de atraer, premiar y retener empleados: La determinación del pago se hace basándose en la evaluación del trabajo y en comparaciones en el mercado a través de procesos diferentes, dependientes del sistema de personal involucrado y de la ideología del empleador público (...), una de las dificultades que el servicio civil encara en el campo de los recursos humanos es la que cuestiona el valor de la retención de los empleados".[5]

El riesgo que se corre con esta laguna es el de un continuo enfrentamiento entre la Secretaría de la Función Pública y su visión sobre el SSPC y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con sus políticas de reducción del gasto público y por ende con sus programas de separación voluntaria y de restricción salarial de los servidores públicos sujetos de la Ley.

De momento es poco lo que puede hacerse en ese sentido, dado que la Ley ha dejado fuera del modelo el tema salarial, pero es un aspecto que no deberá perderse de vista al momento de diseñar y operar, sobretodo, el subsistema de desarrollo profesional, el cual estará necesariamente vinculado a la política salarial y al tabulador de sueldos de la Administración Pública Federal, además de que deberá tomar en cuenta también, al subsistema de evaluación del desempeño.

Como puede observarse, el tema no es menor, es de urgente resolución al interior del Gobierno Federal, requiere definiciones y acuerdos claros entre las dos instancias involucradas (Función Pública y Hacienda y Crédito Público) sobre el manejo de la política salarial y su relación con el servicio profesional de carrera.

Finalmente, es necesario destacar un punto que tiene una relación importante con el servicio profesional de carrera; y de que momento es solamente una propuesta presentada en la H. Cámara de Diputados, cuya aprobación, puede tener implicaciones negativas para el modelo.

Se hace referencia, en este sentido, a las propuestas presentadas ante el pleno de la Cámara de Diputados por las fracciones parlamentarias de los Partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD) en la recién concluida legislatura.

Dichas propuestas, son distintas en la forma pues mientras el PAN presenta una iniciativa de Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, el PRD presenta una iniciativa de reformas a los artículos 73, 75, 115, 116 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, son idénticas en el fondo, pues ambas plantean la necesidad de fijar un límite a las remuneraciones de los servidores públicos y ambas coinciden en que dicho limite debe ser el salario establecido para el Presidente de la República.

El inconveniente de una disposición de este tipo es que vuelve a provocar el problema que la Ley de Servicio Profesional pretende resolver; la confusión entre los puestos políticos y lo puestos de naturaleza técnica.

Al momento de establecer como límite para todos los puestos, el salario del Presidente de la República se corre el riesgo de poner una losa sobre el resto de los puestos técnicos, en este caso, de la Administración Pública Federal. El subsistema de desarrollo profesional tendría que diseñarse para responder no a las necesidades técnicas de las instituciones y a los planes de carrera de los servidores públicos, sino al límite salarial impuesto a un puesto de naturaleza eminentemente política.

Ello significa el diseño de una política salarial y un tabulador sujetos a consideraciones políticas más que técnicas.

Será necesaria la participación de la Secretaría de la Función Pública en los debates que estas iniciativas puedan llegar a suscitar a fin de que se tome en cuenta este elemento que puede limitar seriamente el éxito del servicio profesional de Carrera.

La política salarial siempre será instrumento fundamental en el desarrollo de las políticas de recursos humanos, sobretodo ahora en que la tendencia en las llamadas sociedades del conocimiento es la de "humanizar el trabajo" y pasar de un salario vinculado a un puesto (entendido éste último en el concepto tradicional, como una unidad impersonal) a la determinación de salarios vinculados a la persona, basados en contratos de administración más que regulaciones externas a las organizaciones.

Como ya se señaló, México llega tarde al tema del servicio civil por lo que resultaría absurdo pretender estar al día en las tendencias del llamado "nuevo pago". Sin embargo, el sector público mexicano no se puede dar el lujo de perderlas de vista; pues la revolución de la gestión como la llama José Manuel Casado en su libro "El Valor de la Persona", conlleva en palabras del propio autor que: "El puesto de trabajo, tal como lo conocemos actualmente – un modelo que data del siglo XIX- , tenderá a desaparecer, y será sustituido por formas de empleo con menor seguridad pero mayor énfasis en la persona que lo está realizando. El peso de la persona gana enteros en detrimento de la materia prima".[6]

Ello refuerza la idea ya esbozada en algún momento sobre la necesidad de dar claridad y certidumbre al manejo de la política salarial, mediante un acuerdo entre las llamadas dependencias globalizadoras.

V. EL SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

"El recurso humano está por encima de los demás recursos y bien puede decidir el éxito o fracaso de una organización... En consecuencia, la capacidad de los individuos que toman las decisiones, que producen las mercancías y que prestan los servicios, afecta directamente la eficacia y efectividad...".[7]

Esta parece ser una frase bastante gastada en la teoría de la administración y más aún en el tema de los recursos humanos, sin embargo, no por ello deja de ser válida y actual. El recurso humano debe formar parte de la planeación estratégica integral de cualquier organización y debe ser también susceptible de planearse, por eso, incluir este subsistema en el modelo constituye un acierto.

El subsistema de planeación, se convierte en la parte medular del SSPC. A partir de su adecuada construcción y de las metodologías que deberán desprenderse del mismo, es posible garantizar un buen inicio de la implantación del modelo en la Administración Pública Federal.

El primer elemento que deberá conformar este subsistema es el llamado Registro Único del Servicio Profesional de Carrera, que es el padrón con la información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública, es lo que la teoría de la administración de recursos humanos llama el "inventario de personal".

Su elaboración es urgente, pues es el punto de partida para la operación de todo el modelo y su inclusión en la Ley evidencia una de las carencias más graves en las dependencias en materia de personal, la de bases de datos sólidas y permanentemente actualizadas para la oportuna toma de decisiones.

Durante muchos años, las dependencias han operado únicamente sistemas de nómina, no así, sistemas integrales de información de personal en los que esté contenida toda la información necesaria para la planeación y el desarrollo de la fuerza de trabajo.

El Registro Único vendrá a subsanar esa falla, ¿a qué problemas se enfrenta?, el primero la disparidad informática del Gobierno Federal, diferentes equipos, diferentes plataformas informáticas, etc. Es necesario ser muy claros en los lineamientos informáticos para el diseño de la cédula de captura y de las bases de datos.

Deberán establecerse también fechas, procedimientos y pantallas de captura para la actualización permanente de los datos, definir administradores de los sistemas, mecanismos de depuración de la información, tiempos de resguardo y respaldo de la misma. Asímismo, en muchas dependencias tendrá que llevarse a cabo el levantamiento de toda esta información, directamente con los servidores públicos, lo cual implica una inversión importante de tiempo y esfuerzo.

En este subsistema deberán también registrarse y procesarse los perfiles y el catálogo de puestos, así como los cambios en las estructuras organizacionales, las necesidades cuantitativas y los estudios prospectivos del personal y de su formación. Además, llevará a cabo la evaluación del desempeño individual e institucional.

Podría afirmarse que este subsistema es el cerebro del modelo, de él depende la evolución del mismo, su arranque pero también su permanente actualización.

Algunos problemas operativos en este rubro: Respecto de los perfiles y el catálogo de puestos, es posible que se presenten nuevamente disparidades graves entre las dependencias, pues mientras algunas cuentan ya con un avance importante en esta materia, en otras no se cuenta siquiera con el personal capacitado y la infraestructura necesaria para llevar a buen término este proceso. Además es urgente definir la metodología de descripción y valuación de puestos que habrá de aplicarse. Una vez realizada esta tarea (cuya ejecución requiere un tiempo considerable) tendrá que integrarse el Catálogo de Puestos del Gobierno Federal, por parte de la SFP.

En cuanto a las modificaciones a las estructuras organizacionales; es necesario aclarar que la atribución del registro de las estructuras pasó a la SFP, sin embargo, la SHCP mantiene la atribución de dictaminar la suficiencia presupuestal de dichas estructuras orgánicas, lo que puede convertirse en un auténtico cuello de botella para las dependencias, sino se

definen procedimientos claros y ágiles, pero sobretodo, mecanismos de coordinación entre las dependencias globalizadoras que les permitan dar una respuesta oportuna a sus usuarios. Respecto de la determinación de las necesidades cuantitativas de personal en las dependencias; esta puede ser una de las disposiciones de la Ley que corre un riesgo importante de convertirse en letra muerta, pues finalmente la atribución de integrar las necesidades de creación de plazas en las dependencias sigue siendo de la SHCP; mientras que la decisión final para autorizar su creación es de la H. Cámara de Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Al menos por el momento y en las condiciones actuales, esta facultad contenida en el subsistema de planeación no arrojará ningún valor agregado (dadas las restricciones presupuestales y las políticas de reducción de gasto en servicios personales). Por lo que toca al tema de creación de plazas, ello hace necesario que para su operación adecuada se exploren otras alternativas, como traspasos de personal entre dependencias.

Son muchos los retos y los problemas operativos a los que se enfrentará el subsistema de planeación, no hay que olvidar de igual forma, que en este subsistema se diseñarán también las metodologías de evaluación del desempeño tanto individual como institucional, vinculando de ésta forma resultados institucionales y desempeño de los funcionarios, lo que en sí mismo representa una transformación radical de una Administración Pública Federal carente de cultura de evaluación y poco orientada los resultados.

VI. EL SUBSISTEMA DE INGRESO.

Durante muchos años en las dependencias del Ejecutivo Federal no se han aplicado, en forma general y sistemática, las técnicas básicas del proceso de empleo que deben aplicarse en cualquier organización, sin importar su naturaleza pública o privada.

No se realizaban acciones de reclutamiento (en algunos casos aún no se llevan a cabo); en primera instancia, porque las plazas vacantes se cubrían automáticamente por designación. Pero lo más importante es que no se cuenta con descripciones y perfiles de puestos actualizados a partir de los cuales pueda efectuarse el reclutamiento.

Lo anterior resalta la urgencia de elaborar las descripciones y perfiles de puestos con su correspondiente valuación, a fin de que cada dependencia cuente con su catálogo específico de puestos con los correspondientes requisitos que deberán cumplir los aspirantes a los puestos públicos.

Es importante resaltar también que en el tema de reclutamiento y selección sólo algunas dependencias cuentan con áreas especializadas, en otras, dichas áreas no existen o no cuentan con personal especializado, ni con las herramientas técnicas necesarias para llevar a cabo este proceso de manera profesional.

En cuanto a la selección, ésta se aplica sólo ocasionalmente (algunos exámenes psicométricos, o técnicos y algunas entrevistas) sin que ello constituya un método en sí mismo; en estricto sentido lo que ha venido sucediendo es que las áreas de recursos humanos se limitan a contratar a aquellos aspirantes que son enviados por las áreas técnicas sin intervenir en el proceso; ello conlleva también la necesidad de un cambio cultural, en el que la decisión de los especialistas en materia de recursos humanos y, en este caso de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección que se formarán a partir de la entrada

en vigor de la Ley, deberá ser asumida por las titulares de las áreas en las que se generó la vacante.

Algunos de los problemas operativos que se detectan en este subsistema son los siguientes:

El modelo de servicio civil que plantea la Ley es una combinación de un servicio civil cerrado en el que las plazas vacantes son ocupadas por los propios servidores públicos que ya se encuentran en la institución y para renovarlo, requiere que cada cierto tiempo se abra una convocatoria pública; y un servicio civil abierto en el que todas las plazas vacantes se ocupan mediante convocatoria abierta al público.

Se dice que es una mezcla de ambas porque establece que las plazas serán ocupadas mediante convocatoria abierta y al mismo tiempo considera la posibilidad de convocar a la ocupación de "plazas de primer nivel" lo que en estricto sentido sería innecesario debido a que no es un modelo de servicio civil cerrado; además estas plazas nuevamente, se encuentran sujetas a la previsión presupuestal que haga la SHCP y la aprobación de la H. Cámara de Diputados para su creación.

Se habla también en la Ley de un "sistema de puntaje o reglas de valoración" el cual deberá ser diseñado a la mayor brevedad posible, y de hecho deberá formar parte del reglamento de la Ley. Este instrumento deberá considerar que aquellos servidores públicos que ocupen el puesto inmediato inferior a la vacante obtienen por ese hecho elementos importantes de valoración en el concurso público, pues se establece que en la misma Ley, en igualdad de condiciones, tendrán preferencia los servidores públicos de la misma dependencia, lo cual por cierto, refuerza la orientación del modelo más hacia un servicio civil cerrado que abierto.

VII. EL SUBSISTEMA DE DESARROLLO PROFESIONAL

Uno de los principales problemas operativos que enfrentará este subsistema se debe a que la Ley no es clara respecto a los conceptos de promoción y ascenso y establece igualmente la posibilidad de que los servidores públicos puedan tener trayectorias verticales u horizontales en sus respectivos planes de carrera, los que a su vez deberán ser definidos conjuntamente entre el Comité Técnico de Profesionalización y los propios servidores públicos de carrera.

Como ya se señaló, el éxito o fracaso en la instrumentación de este subsistema depende en gran medida de una definición clara sobre las responsabilidades alrededor de la política salarial, y la creación de plazas; pues desde su nacimiento el servicio profesional de carrera presenta un problema de carencia de plazas vacantes para responder a las necesidades de desarrollo y movimientos de los funcionarios, ya sean estos verticales u horizontales.

Es evidente que este subsistema conlleva la necesidad de una inyección importante de recursos para crear plazas, y obliga a revisar la política salarial actual y el tabulador de personal de mando y enlaces para hacer del mismo un instrumento flexible y fácil de administrar para que responda a las necesidades que planteará en su momento el SSPC.

VIII. EL SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES.

Este subsistema implica otro cambio cualitativo importante en la cultura burocrática, pues por primera vez regula el proceso de capacitación del personal y además lo orienta hacia la certificación de capacidades (o competencias).

Durante mucho tiempo la capacitación ha sido una de las grandes asignaturas pendientes en la Administración Pública Federal, tanto en la valoración de sus impactos en el desempeño de los servidores públicos como en la necesidad de considerarla una inversión y no un gasto. En 1995, la Reunión Tripartita de la Organizacional Internacional del Trabajo (OIT) sobre la incidencia del ajuste estructural en los servicios públicos, subrayó la necesidad e importancia de la capacitación: "Los gobiernos deberían invertir lo suficiente para mantener y mejorar la calidad de la mano de obra del sector público, la capacitación continua del personal resulta decisiva para adecuar las cualificaciones a las futuras necesidades organizativas, aumentar la satisfacción personal de cada trabajador, reubicar al personal, mejorar las perspectivas de carrera y de empleo y aprovechar el adelanto técnico alcanzando de ese modo el objetivo de prestar un servicio eficaz, eficiente y de calidad para responder a las expectativas de los ciudadanos".[8]

Este subsistema requiere de un trabajo muy detallado al momento de elaborar el Reglamento de la Ley, pues contiene una gran cantidad de conceptos que será necesario clarificar y ordenar para su adecuada instrumentación en las dependencias.

Ello significa la necesidad de clarificar los conceptos de beca, capacitación especial y educación formal entre otros, los cuales se manejan indistintamente y hay que orientarlos hacia la política integral de personal público que defina la SFP.

También se contempla en este subsistema el otorgamiento de "puntaje" a los servidores públicos por los cursos acreditados, lo que obliga a diseñar el sistema de puntaje (al cual ya se había hecho referencia en otro momento de este documento), y ponderar cuidadosamente el peso específico que tendrá la capacitación en el desarrollo profesional de los funcionarios, a fin de evitar el riesgo de que se convierta en un incentivo perverso, es decir, en que los funcionarios hagan de la capacitación un fin en sí misma para obtener puntaje, sin que esta aporte un valor agregado a su desempeño profesional.

Conviene ahora retomar un poco el tema de la certificación de capacidades profesionales establecido por la Ley y que es obligatorio para los funcionarios públicos por lo menos una vez cada cinco años.

Como ya se señaló esta disposición de la Ley implica nuevamente un cambio cultural en la administración pública pues obliga a definir competencias genéricas, competencias por puesto y, a diseñar los planes y programas de formación necesarios para mantener actualizados a los funcionarios en el perfil y las aptitudes requeridos por su puesto.

Ello, aunado al sistema de evaluación del desempeño el cual se vinculará a los resultados de la institución, significa el cambio cultural más importante que aporta la Ley, pues si bien nunca habla de inamovilidad para los funcionarios, si les garantiza su permanencia en el empleo, pero asociada ésta última al desempeño satisfactorio.

Por supuesto que un cambio cultural de ésta magnitud conlleva en sí mismo una problemática de instrumentación y maduración muy específica, pues sus resultados no serán perceptibles en el corto plazo.

Pero la certificación de capacidades es en sí mismo un tema de grandes dificultades operativas a superar, la primera de ellas es definir cual es el sistema de certificación de competencias que se utilizará, ¿el que ya tiene en operación el Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER)? o ¿el sector público desarrollará un sistema propio de certificación de sus competencias laborales?

¿El sector público presenta efectivamente competencias "laborales" o tiene competencias o capacidades (para usar el término de la Ley) específicas que deben abordarse desde una En función de la decisión que se tome, la cual no es una decisión sencilla, deberá entonces, la SFP; decidir si crea o no un sistema específico de competencias y crear en consecuencia, los órganos requeridos para su operación: evaluadores, organismos de certificación, etcétera. Las respuestas a los cuestionamientos que aquí se han formulado revisten una enorme complejidad pues implican la definición y creación de un sistema normalizado de capacidades para los servidores públicos que debe estar operando en un lapso máximo de tres años, lo que no es precisamente un plazo muy amplio para una tarea de esta envergadura.

Por otra parte un proyecto de esta magnitud deberá contar con recursos presupuestales, materiales y humanos suficientes destinados a esta tarea específica.

El esfuerzo bien vale la pena, pues la certificación de competencias es, como ya se señaló, otro de los elementos clave en el cambio cultural de las organizaciones públicas.

IX. SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO.

La Ley establece dos tipos de evaluación: la de los servidores públicos y la de las propias instituciones. Este cambio cualitativo reviste fundamental importancia pues implica asociar los resultados obtenidos por las dependencias al desempeño individual de los servidores públicos.

Ello contempla un cambio cultural de gran relevancia en una administración pública como la mexicana, carente de una cultura de evaluación y poco acostumbrada a la rendición de cuentas y la calificación ciudadana, pues estará transitando paulatinamente de una gestión por programas y presupuestos a una gestión por resultados. Esa misma falta de cultura a la que se hace referencia, es el primer problema a enfrentar para evaluar el desempeño de los servidores públicos pues los superiores jerárquicos deberán asumir por primera vez su parte de responsabilidad en la administración del personal a su cargo y, evaluar con seriedad el trabajo que realizan sus subordinados, lo que en primera instancia puede generar algunas resistencias.

Otro problema al que se enfrenta este aspecto es el definir una metodología de evaluación lo más objetiva posible; es bien sabido que la subjetividad del evaluador es un problema prácticamente imposible de resolver, sin embargo, deberán diseñarse instrumentos que en la medida de lo posible minimicen ese efecto.

El reto más importante al que se enfrenta la evaluación del desempeño, sin embargo, es precisamente el que se refiere a ¿cómo conectar el desempeño de los individuos con el de las instituciones? y ¿cómo medir su contribución efectiva al logro de resultados en éstas?, en virtud de la especificidad de la función pública en donde la medición de los servicios que presta y de las tareas que realiza no es un tema sencillo.

En este sentido, será recomendable revisar la experiencia internacional para obtener las mejores prácticas al respecto.

Por señalar un ejemplo interesante de cómo algunos países han logrado vincular la evaluación del desempeño individual con la institucional podemos señalar que: "Algunos Gobiernos, en especial los de Nueva Zelanda y Reino Unido, distinguen dos aspectos del

resultado: la responsabilidad por los resultados (es decir, las realizaciones de los programas) y la responsabilidad por los productos (es decir, las actividades efectivamente realizadas en el marco del programa). Los ministros se consideran responsables de los resultados y los gerentes sólo lo son de los productos".[9]

"Estos últimos años, las funciones públicas han recurrido cada vez más a las técnicas de gestión de resultados, inicialmente desarrolladas por el sector privado (mediante acuerdos individuales que establecen objetivos de resultado que deben alcanzarse y las necesidades de perfeccionamiento, así como de control y la evaluación de los resultados en relación con el acuerdo convenido.

Dos terceras partes de los países de la OCDE han introducido algunos elementos de la gestión de resultados en la función pública..."[10]

Es evidente que es mucho lo que aún se debe trabajar en este tema tan importante, pues rebasa con mucho, las meras políticas de personal público y se inserta en la transformación estructural de la Administración Pública Federal y la alinea con las tendencias mundiales en la materia.

Por otra parte, la evaluación del desempeño, tal y como esta planteada en la Ley puede convertirse en otro talón de Aquiles del modelo por dos elementos: el primero la necesidad de definir claramente en el Reglamento y en la metodología de evaluación que se entiende por un "desempeño no satisfactorio" figura contenida en la fracción V del artículo 55. En este sentido, se hace necesario revisar nuevamente la vinculación entre la obtención de resultados institucionales y la contribución de los servidores públicos a dichos resultados al momento de diseñar la metodología de evaluación, pues sólo mediante objetivos claros y metas susceptibles de medirse puede definirse un desempeño como no satisfactorio.

El segundo elemento es el que se refiere a la posibilidad que establece la Ley de otorgar estímulos al desempeño o percepciones extraordinarias o compensaciones, o reconocimientos, o incentivos (los cinco términos son usados de manera indistinta en la Ley), lo cual necesariamente tiene implicaciones de tipo presupuestal que deben tomarse en consideración al momento de integrar los presupuestos de servicios personales de las dependencias.

Para concluir con este tema, es necesario recordar que una de las principales críticas a la Administración Pública Federal, ha sido la falta de transparencia en la integración de las percepciones de los funcionarios públicos, lo que obliga a diseñar un sistema transparente de estímulos al desempeño para que la sociedad lo entienda y lo supervise; que cuente con reglas claras, para evitar caer en el vicio que ya se superó de convertir a los estímulos en una parte del salario fijo.

X. El SUBSISTEMA DE SEPARACIÓN.

Este subsistema en sí mismo no presenta problemas para su operación, sino más bien de procedimiento, forma y técnica jurídica que deben ser clarificados en el reglamento que se expida a fin de evitar problemas de índole administrativo o laboral a las dependencias.

Nuevamente se presenta el tema del "desempeño deficiente" el cual se remite a lo que disponga el reglamento, por lo que se hace hincapié en la necesidad de tratar con sumo cuidado y atención este elemento. Las causales de separación en sí mismas no constituyen

un problema, a excepción de la anterior y que ya se trató con detalle. Lo importante en este subsistema será dejar claramente el proceso jurídico administrativo a seguirse para dictaminar la terminación de los efectos del nombramiento de un servidor público.

XII. SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

Este subsistema es otro de los elementos modernos y favorables del modelo contenido en la Ley, pues implica un ejercicio permanente de evaluación y control de la operación del SSPC, a fin de hacerle correcciones y mejoras.

Si bien el artículo 65 de la Ley, se concentra en la evaluación del impacto de la capacitación y en el desempeño de los servidores públicos, éste no es el único elemento que deberá tomarse en cuenta ni para valorar el proceso de capacitación, como tampoco para valorar al SSPC en su conjunto.

Será necesario, como lo señala el artículo 66 de la Ley, conocer mediante los reportes y las metodologías que disponga la SFP, el comportamiento de cada uno de los subsistemas a fin de mejorar su operación por lo que en si mismo, su aplicación en las dependencias no debería presentar ningún inconveniente.

CONSIDERACIONES FINALES

"La administración de personal en el sector público tiene de suyo una importancia fundamental para la buena marcha del gobierno y del servicio público. Quizá es pertinente señalar que en países como México no se le había dado toda la importancia que reviste...".[11] Por esta razón el contar hoy en día con una Ley del Servicio Profesional de Carrera representa un importantísimo avance en el proceso de modernización de la Administración Pública Federal en México.

A lo largo del presente ensayo, se han analizado los principales problemas que a juicio de quien esto escribe, se enfrentará la operación del modelo de servicio profesional planteado por la Ley.

Ello no significa que se tenga una visión pesimista de este proceso, por el contrario, la pretensión es contribuir de alguna manera al análisis del contexto en el que habrá de ejecutarse la Ley, a fin de que los problemas que aquí se han señalado sean previstos al momento de diseñar los subsistemas, las metodologías, los procedimientos y, sobretodo, al momento de redactar el reglamento de la propia Ley.

Podría entenderse el momento que vive la Administración Pública Mexicana, como un momento fundacional ya que habrán de sentarse las bases para el funcionamiento del servicio público de los próximos veinte años y ello no es cosa menor.

La responsabilidad que recae en quienes tienen en sus manos la adecuada aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera va mucho más allá de una simple definición de políticas en materia de personal, lo que habrán de hacer es definir las nuevas políticas públicas para una gestión moderna, efectiva y eficiente de los funcionarios que se reflejará en la mejoría de la calidad del servicio que aquellos prestan a los ciudadanos.

En ese sentido, bien vale la pena dedicarle tiempo, esfuerzo y recursos a esta tarea que se inscribe en el proceso de modernización de la gestión pública y que puede colocar a

México en la ruta que están siguiendo las naciones desarrolladas para incrementar la efectividad de sus gobiernos y recobrar la confianza de los ciudadanos.

Como se señaló a lo largo de estas páginas, la expedición de la Ley es por sí mima, una profunda transformación de la cultura burocrática tradicional y sus formas de operación, al transitar de una administración basada en los viejos valores del sistema de botín hacia esquemas de gestión sustentados en la neutralidad política de los funcionarios.

Esta transformación a la que se hace referencia implica el diseño de metodologías, herramientas e instrumentos modernos de administración de personal que garanticen la objetividad y la adecuada operación del modelo que plantea la Ley. Este es un tema relevante, pues de él depende que las disposiciones legales encuentren su adecuada expresión en los procesos de gestión.

Una vez analizados los problemas a los que posiblemente habrá de enfrentarse la ejecución de la ley, se hace necesario iniciar el diseño y operación de cada uno de los subsistemas que conforman el modelo, a fin de garantizar en la práctica el cumplimiento de los principios rectores del sistema: la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

BIBLIOGRAFÍA

ALBARRÁN, Ricardo; "La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal"; PROSPECTIVA; Año 8; número 23; Marzo 2003.

ALPANDER, Guvenc; "Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos"; Ed. Norma1; Colombia; 1985.

CASADO, José Manuel; "El Valor de la Persona"; Ed. Prentice Hall; Madrid, España; 2003.

GONZALEZ P. Natividad; Presentación al libro "Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas" de HARO B. Guillermo; INAP; México; 2000.

HEADY, Ferrel; "Administración Pública. Una Perspectiva Comparada"; Fondo de Cultura Económica; México; Junio 2000.

KLIGNER, Donald; "La Administración del Personal en el Sector Público. Contextos y Estrategias"; 4ª Edición; Ed. Mc Graw Hill; México, D.F. septiembre 2001.

MORENO, Roberto. En el Prólogo al libro de KLIGNER, Donald; Op. Cit

OCDE – Ministerio de las Administraciones Públicas; "La transformación de la gestión pública: Las reformas en los países de la OCDE"; Madrid, España; 1997.

OIT; "El Desarrollo de los Recursos Humanos de la Función Pública, del Ajuste Estructural y del Proceso de Transición"; Ginebra, Suiza; 1998.

REYES HEROLES, Federico; "Memorial del Mañana"; Ed. Taurus; México.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Mario Alberto Fócil Ortega

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, con Especialidad en Gerencia Pública por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y en Política Internacional por el Instituto Matías Romero, Maestro en Economía y Gobierno por la Universidad Anáhuac.

Profesor Titular de Asignatura en Administración y Desarrollo de Personal en el Sector Público en la Universidad Iberoamericana; catedrático por oposición del Instituto Politécnico Nacional, impartiendo las materias de Administración Pública, Administración de Recursos Humanos y Sociología; Profesor Titular de la Materia de Administración y Desarrollo del Personal en el Sector Público dentro del Programa de Maestría en Administración Pública en el INAP

Ponente en el Foro Nacional sobre Análisis y Perspectivas de la Administración Estatal en México; Panelista en el Sexto Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública realizado en Buenos Aires, Argentina en noviembre del 2001 y representante del Gobierno Mexicano en la Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Recursos Humanos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico de la OCDE, realizado en París Francia en julio del 2001.

Ha desarrollado funciones administrativas en el área de Recursos Humanos y Desarrollo del Personal en el Sector Público por más de 12 años, dentro de los que se ha desempeñado como Director de Planeación del Personal, en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; Director de Personal en la Secretaría de Relaciones Exteriores y Director General de Recursos Humanos en la Secretaría de Energía.

Actualmente es Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con domicilio en Av. San Jerónimo # 450, Col. Jardines del Pedregal, Delegación Álvaro Obregón, Código Postal 01900, México D. F. tel. 56-68-14-73 y 54902100-ext. 22130. e-Mail: mfocil@semarnat.gob.mx

NOTAS

[1] REYES HEROLES, Federico; "Memorial del Mañana"; Ed. Taurus; México, 1999 Págs. 81-82.

[2] ALBARRAN, Ricardo; "La selección en el marco del proyecto de Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal"; PROSPECTIVA; Año 8; número 23; Marzo 2003. Pág. 33

[3] GONZÁLEZ P: Natividad; Presentación al libro "Servicio Público de Carrera. Tradición y Perspectivas" de HARO B. Guillermo; INAP; México; 2000; Pág. 9

[4] HEADY, Ferrel; "Administración Pública. Una Perspectiva Comparada"; Fondo de Cultura Económica; México; Junio 2000 ;Pág. 456

[5] KLIGNER, Donald; "La Administración del Personal en el Sector Público. Contextos y Estrategias"; 4ª Edición; Ed. McGraw Hill; México, D.F. septiembre 2001. Pág. 168

[6] CASADO, José Manuel; "El Valor de la Persona"; Ed. Prentice Hall; Madrid, España; 2003; Pág. 55 7

[7] ALPANDER, Guvenc; "Planeación Estratégica Aplicada a los Recursos Humanos"; Ed. Norma1; Colombia; 1985; Pág. 2

[8] OIT; "El Desarrollo de los Recursos Humanos de la Función Pública, del Ajuste Estructural y del Proceso de Transición"; Ginebra, Suiza; 1998. Pág. 7

[9] OCDE – Ministerio de las Administraciones Públicas; "La transformación de la gestión pública: Las reformas en los países de la OCDE; Madrid, España; 1997"; Pág. 218

[10] IDEM, Pág. 284

[11] MORENO, Roberto. En el Prólogo al libro de KLIGNER, Donald; Op. Cit. Pág. xviii

UN NUEVO MODELO DE LA FORMACIÓN PARA LOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PORTUGUESA

*LUIS VALADARES TAVARES**

1. Los desafíos de la modernidad

Los desafíos de la modernidad han venido a exigir procesos del cambio profundo en la administración pública y, muy especialmente, en su propia estructura.
Los principales desafíos se sitúan en tres planos distintos:

1). Misión
Un concepto moderno del Estado que acentúe el principio de la subsidiareidad, la preponderancia de la sociedad civil sobre el aparato estatal y de la opción para la economía de mercado exigen redefinir su misión, previniendo la proliferación de los órganos públicos de producción de bienes o servicios y centrando su misión en los deberes de la soberanía, de la seguridad, de la planeación, regulación, de promoción del desarrollo, de responsabilización para la gestión de los bienes y servicios públicos, de la evaluación, control y fiscalización.

2) Requisitos
La generalización de una cultura ciudadana y de economía de los recursos establece como principio esencial el respeto del Estado, no sólo a los principios políticos básicos de la democracia, sino también a los de eficiencia, eficacia y calidad, aplicados a los sistemas gradualmente ligados por redes de funcionamiento múltiple menos importantes a la sociedad moderna

3) Cultura
Los objetivos de la gobernabilidad de las sociedades se expresan, cada vez más, en imperativos de mejora del nivel de la vida de la población, de su cohesión y de su competitividad; en modelos del desarrollo sustentable, en armonía y equilibrio constante con el ambiente.

Este nuevo modelo depende, cada vez más, del desarrollo de la información y la comunicación del conocimiento, para eso la Administración Pública tiene que ser basada en nuevos paradigmas de la sociedad del conocimiento y de la gestión por objetivos expresados en programas, proyectos y actividades. Este paradigma solamente se materializa con la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

---

* *Presidente del INA y profesor del IST*

Estos tres grandes tipos de desafíos se apartan de las formas más tradicionales de la administración pública dirigidas a la perpetuación de situaciones y a operaciones alimantadas por fondos inagitables y no evaluados.

2. La gestión del cambio y la formación de los directivos

Las anteriores reflexiones explican fácilmente porqué la década pasada ha sido fértil en la oferta y el desarrollo de ideas nuevas para la Administración Pública en la generalidad de los países occidentales, desde la simple publicación de libros como la "Reinvención del Gobierno" de (Osborne y Goebler, 1992), a la conducción de los procesos generalizados o focalizados de reformas administrativas tal como sucedió en los E.E.U.U., en el Reino Unido o en algunos países nórdicos.

Entre la diversidad de culturas y de tradiciones, aparecen, quizás, algunos denominadores comunes:

- Una nueva Administración Pública presupone una concepción del Estado menos basada en su carácter de autoridad, complementado por una sociedad inspirada por una filosofía constructivista, donde el estado aparece como producto de las diversas unidades integrantes de la sociedad, orientándolas, mediando entre ellas, sirviéndolas.
- Una nueva Administración Pública exige nuevos modelos de gestión, basados más en la gerencia y evaluación de proyectos que en la realización de procedimientos formales, y aprovechar instrumentos nuevos, en especial, las tecnologías de la información, comunicación y sistemas modernos de supervisión y control basados en actividades.

Este nuevo estilo de la Administración Pública depende principalmente de la posibilidad de disponer de directivos calificados y convenientes a los nuevos desafíos. A manera de ejemplo, se citan las 5 capacidades esenciales establecidas por la administración de los E.E.U.U. para sus directivos (calificaciones ejecutivas de la base):

1) La capacidad de conducir procesos de cambio;
2) Capacidades para dirigir personas;
3) Competencias gerenciales dirigidas al logro de resultados;
4) Competencias para la gestión de recursos materiales y tecnológicos;
5) Talento para comunicar y establecer sociedades

Se entiende, así, la importancia en aumento que se da a la formación de los cuadros de la administración pública, y, en especial, a sus directivos. En realidad, la sociedad moderna ha venido exigiendo la formación profesional específica, después de la conveniente formación académica, para el ejercicio de las diversas profesiones, desde la Medicina a la Ingeniería, desde el Derecho a la Contabilidad; la Administración Pública no tiene que ser excepción. La generalidad de los países de la OCDE exige la formación profesional específica para el acceso al servicio público y programas exigentes para el acceso las principales posiciones.

En este contexto se entiende la importancia y naturaleza estratégica del Programa de Acceso al Servicio Público, (CEAGP, por sus siglas en portugués), ofrecido ya por el INA, que tiene como objetivo preparar a los directivos para la administración pública, permitiendo a Portugal dejar de ser uno de los raros países en donde no se ofrece y sí se valora tal formación.

3. El curso de Alta dirección en Administración Pública

Los objetivos de este programa consisten en preparar a los nuevos directivos de nuestra administración pública según unmodelo estructurado sobre tres tipos de valores:
a) Organización, Dirección y desarrollo estratégico;
b) Gestión de recursos humanos, financieros tecnológicos, y
c) Capítulo legal, Legal e Institucional, Nacional y europeo.

El curriculum se distribuye en tres periodos escolares que incluyen:
A. Primera semana dedicada a un seminario intensivo (W1, W2, El W3);
B. Siguientes 8 semanas destinadas al estudio de las materias curriculares;
C. La última semana dedicada a la evaluación del conocimiento;
D. La metodología de enseñanza se basa en:
a) Presentación de los principales conceptos;
b) Punto de situación de los conocimientos fundamentales;
c) Resolución de casos de estudio.

Se prevé la utilización de instrumentos de aprendizaje en línea durante los días de la semana en los cuales los participantes no tienen lecciones presenciales. La carga real horaria del curso es de 378 horas. Se incluye un mapa del plan de estudios como ejemplo.

4. Consideraciones finales

Este programa se prepone contribuir para crear una nueva estrategia del cambio y la formación de los directivos de la Administración Pública Portuguesa, juzgando que tales cambios implicarán:
a) Fomento de redes del intercambio y cooperación (participante, profesores, periodos del entrenamiento, etc.) que considere la dimensión internacional. En este ámbito, la red del CLAD puede ser especialmente útil.
b) La publicación de un nuevo estatuto del servicio público que atribuya importancia a este curso como requisito del acceso a puestos directivos.

En suma, se prevé que existen condiciones idóneas para materializar un nuevo modelo de la formación para los directivos de la Administración Pública Portuguesa.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Profesor catedrático de Sistemas y Gestión del Instituto Superior Técnico (Universidad Técnica de Lisboa) y Presidente del Instituto Nacional de Administración (INA).
Areas Actuales de Especialización:
Gestión estratégica y administración pública; procesos de decisión y modelos conductuales de negociación; sistemas de información y mercados electrónicos (E-Negocio y E-Gobierno); Evaluación y gerencia de proyectos: arospectiva y análisis de políticas tecnológicas y del desarrollo, y Contratación tecnológica.

Director general del GEP, ME (88-92). Presidente del programa (89-92).
Director del programa de la informatización de las escuelas del banco mundial (89-91). Gerente del PRODEP (89-92).
Vicepresidente del Consejo de la Educación de la OCDE (89-91). Coordinador nacional del programa EURYDICE (Unión Europea). Presidente del Comité de Educación del Consejo de las Comunidades (1º semestre 92). Presidente del Comité de Educación de la OCDE (92-93).
Autor de nueve libros:
Reformar Portugal, (co-autor), 2002, Taller del libro.
La Ingeniería y la Tecnología al Servicio del Desarrollo de Portugal: Prospectiva y Estrategia 2000 - 2020, Verbo, 2000.
Casos de Aplicación e Investigación Operacional (co-autor: C. H. Antunes), Graw-Hill, 2000.
Optimización Lineal y no Lineal (co-autor: F. Nunes Correa), 1999, Fundación Calouste Gulbenkian, Lisboa, edición 2ª. edición.
Modelos avanzados en la gerencia de proyecto, 1998, Boston, Kluwer Academic Publishers.
Investigación Operacional (co-autores: Isabel Hall Themido, Rui Oliveira y F. Nunes Correa),1996, Mc Graw-Hill
Estratégias de internacionalización de las empresas portuguesas (co-autores: Fátima Velez, Jose Filipe Rafael, José Paulo Esperança, Nuno Carracho e Pedro Delduque Gonçalves), 1995, ICEP.
Nueva tecnología de la información en la educación en Portugal (co-autor: T. Patrocinio), 1993, Comisión Europeao, Bruselas.
Desarrollo de sistemas educativos: Modelos y perspectivas, 1991, GEP, Ministerio de la Educación, Lisboa.
Y cerca de 100 artículos, la mayoría de ellos habían sido publicados en numerosas revistas internacionales.
Instituto Nacional de la Administración
Palacio de los Marqueses de Pombal, 2784-540-Oeiras. teléfono 214465420. Fax: 214465476.
email: lvt@ina.pinta

EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL EN HONDURAS

CÉSAR CÁCERES CANO *

1. ANTECEDENTES

El régimen laboral del servicio público se rige por tres figuras jurídicas a saber:

Ley de Servicio Civil.- Regula las relaciones entre los servidores públicos y el Estado.

Código del Trabajo.- Regula las relaciones entre los trabajadores del Estado y las instituciones descentralizadas.

Estatutos profesionales.- Regulan las relaciones entre ciertos servidores públicos organizados en gremios profesionales y el Estado.

RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL

El Régimen de Servicio Civil en Honduras nace con la creación en 1965 de la Oficina de Clasificación de Puestos dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como base para la posterior creación de la Dirección General de Servicio Civil.

Mediante Decreto No.126 del 28 de octubre de 1967 se emite la Ley de Servicio Civil, que fue promulgada el 6 de marzo de 1968 y entró en vigencia el 6 de septiembre del mismo año.

La ley tiene por finalidad establecer un sistema racional de administración de personal en el servicio público, regulando las relaciones entre los servidores públicos y el Estado. Son sus objetivos:

a) Crear la carrera administrativa con base en el sistema de méritos;
b) Ofrecer iguales oportunidades para servir en la Administración Pública a todos los hondureños, conforme a su idoneidad y aptitudes, independientemente de su sexo, raza, credo religioso, filiación política o clase social;
c) Capacitar, responsabilizar, proteger y dignificar a los servidores del Estado, e
d) Incrementar la eficiencia de la función pública.

---

* Director General de Servicio Civil República de Honduras

Mediante Acuerdo No.175 del 18 de febrero de 1976 se emite el Reglamento de la Ley, el cual entró en vigencia en la misma fecha.

La Ley ha sido reformada mediante Decretos en cinco ocasiones, en aspectos relacionados con varios temas del contenido de la Ley como son: El Campo de Aplicación, la Organización de la Dirección General de Servicio Civil, del Consejo del Servicio Civil, de los Requisitos para Ingresar al Servicio Civil, y otros.

En general, las reformas han sido promovidas por la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANDEPH).

En sus treinta y cinco años de vigencia el Régimen de Servicio Civil ha vivido diferentes etapas, desde un respeto irrestricto a la Ley y Sistemas Técnicos de Clasificación, Retribución, Reclutamiento y Selección, Derechos, etcétera; pero paulatinamente fue perdiendo su liderazgo y el respeto necesario para imponer su autoridad.

Una sucesión de gobiernos han mostrado poco interés en el tema de los recursos humanos, han faltado gobiernos comprometidos con la preservación de la integridad del Sistema, por lo que poco a poco se fue deteriorando.

2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. PRINCIPALES PROBLEMAS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y SUS IMPLICACIONES MÁS RELEVANTES

Los problemas derivados de los regímenes de empleo y salario en el Sector Público Central van mucho más allá de los referidos estrictamente al Servicio Civil.

En términos presupuestarios y de cantidad de personal involucrado, éste representa sólo una pequeña parte del problema, apenas un 30% aproximadamente del personal del Gobierno Central está bajo régimen de Servicio Civil.

PROBLEMAS

- Falta de aplicación y cumplimiento de la Ley de Servicio Civil, particularmente en materia de selección de personal y salarios; .
- Colectivos de técnicos y profesionales que han desertado del Servicio Civil a través a la aprobación de Estatutos Profesionales, principalmente en la Secretaría de Salud;
- Los puestos excluidos y de confianza no cuentan con una normativa que los rija;
- La Dirección General de Servicio Civil está reducida a una función tramitadora y al cumplimiento de funciones operativas;
- Están excesivamente centralizadas en el Servicio Civil algunas operaciones de escaso valor agregado;
- Las instancias del Sistema de Gestión de Recursos Humanos no están debidamente articulados y la Dirección General de Servicio Civil tiene poca autoridad sobre las Subgerencias de Recursos Humanos;
- El sistema carece de suficiente personal técnico capacitado con autoridad en la gestión de los recursos humanos;

- Inestabilidad en los puestos de responsabilidad técnica;
- El sistema de Clasificación había sido desvirtuado por presiones salariales y falta de mantenimiento, por lo que había perdido su vigencia como herramienta de gestión de los recursos humanos;
- No existe una política salarial integrada y armónica.;
- Las remuneraciones a los distintos colectivos obedecen a criterios y a centros de decisión descoordinados entre sí;
- Otra situación que ha creado distorsiones salariales deriva de las prácticas de remuneración adoptadas por los proyectos financiados por organismos extranjeros o por otros fondos. Los puestos involucrados quedan fuera del alcance del Servicio Civil y los directores de proyectos gozan de discreción total en sus políticas de remuneraciones. Los proyectos ofrecen salarios hasta dos o tres veces más altos que los pagados por las Secretarías para puestos equivalentes;
- El desempeño de los funcionarios no se evalúa sistemáticamente conforme a una metodología homogénea. No existen incentivos que premien el buen desempeño o que castiguen el deficiente;
- Falta de programas ordenados de capacitación destinados al mejoramiento del desempeño de los servidores públicos y su desarrollo profesional. La función de capacitación no tiene renglón presupuestario y su ejecución está definida en la Dirección General de Servicio Civil;
- La selección de personal no se hace siguiendo estrictamente los procedimientos establecidos en la normativa. Las convocatorias públicas dejaron de hacerse desde hace varios años;
- Los procedimientos de reclutamiento y selección sufren una ingerencia política excesiva que ignoran el mérito como el criterio fundamental para la creación de un sector público eficiente;
- Una deficiencia importante es la falta de una base de datos que provea información que es indispensable para una gerencia eficaz de los recursos

IMPLICACIONES

Estos problemas han dado como resultado las siguientes implicaciones:

- Debilitamiento de la credibilidad de los funcionarios y la ciudadanía en las decisiones de la Administración Pública sobre recursos humanos;
- Reducción excesiva del ámbito del Régimen de Servicio Civil al personal operativo y administrativo;
- Tratamiento no equitativo al colectivo de empleados públicos, por la proliferación de estatutos que establecen privilegios a sus asociados en detrimento del resto de empleados públicos;
- Pérdida constante de la experiencia institucional lo que redunda en ineficiencia de la Administración Pública;
- Excesiva concentración en trámites no hace posible realizar una gestión estratégica de los recursos humanos;
- Definición y aplicación incoherente de las políticas de recursos humanos, imposibilita garantizar la aplicación homogénea de los procedimientos establecidos y de controlar el cumplimiento eficaz de las decisiones.

- La desactualización del Sistema de Clasificación ha obstaculizado el diseño y aplicación de políticas eficaces de recursos humanos.
- No existe correspondencia entre el valor que aporta el funcionario a la Administración Pública y la remuneración que recibe, y por tanto, hay un uso ineficiente de los recursos destinados a sueldos y salarios.
- Se pierden oportunidades y se desarrollan ineficiencias como resultado de no tener a la persona más idónea para cada puesto.

Los ciudadanos no tienen oportunidades iguales de aportar sus capacidades a la Administración Pública.

ESTATUTOS PROFESIONALES

Uno de los problemas más serios que enfrenta el Gobierno se debe a las iniciativas asumidas por el Congreso Nacional que ha respondido a presiones gremiales para dar un tratamiento especial en materia de remuneraciones y otras condiciones de trabajo a determinados grupos de empleados, mediante la creación de Estatutos Profesionales.

Estos estatutos definen la forma como se determinarán sus remuneraciones, las horas de servicio y otras condiciones de empleo.

Estas condiciones han creado una carga exagerada sobre el presupuesto nacional y ha dado origen a tratamientos diferenciales entre funcionarios del Poder Ejecutivo.

Los Estatutos han creado precedentes funestos, al establecer clases privilegiadas en la Administración Pública y han involucrado costos exagerados que parecen insostenibles.

3. IMPLANTACIÓN DE LOS NUEVOS SISTEMAS

Durante el año 2000, la Dirección General de Servicio Civil puso parcialmente en vigencia el *Método Hay* de Clasificación de Clasificación de Puestos y una nueva Estructura Salarial. Se hicieron ajustes en los sueldos de los servidores públicos, lo que incrementó la masa salarial del gobierno a nivel del Poder Ejecutivo, no obstante, no se modificó la clasificación de los puestos, debido a que no todos los puestos de las Secretarías de Estado habían sido estudiados e incorporados al nuevo sistema.

3.1. AUDITORÍAS DE PUESTOS

Con el objeto de actualizar e incorporar al nuevo sistema de clasificación los puestos de las diferentes Secretarías de Estado, se están realizando auditorías de puestos, para establecer los deberes y responsabilidades de los mismos y asignarlos al Puesto Tipo correspondiente; el proceso incluye revisar la clasificación del puesto, asignarlo a un Puesto-Tipo y redactar la respectiva Descripción del Puesto para incorporarla al Manual de Descripción de Puestos correspondiente.

Las auditorías de puestos constituyen un instrumento muy útil en la racionalización del empleo y el ordenamiento de los puestos.

Las auditorías han demostrado que, en una proporción elevada de casos, hay poca o ninguna congruencia entre los deberes del puesto y las actividades desempeñadas realmente por los ocupantes.

La implantación del nuevo sistema de descripción y clasificación de puestos es un avance en la corrección de las distorsiones existentes.

Los cuadros detallados a continuación reflejan los resultados de las auditorías de puestos en las Secretarías de Estado sometidas a la fecha a este proceso.

SECRETARÍA	APOYO	TÉCNICO	EJECUTIVO	DIRECTIVO
SETCO	20	29	20	2
GOBERNACIÓN	232	142	4	2
RELACIONES EXTERIORES	69	51	21	10
INDUSTRIA Y COMERCIO	76	110	20	8
FINANZAS	240	308	27	17
EDUCACIÓN	4064	248	10	5
SALUD	11221	1532	10	5
CULTURA, ARTES Y DEPORTES	156	128	15	5
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	299	215	3	3
SOPTRAVI	585	366	9	2
DESPACHO PRESIDENCIAL	47	49	6	2
RECURSOS NATURALES	116	119	4	3
AGRICULTURA Y GANADERÍA	617	217	20	9
SEGURIDAD	554	277	6	3
TOTALES	**18,296**	**3,791**	**175**	**76**

RESULTADOS DE LAS AUDITORÍAS DE PUESTOS EN SIETE SECRETARÍAS								
	Puestos según Grupo Ocupacional							
SECRETARÍA	Directivos	%	Ejecutivos	%	Técnicos	%	Apoyo	%
Finanzas	17	3	27	5	308	52	240	40
Agricultura y Ganadería	9	1	20	2	217	24	617	73
Cultura, Artes y Deportes	5	2	15	5	128	42	156	51
Relaciones Exteriores	10	7	21	14	51	57	69	46
Industria y Comercio	8	4	20	9	110	51	76	36
Secretaría Técnica de Coop.	2	4	5	9	29	51	20	36
Seguridad	3	0	6	1	277	22	554	44

3.2. MANUALES DE PUESTOS

Concluidas las auditorías, se procede a estructurar los Manuales de Descripciones de Puestos: el General que abarca los puestos generales de la Administración Pública y el de los puestos específicos de cada Secretaría de Estado.

3.3. SISTEMA RETRIBUTIVO

Con la adopción del *Método Hay* como sistema de clasificación de puestos, simultáneamente se puso en vigencia una nueva Estructura Salarial o Retributiva. El Sistema Retributivo

establece la retribución fija que retribuye las características del puesto y tiene como requisito para su aplicación efectiva la implantación del Sistema de Clasificación; el complemento por condiciones de trabajo que se establece para compensar las circunstancias del entorno del puesto; y se introduce el complemento de antigüedad que remunera los años de permanencia ininterrumpida de los servidores públicos en el Servicio Civil.

La política salarial definida para la Administración Pública no ha podido ser aplicada en toda su extensión, y por el momento es sujeta de revisión por parte del Gobierno de la República, por el aumento que se ha dado en los últimos años en la masa salarial.

Siempre existen situaciones coyunturales que obligan a tomar decisiones no previstas en la política, tales como la presión ejercida por organizaciones de servidores públicos, las que obligadamente conducen al desorden en materia salarial, poniendo en precario los principios de equidad, flexibilidad, de reconocimiento al aporte individual, de transparencia y de coherencia entre regímenes salariales; además de que dificulta el control del gasto público, lo que no permite al gobierno optimizar los recursos asignados a salarios y utilizar la política salarial como una herramienta más de las políticas económicas del Estado.

Todavía existen discrepancias entre las remuneraciones recibidas por personas desempeñando tareas similares lo cual ha contribuido a crear resentimientos entre los servidores públicos que se refleja en una resistencia a trabajar en forma eficiente.

4. TEMAS URGENTES QUE DEBEN ABORDARSE

4.1. POLÍTICA SALARIAL INTEGRAL

Desde el punto de vista de la gestión del gasto salarial, las políticas y decisiones de la administración deben tomar en cuenta a todo el conjunto de los empleados públicos no sólo al personal bajo el Régimen de Servicio Civil.

Mejorar la política salarial le da al gobierno la posibilidad de atraer al personal más idóneo para el desempeño de los puestos públicos.

Si la selección de los ocupantes de los puestos se sigue haciendo con base a criterios que no son objetivos, no se logrará tener un mejor personal sino que el mismo pero más caro. El control del crecimiento del gasto salarial debe conseguirse actuando no únicamente sobre los empleados sujetos a régimen de Servicio Civil sino sobre la totalidad de empleados públicos.

Una política de remuneraciones sirve como una de las herramientas más importantes de la gestión de los recursos humanos. A su vez la importancia cuantitativa de la masa salarial en el presupuesto del gobierno hace imperativo que se ejerza un control sobre esta masa para asegurar que se mantenga dentro de las posibilidades financieras del Estado.

El Servicio Civil deberá presentar propuestas de cambios en el sistema retributivo en consideración a los cambios en el mercado laboral, análisis de costo de vida y otros factores, aplicables a todos los servidores públicos y no sólo para sectores o gremios determinados, todo de acuerdo a la capacidad financiera del Estado.

4.2. RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN

Los Sistemas de Reclutamiento y Selección y el Sistema de Evaluación del Desempeño son las herramientas indispensables para transformar la cultura del sector público y recuperar la credibilidad del Servicio Civil mediante la estricta aplicación del principio de mérito en la selección, promoción y reconocimiento a los servidores públicos.

4.3. SISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El Sistema de Evaluación del Desempeño es un proceso a través del cual se estima la medida en que los miembros de una organización aportan aquello que ésta espera, tanto desde el punto de vista de los resultados (qué) como de los comportamientos (cómo), de acuerdo con su filosofía, misión y estrategia.
La Evaluación del Desempeño es una potente herramienta para la modificación de hábitos y valores en el desempeño de la función pública, aun si éste no está ligado a implicaciones retributivas.

4.4. SISTEMA DE INFORMACIÓN

El Sistema de Información de los recursos humanos tiene la finalidad de establecer y mantener sistemas de información gerencial que faciliten una mejor planificación y administración de los recursos humanos y los puestos; de llevar registros actualizados de todos los movimientos de personal que se generen dentro de la Carrera Administrativa, así como de los sistemas de clasificación y control de puestos.

El Sistema de Información es el soporte indispensable de los sistemas técnicos del Servicio Civil.

4.5 CAPACITACIÓN

Las nuevas funciones del sistema institucional de recursos humanos y el contenido de los puestos que lo conforman requieren personal técnico capacitado que asuma las nuevas responsabilidades de la institución.

Corresponde a la Dirección General de Servicio Civil la responsabilidad de organizar e institucionalizar la capacitación y el desarrollo profesional de los servidores públicos sujetos al régimen de servicio civil, mediante la formación continua.

La institución de servicio civil deberá ser el órgano oficial de enlace con organismos de capacitación o consultoría, para el desarrollo, coordinación y supervisión de los programas de capacitación.

5. ANÁLISIS TENDENCIAL DEL SISTEMA

El Gobierno de la República ha iniciado acciones tendientes a la profesionalización y modernización de la gestión del recurso humano en la Administración Pública.

Entre dichas acciones ha elaborado y someterá a la aprobación del Congreso Nacional un Proyecto de Ley del Régimen de Servicio civil, con cuyo contenido pretende llenar los vacíos y hacer frente a toda la problemática planteada con el Régimen y particularmente con la Ley de Servicio Civil actualmente en vigencia.

5.1. REFORMAS

Los proyectos de reforma del Servicio Civil tienen que ver con las personas cuyo *status* se ve afectado por los resultados de los mismos y con la cultura política de la Administración Pública, la cual, en ocasiones debe ser modificada para hacer posible la incorporación de sistemas basados en el mérito y la idoneidad de los funcionarios.

Cambiar las actitudes que por años han caracterizado el funcionamiento del Servicio Civil no es tarea fácil ni de corta duración, pero no puede pretenderse seriamente una modernización de los servicios públicos si esta tarea no se aborda frontalmente.

Los sistemas que debe implantar el Servicio Civil, requieren para su introducción plazos más largos y decisiones políticas más difíciles de tomar que otros y que, por lo tanto, tienden a quedar postergados. En otras palabras, hay un orden técnico para la implantación de los sistemas pero también hay un orden político o de prioridades del gobierno.

5.2. SISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS

El objetivo último del proceso de reforma del Servicio Civil es la modernización de todos los sistemas de gestión de recursos humanos para conformar una Administración Pública eficiente, compuesta por funcionarios profesionales, capaces, motivados y comprometidos con los valores del servicio público. Esta transformación es condición indispensable para que los esfuerzos de modernizar la Administración Pública en términos de desburocratizar los procesos, reestructurar las instituciones, hacer más eficientes y mejorar la calidad de los servicios entre otros, puedan consolidarse.

5.3. CAMBIOS

La materialización de los cambios buscados requiere reunir un conjunto de factores entre los cuales el más decisivo es el claro compromiso de los líderes del Gobierno desde el Presidente de la República hasta los Secretarios de Estado y Directores Generales, con los objetivos trazados y con los caminos que se emprendan.

Es una verdad sabida que los procesos de cambio generan incertidumbres y las incertidumbres generan resistencias de parte de aquellos que deberían ser los propios promotores del cambio. En el caso de la Administración Pública hondureña existe además un sentimiento de escepticismo bastante generalizado sobre la posibilidad de poner en práctica alguno de los sistemas de gestión de recursos humanos que se requieren, porque tienen reservas acerca de la voluntad política real de ponerlos en práctica.

Se considera absolutamente indispensable para la efectiva aplicación en la Administración Pública hondureña de los sistemas y de los principios que los sustentan, el que haya un compromiso evidente, en las palabras y en los hechos, de parte de la cúpula dirigente del Gobierno, desde el Presidente de la República hasta los Secretarios de Estado y Directores Generales.

5.4. CAPACIDAD INSTITUCIONAL

La implantación de los sistemas de recursos humanos debe correr pareja con la adopción gradual de una nueva estructura para la Dirección General de Servicio Civil y las Subgerencias de recursos humanos ya que la organización actual no está en condiciones de cumplir con las nuevas funciones asignadas, ni de asegurar la administración de los sistemas.

La adopción del nuevo modelo organizativo no puede verse solamente como un cambio en la forma de los organigramas sino como un proceso integral de fortalecimiento institucional de la Dirección General de Servicio Civil.

Este proceso de fortalecimiento debe incluir el mejoramiento de su capacidad operativa, pero sobre todo, la recomposición de su imagen y su prestigio dentro de todo el Servicio Civil para que pueda efectivamente jugar el papel rector que se le ha asignado.

La Dirección General de Servicio Civil debe lograr credibilidad como un órgano técnico de gran capacidad y eficacia en el desempeño de sus responsabilidades, que vela estrictamente por el cumplimiento de las políticas, metodología y procedimientos para lo cual necesita contar con un claro respaldo político en sus actuaciones profesionales.

6. EXPECTATIVAS

El Poder Ejecutivo está sometiendo al Congreso Nacional el Ante Proyecto de una nueva Ley de Servicio Civil, con lo que se inicia un proceso de reforma para una gerencia moderna de los recursos humanos, pretendiendo minimizar la injerencia de intereses políticos en los procesos administrativos.

El Proyecto crea una institución autónoma encabezada por un administrador profesional denominado Superintendente, seleccionado en base a mérito por una comisión con representantes de tres Secretarías de Estado relacionados con el área de Recursos Humanos, un representante de los rectores de las universidades públicas y privadas del país y de la carrera de Administración Pública.

Se asignan al Superintendente funciones que lo comprometen con la obligación de asegurar el cumplimiento de la ley.

Esta entidad tendrá funciones normativas y se contempla el fortalecimiento de la Sub Gerencia de Recursos Humanos de las Secretarías de Estado para administrar la parte operativa y la profesionalización de los mandos directivos.

Un paso importante de la reforma será la promulgación de una política y sistema retributivo general, que abarque a la totalidad de empleados públicos.

6.1. UN NUEVO SERVICIO CIVIL. REESTRUCTURACIÓN

A la vigencia de la nueva ley deberá fortalecerse la capacidad de la Dirección General de Servicio Civil, para convertirla en un órgano rector del sistema de gestión de Recursos Humanos del sector público, bajo el esquema de centralización normativa y descentralización operativa, que funcione como asesor de las Secretarías de Estado.

La Dirección General de Servicio Civil requiere de un fortalecimiento institucional importante, para poder enfrentar y garantizar en forma positiva el reto de la implantación y mantenimiento técnico de los nuevos sistemas de gestión de recursos humanos.

La reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil para adaptarla a las exigencias de la nueva legislación deberá constituirse en un centro rector del más alto nivel que tome todas las decisiones estratégicas en materia de empleo y salario en el Gobierno Central y garantice la coordinación y armonía de las políticas que se aplican en los diferentes regímenes.

Resaltar la labor del Servicio Civil como Organo Central de la Administración de los Recursos Humanos, unificando los criterios de la aplicación normativa, y dictando disposiciones aclaratorias o complementarias e interpretativas de dicha normativa.

6.2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LOS NUEVOS SISTEMAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

- Selección y promoción de funcionarios en base a mérito y capacidad;
- Flexibilidad para adecuarse a las transformaciones en el Estado y en el entorno nacional e internacional;
- Claridad , transparencia y consistencia en las reglas del juego;
- Políticas retributivas equitativas y competitivas que garanticen la retención de los mejores servidores públicos y promover el desarrollo de los recursos humanos, en particular de aquellos que hacen la mayor contribución al logro de los fines y objetivos del Estado;
- Recompensar el desempeño excelente de los servidores públicos.

6.3. FORTALECIMIENTO DE LAS SUBGERENCIAS DE RECURSOS HUMANOS DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Las deficiencias en las Subgerencias de recursos humanos de las Secretarías de Estado tienen que superarse, ya que no ejercen funciones de dirección de personal, sirven simplemente como tramitadores de documentos y administradores de la nómina de sueldos.

El proceso de reforma del Servicio Civil es la modernización de todos los sistemas de gestión de recursos humanos para conformar una Administración Pública eficiente, compuesta por funcionarios profesionales, capaces, motivados y comprometidos con los valores del servicio público, lo que demandará reformas muy a fondo en las Subgerencias de recursos humanos de las Secretarías, mismas que serán más imperativas si se descentralizan a esas instituciones los procedimientos de reclutamiento y selección.

6.4. SISTEMA DE CONTROL DE PUESTOS

El objetivo es diseñar un Sistema de Control de puestos del Servicio Civil, es para que defina procedimientos para solicitar, tipificar, clasificar y autorizar la creación de un nuevo puesto o modificación de los existentes De la misma forma, garantizar en todo momento la adecuación entre las funciones realizadas y la denominación del puesto y su nivel de clasificación asignada.

Su ámbito de aplicación cubre todas las Secretarías de Estado que se incluyen en el régimen de Servicio Civil .

BIBILIOGRAFÍA

•Ley de Servicio Civil y su reglamento, Decreto No.126 de Noviembre de 1967
•Informe de Consultoría de la Firma Cincorp Hay- Año 2000
•Informes de Auditorias de Puestos.2002-2003

RESEÑA BIOGRÁFICA

Cesar Augusto Cáceres Cano, nació en Tegucigalpa, Municipio del Distrito Central, República de Honduras el 19 de mayo del año 1971, cursó sus estudios primarios y secundarios en el Liceo Franco Hondureño con sede en Tegucigalpa. En agosto de 1989 ingresó a la carrera de Ciencias Sociales y Jurídicas, en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), obteniendo en noviembre del año 1993 su título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, posteriormente homologado al título de Abogado. Desde diciembre del año 1993 hasta julio del año 2001 se vincula al sector bancario y financiero del país, habiéndose desempeñado como Asesor Legal de Banco Ficensa y posteriormente del Grupo Financiero Ficohsa. En julio del año 2001 se asocia a la prestigiosa firma de Abogados Danzilo y Asociados hasta que en enero del año 2002 es nombrado como Director General de Servicio Civil, en donde ha iniciado un proceso de reforma y modernización de la institución que rectora. Actualmente se encuentra enfrascado en la aprobación por parte del Congreso Nacional de la República de la nueva Ley del Régimen de Servicio Civil. Ha participado en la formulación y elaboración del proyecto de Ley de Instituciones del Sistema Financiera Nacional, aprobada en el año 1994 y del proyecto de Ley de Seguros, aprobada en el año 2001. Es catedrático de derecho bancario en la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Asimismo ha sido un miembro activo de la Federación Interamericana de Abogados, siendo su Secretario Adjunto para Centroamérica y Panamá. Teléfono (504) 231-0554, Fax (504) 235-6674, e-mail Cáceres@presidencia.gob.hn

EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE ALTO NIVEL PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL:EL CASO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, MÉXICO

JORGE PÉREZ PÉREZ *

Primera sección:

El papel del Instituto de Administración Pública del estado de Quintana Roo.

1. Antecedentes del Instituto de Administración Pública en el estado de Quintana Roo

El Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A.C. (IAPQROO) surgió, al igual que en los demás estados de la República Mexicana, bajo el estímulo y el apoyo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Institución globalizadora de la promoción y el desarrollo de las ciencias administrativas, que bajo la denominación de SECCIONES, convino con cada estado la fundación de institutos con un enfoque prospectivo e integrador, pero a la vez con un pleno respeto del federalismo.

Los antecedentes de la creación del IAPQROO se remontan a la fundación del Instituto de Administración Pública el 7 de febrero de 1955, el cual se transformó en Instituto Nacional de Administración Pública en 1974, iniciándose entonces una gran actividad para implantar en toda la República Mexicana los Institutos de Administración Pública de los Estados (IAP's).

Fue en 1978, durante el primer período de autogestión administrativa del recién decretado Estado Libre y Soberano de Quintana Roo cuando un grupo de servidores públicos, profesores, investigadores y profesionistas; motivados por el interés que a nivel nacional estaba creando el estudio y el desarrollo de la Administración Pública, fundaron el 9 de noviembre de 1978 el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C.

Según el artículo 12 de los estatutos originales, el primer Consejo Directivo debía concluir su período el 8 de noviembre de 1980, pero por razones que se desconocen, no se le dio continuidad a las actividades del Instituto y a la renovación del Consejo Directivo que marcaban los estatutos; por lo que fue hasta el 15 de abril de 1998 que se refundó este Instituto con la

* *Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, A.C. México*

instalación de un nuevo Consejo Directivo, pudiéndose así desplegar una serie de intensas actividades, buscando recuperar el tiempo perdido y ubicar lo antes posible a nuestro Instituto Estatal en el nivel de los demás Institutos del país.

El Consejo Directivo que preside actualmente el Instituto, tomó posesión el 15 de abril de 2001, por lo que su labor ha estado comprometida con el aprovechamiento máximo del tiempo de que dispone, alternando el cumplimiento de sus funciones sustantivas de docencia, investigación y divulgación principalmente, con las internas de reorganización administrativa, integración de recursos humanos, gestión de recursos financieros y la necesaria implantación de los instrumentos normativos que rijan todas nuestras actividades.

2. Estructura actual

Desde la fundación del Instituto se habían realizado algunas modificaciones sencillas a sus estatutos, pero fue necesario abrogar los mismos y el 31 de diciembre del 2000 se aprobaron los Nuevos Estatutos del IAPQROO; en ellos se señala que el Órgano Supremo del mismo es la Asamblea General, la cual está constituida por todos los asociados, los que a la fecha suman 67 integrados de la manera siguiente: Miembros fundadores 20, Asociados regulares 34, Consejo Directivo actual 13.

Actualmente está cubierto el 60% de la estructura básica, pero conforme se incrementen los apoyos financieros que otorga el Gobierno del Estado, se tiene programado cubrir el 100% de la plantilla requerida; por lo que algunas de las funciones sustantivas que debe desarrollar el Instituto, se están ejecutando parcialmente.

Es conveniente recalcar que el IAPQROO se encuentra todavía en una Etapa de Reestructuración en todos sentidos, puesto que está saliendo de un período de inactividad de aproximadamente 18 años y apenas va a cumplir cinco años desde que empezó a funcionar nuevamente; aún así, ya empezó a rendir los primeros frutos al haber podido llevar a cabo, no sin dificultades, más de 130 eventos académicos, capacitando a casi 5000 servidores públicos, cumpliendo con aproximadamente 3800 horas clase a lo largo y ancho del territorio estatal.

Es un logro también, el contar con 2 inmuebles equipados con dos modernas salas de capacitación y con el equipo administrativo y de transporte suficiente para desplegar su presencia y participación en las principales ciudades del Estado de Quintana Roo.

Se cuenta también con el apoyo de nuevos estatutos básicos y un reglamento interior que regulan con un enfoque actual y más preciso los deberes y prerrogativas de un Instituto de este tipo, acompañado de una moderna, pero sólida estructura con gente joven y profesional que se capacita constantemente con las últimas tecnologías y conceptos que requiere la Administración Pública moderna.

3. El IAPQROO ante sus perspectivas y compromisos

Si tomamos en cuenta que la primera etapa del Instituto concluyó en 1980, pero su refundación es a partir de 1998, podemos inferir que remontar aproximadamente 18 años de inactividad no fue una tarea fácil, pero también es importante señalar que atrás de nuestra Institución, está el respaldo y la experiencia acumulada a través de casi 50 años del Instituto Nacional de

Administración Pública y el apoyo de la Red Nacional de Institutos de Administración Pública Estatales (RENIAPE), quienes en su gran mayoría tienen una actividad de más de 25 años ininterrumpidos de fructífera labor en el ámbito nacional.

Por ello, las perspectivas actuales son muy halagadoras para este Instituto, ya que los proyectos, objetivos y metas que se están trazando, han sido realizados con éxito en otras partes de la República, como le pueden probar los avances logrados en la promoción y el desarrollo de la Administración Pública en el contexto federal, estatal y municipal de nuestro país.

Como podrá observarse, los compromisos del Instituto para contribuir al desarrollo del Estado en el ámbito de su competencia están muy bien definidos y valorados, en su real dimensión; por lo que con la participación de los colaboradores del Instituto, del Consejo Directivo y de los Asociados, se establecieron las directrices siguientes:

4. Misión

Por medio del estudio de las ciencias administrativas, promover y apoyar la formación, desarrollo permanente y la profesionalización de los servidores públicos para contribuir al fortalecimiento de una Administración Pública eficiente, moderna, ética y oportuna al servicio de la sociedad quintanarroense.

5. Visión

Fortalecer y ubicar al IAPQROO como la mejor institución promotora del estudio, desarrollo y difusión de las ciencias administrativas, con un reconocimiento pleno en los ámbitos público, social y privado en Quintana Roo.

6. Fortalezas y debilidades

Las Fortalezas que se identifican en el IAPQROO, provienen principalmente del respaldo que representa ser Sección del INAP, organismo que a su vez representa la Sección Mexicana del Instituto Internacional de las Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, Bélgica; lo que implica contar con una asesoría permanente de esa institución nacional, pero también de los Institutos de otros estados, con quienes se tiene un contacto permanente, sobre todo, en esta época de alianzas estratégicas, así como su asesoramiento en lo que a programas de docencia y formación permanente de servidores públicos se refiere.

Otra de las Fortalezas que caracterizan al Instituto es la de estar conformado en su mayoría por servidores públicos, y académicos en activo, cuya experiencia, honradez y vocación de servicio está fuera de toda duda y que han respondido en forma inmediata a la invitación de aportar su tiempo y sus conocimientos en las actividades que lleve a cabo el Instituto, sabedores de que sólo con la capacitación constante se podrá imbuir en los servidores públicos de todos los niveles un cambio de actitud y mejoría de aptitudes en beneficio de la calidad en el servicio público.

Por otra parte, podemos catalogar como una gran debilidad de nuestro instituto la falta

de continuidad en sus actividades, pues a pesar de haberse creado hace 25 años, tuvo un largo período de inactividad, que lógicamente repercutió en una limitada presencia y participación marginal en las actividades docentes, administrativas y políticas del Estado; actualmente se ha abocado a rescatar el reconocimiento e interés de los servidores públicos, investigadores y profesores principalmente, hacia este Instituto, pugnando por ser el Organismo rector y globalizador por excelencia de los esfuerzos por desarrollar, promocionar y mejorar la administración pública en todos los ámbitos en el Estado. Aunque anteriormente el tiempo fue sido un verdugo que limitó esta tarea, actualmente es un aliado, porque como lo dijo una vez el Expresidente del INAP, Dr. José Natividad González Parás, "El joven estado de Quintana Roo tiene un gran reto que otros estados no han tenido, y que es el de poder superar etapas para lograr tener una administración pública moderna y eficaz", y hacia ello, se están encaminando todos los esfuerzos.

7. VALORES

Definir y aplicar los "Valores Fundamentales" en los cuales se debe basar la actuación diaria, es una empresa ambiciosa, sobre todo si tomamos en cuenta la gran cantidad de líneas e ideas a seguir, en este mundo cada vez más complejo que nos ha tocado vivir. Sin embargo, al analizar y definir esos "Principios Conductores" que deben guiar una institución como la que nos ocupa, enfocada hacia la promoción y desarrollo de las ciencias administrativas, nos obliga a ser lo más específico posible y señalar los valores que a nuestro juicio son más relevantes para normar la actuación al interior de este Instituto; pero a la vez, promover que también éstos tengan cabida y aplicación en nuestro entorno; sobre todo entre los servidores públicos de los tres órdenes de Gobierno, que es a fin de cuentas el "Nicho de Mercado" de este tipo de Instituciones, donde cualquier propuesta que mejore su "Actitud" repercutirá directamente en un mejor servicio a la comunidad; esos valores podrían ser a manera enunciativa pero no limitativa los siguientes:

- La Honestidad
  Que debe privar en todos nuestros actos, debe ser una constante que se anteponga a cualquier interés mezquino.
- La Honradez
  Que debe estar siempre presente en el manejo de los recursos y en el planteamiento y ejecución de nuestras ideas, para que sean los parámetros que distingan nuestra actuación.
- El Compromiso Social

Lo que es fundamental para coadyuvar al logro de los objetivos superiores del Instituto, asimismo debe comprometernos a esforzarnos hasta el límite de nuestras capacidades en beneficio de la sociedad de la cual formamos parte, para cumplir eficientemente con las labores encomendadas.

•La Democracia

Por ser el IAPQROO un Organismo plural y multidisciplinario, éste debe dar cabida a todas las ideas y expresiones que sean propuestas, bajo un marco de pleno respeto y visión incluyente; ya que consideramos que la vía del cambio, el progreso y el avance social está

basado en la transformación de las Instituciones, propiciando y encauzando positivamente la participación social, toda vez que estamos conscientes que es necesario que perdamos el temor a la presión social, para utilizarla como lo que es, un importante factor del cambio. En una "Democracia", todos somos políticos, por ello, consideramos que cuando surgen conflictos por diferencia de percepciones y discernimientos son normales y solucionables cuando se ejerce la democracia plena; los desacuerdos que es necesario evitar, son los mayoritarios y sistemáticos, los que nacen de inconformidades que tienen sustento en la inmoralidad o la ineficiencia de quienes ejercen la Administración Pública.

•La Ética
Entendida ésta en su enfoque más concreto, es aquel "buen hacer" que debe ser aplicado a la actividad, el puesto o papel social que cada uno desempeña en un grupo humano y que también podemos igualarla en este caso a la "Deontología", la cual tiene que ser primero que todo, conocida, aceptada, asimilada y respetada para que rija en cada una de nuestras acciones sociales el deseo de superación constante, esto es una condición y necesidad humana; por lo que se debe otorgar todas las facilidades para que esto se cumpla, por ello es urgente propugnar por el rescate y aplicación de una "Nueva Ética" en el Servidor Público, que los fortalezca como personas y como representantes del Gobierno y sus Instituciones.

•El Humanismo
Todas las instituciones están conformadas por personas, por ello tienen necesariamente que procurar el bien del ser humano. La razón última del Estado tiene que ser siempre el bien común, por ello, el "Humanismo" se refiere a personas concretas, a individuos que sienten, piensan, ríen y lloran, se ilusionan y en ocasiones desfallecen. No se refiere de ninguna manera a entes de razón; se refieren siempre a individuos que poseen en sí mismos la inviolabilidad, la autonomía y la dignidad humana, la cual no admite jerarquizaciones, este es un Valor que debe estar intrínsecamente ligado a nuestros más altos fines.

8. LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS 2000-2005

Las funciones sustantivas estratégicas que deben caracterizar la actuación del Instituto de Administración Pública en Quintana Roo y que a la vez darán soporte a su Misión para poder alcanzar esa Visión de Instituto, que es donde queremos estar en el menor tiempo posible, se pueden circunscribir a cinco vertientes fundamentales, a saber:

8.1 DOCENCIA

La Capacitación y el Desarrollo Profesional Permanente, mediante la transmisión del conocimiento público-administrativo a los servidores públicos operativos, mandos medios y superiores debe ser uno de los compromisos fundamentales de esta institución. Actualmente se está concluyendo un Inventario del Personal Académico por Especialidades, tanto del Estado como de otras partes de la República que puedan participar en los programas de docencia, en paralelo se está integrando un catálogo de necesidades y peticiones académicas

en las dependencias, organismos y municipios del Estado, para poder unir oferta y demanda en los mejores términos de eficiencia y productividad enfocada a la docencia.

En lo referente a la "Capacitación" creemos que es una de las mejores herramientas que podemos utilizar para mejorar la aptitud e incluso la actitud de los servidores públicos de todos los niveles. Un campo fértil de actuación son los municipios, ya que sus necesidades son latentes y las respuestas que se den, deberán ser inmediatas, ya que su periodo constitucional de 3 años es una limitante para hablar de proyectos a mediano o largo plazo.

Dentro de este rubro, entrarían los cursos-taller, los cursos y los seminarios, cuya duración está considerada entre 20 y 70 horas aula. Por otra parte, queda abierta la posibilidad de configurar algún proyecto docente que cubra alguna necesidad especial o emergente que surja, debido a la transición o reestructuración que se da al interior de la Acción Gubernamental.

La conformación y diseño de los Programas, así como la de los materiales técnicos, didácticos y documentales que correspondan a cada uno de los "Proyectos Docentes" que se vayan realizando, se están integrando en una Biblioteca Docente ordenada por contenido temático, objetivos educacionales, sistema de evaluación y bibliografía, la cual se actualiza constantemente para su utilización en el momento que sea requerida.

Por otra parte, el Desarrollo y la Formación Profesional Permanente, comprende generalmente estudios de postgrado como son los Diplomados, y los Cursos Superiores de Especialización, los que deberán tener Valor Curricular que impacten en la formación y actualización profesional de los servidores públicos, principalmente estatales y municipales.

Mención aparte merece el Proyecto de llevar a cabo una "Maestría en Administración Pública", la cual está planeada llevarse a cabo entre el INAP, la Universidad de Quintana Roo (UQROO) y el IAPQROO, en el segundo semestre del año 2004.

Hemos incursionado en una modalidad no convencional de docencia conocida como "Educación a Distancia", la cual está soportada por un convenio que firmó el INAP con el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE), contándose actualmente con 2 equipos de recepción en Chetumal, capital del Estado y en la ciudad de Cancún, sede de la Presidencia del Instituto.

Recientemente concluimos un curso virtual que coordinamos conjuntamente con la Universidad Oberta de Cataluña, España y la TOP de Argentina, sobre "Evaluación Institucional de Organizaciones Públicas" que fue todo un éxito, ya que fue excelentemente calificado por los 32 participantes que lo cursaron en diversas parte de la geografía estatal y nacional, y estamos próximos a concretar otros de este tipo con esas mismas instituciones y con el renombrado Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

8.2 INVESTIGACIÓN, ESTUDIOS Y PROYECTOS

La promoción y la realización de la investigación teórica y aplicada respecto de las ciencias administrativas y ciencias afines que se había venido realizando únicamente en apoyo de los proyectos que a nivel nacional viene desarrollando el INAP, fue incrementado con la investigación de la Génesis y Evolución de la Administración Pública Estatal, la cual denominamos "Retrospectiva y Prospectiva de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo", aprovechando que el mismo fue conformado como estado libre y soberano el 8 de abril de

1978, por consiguiente existe mucha información en los archivos de las instituciones e incluso testimonios vivientes que nos están permitiendo plasmar hechos que verán pronto la luz en un libro que aportará datos muy interesantes a los estudiosos de la materia.

A peticiones de parte, se está participando en algunos estudios y proyectos para reestructurar, eficientar y modernizar la organización y los servicios que se prestan en los tres órdenes de Gobierno, como es el caso de la asesoría realizada para delinear y aprobar la "Ley de Servicio Público de Carrera del Estado de Quintana Roo" aprobada en febrero de 2002 única en su género, ya que abarca los tres poderes y los municipios. Actualmente estamos elaborando los reglamentos que darán un mayor sustento normativo y operativo a este "Sistema de Carrera Administrativa".

8.3. DIFUSIÓN Y EXTENSIÓN

Mediante la promoción de Conferencias, Seminarios y Foros-Panel entre otros, se está fomentando el intercambio de ideas y opiniones sobre temas relativos a la Administración Pública, entre servidores públicos académicos y estudiosos de la materia.

Asimismo se está elaborando y difundiendo un Órgano Editorial de Comunicación denominado *Éticadministrativa*, que contiene la información sobre los últimos avances en los temas relativos a las últimas tendencias de la Administración Pública, pero que también divulga las actividades de la Institución, y los trabajos, acciones y aportaciones de nuestros asociados.

Se cuenta actualmente con una Biblioteca o Centro de Información en Administración Pública, que está a disposición de todos los asociados y de la comunidad de servidores públicos interesados en estos temas otorgando incluso el servicio de consulta y venta de libros y revistas a precios accesibles.

8.4 ENLACE Y VINCULACIÓN

Se está incrementando constantemente la comunicación y la integración entre los asociados del Instituto, pero también con todos aquellos interesados en las ciencias administrativas, donde la suma de esfuerzos y voluntades coadyuve a la aplicación de una mejor y más moderna Administración Pública.

Para ello, estamos estrechando los vínculos de unión con los organismos e instituciones cuya misión y objetivos coinciden con los que plantea el IAPQROO, pero además estamos reforzando las relaciones que nos ligan con las dependencias y organismos de los tres órdenes de Gobierno, incluyendo desde luego los poderes Legislativo y Judicial e incluso los partidos políticos, independientemente del carácter de su afiliación. Por otra parte, también se está propiciando la inclusión de Nuevos Asociados en el Instituto, sobre todo se está invitando a participar a aquellos investigadores, estudiosos y servidores públicos de reconocido prestigio y solvencia profesional que enriquezcan con sus aportaciones la imagen institucional.

SECCIÓN SEGUNDA:
LOS NUEVOS ROLES PARA LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
1. EDUCACIÓN, VALORES Y SERVICIO PÚBLICO.

Los institutos de administración pública de los estados que integran el Pacto Federal de la República mexicana, están enfrentando un momento decisivo en su historia, ya que el desarrollo tecnológico y de la sociedad del conocimiento les están urgiendo renovar las formas tradicionales de formación, capacitación y actualización de los servidores públicos que se dieron en esquemas de economías cerradas y bajo Estados férreamente centralizados. En efecto, ahora tienen que atender, además de los servicios y funciones descentralizados, las exigencias que impone la economía global: Bienes y servicios públicos competitivos; desregulación y simplificación administrativas para propiciar nuevas inversiones y ampliación de negocios; promover infraestructura social y física; cuidado del medio ambiente, entre otros.

Sin embargo, la capacitación no ha de ser en términos meramente técnicos, sino han de incorporarse los valores educacionales y culturales a los programas de docencia, investigación y vinculación, para convertir al servidor público en un ente de liderazgo regional que sea capaz de traducir y conciliar los requerimientos de la globalización con las necesidades y demandas prioritarias de las comunidades y regiones.

Entonces, el sistema educacional empieza a reaccionar comprendiendo que la cultura es más que su capacidad cognitiva; que debe transmitir nuevas destrezas para nuevas tecnologías, pero que debe educar principalmente para discernir en la toma de decisiones porque ninguna decisión por técnica que sea, es neutral.

1.1) Las acciones pedagógicas que creemos deben propiciarse en el marco de nuestras preocupaciones éticas y de educación en valores en sociedades plurales y democráticas o en sociedades que están conformándose como tales a partir de sus propias tensiones, podrían sintetizarse en la promoción de acciones de carácter local y regional orientadas y guiadas por principios éticos de carácter global y universal. Algunos ejemplos de este tipo de acciones pueden identificarse en ámbitos como el de la conservación y utilización adecuada de los recursos del medio, el equilibrio en la distribución de la riqueza, el respeto a los derechos humanos, la supresión de la exclusión social y toda forma de discriminación, así como la participación no solo formal sino activa en la toma de decisiones de carácter colectivo, procurando para ello la promoción de formas de pensar y regulación de acciones basadas en el compromiso interpersonal y en la responsabilidad individual y colectiva.

2. EL RESPETO Y LA PROMOCIÓN DEL PLURALISMO

La realidad social es plural, lingüística y culturalmente, en las formas de entender el mundo y de enfrentar los problemas. El respeto y la promoción de tal pluralismo y la confianza en que es factor de progreso individual y colectivo, supone reconocer de hecho y de derecho, el poder formativo de la comunidad y requiere promover la autocrítica de nuestra propia cultura, el aprendizaje de lo valioso de las otras y el cultivo del diálogo como vía para abordar y, si es posible, resolver los conflictos.

2.1) Fortalecer la democracia, el respeto, la defensa y la promoción de los derechos humanos requiere desde el Estado, políticas y acciones de orden social y económico que posibiliten a los ciudadanos resolver sus necesidades básicas y transformar situaciones de inequidad, violencia, impunidad y corrupción. Igualmente son necesarias políticas y acciones educativas, no sólo para la escuela, sino también para la sociedad en su conjunto: los medios de comunicación, la familia, los gremios empresariales, los profesionales, los líderes sociales y los trabajadores.

3. LA INVERSIÓN EN EDUCACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

En la construcción y profundización de sociedades democráticas que procuren niveles progresivos de justicia, equidad y solidaridad la transformación hacia sociedades del conocimiento debe estar presidida por principios y criterios que corrijan las diferencias existentes en el disfrute de derechos y recursos. Debemos evitar que esta sociedad genere nuevas diferencias de clases y que suponga discriminación entre culturas por su desigual posibilidad de acceso al conocimiento. Para el logro de lo anterior son necesarias más inversiones en educación de los servidores públicos.

4. LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU ENTORNO

Los Institutos de Administración Pública deben ser capaces de promover un efectivo acceso al conocimiento científico, humanístico, artístico y tecnológico como condición de desarrollo personal en un mundo cambiante. Pero además, hoy los institutos deben ser capaces de formar personas que sepan desenvolverse y enfrentarse con éxito a la incertidumbre, que sepan tomar decisiones, que desarrollen satisfactoriamente sus competencias básicas y afiancen su identidad en la pluralidad. Los escenarios educativos que los institutos promueven deben facilitar, además del aprendizaje individual, la interacción entre iguales, el aprendizaje cooperativo, el cultivo de la autonomía, el ejercicio del dialogo y el esfuerzo personal como entrenamiento para superar las dificultades y como aprendizaje para aquellas que puedan presentarse a lo largo de toda su vida en la función pública. Para ello, debe integrar en su cotidianeidad, y no sólo en los documentos legales que la regulan, valores propios de una comunidad democrática, equitativa y justa, basados en derechos y deberes de sus miembros para una convivencia respetuosa y feliz. Tal comunidad justa y democrática debe integrar en su construcción espacios en los que la reflexión, el debate y la propuesta de acuerdos estén abiertos a la participación de las generaciones más jóvenes de servidores públicos.

4.1) Las acciones pedagógicas orientadas a la promoción de valores éticos, no pueden circunscribirse al ámbito de las aulas de los institutos. Es necesario abordar estos objetivos desde los diferentes agentes educativos formales e informales que inciden en la vida cotidiana de la carrera del servidor público.

4.2) La educación en valores, si bien se centra en la escuela no termina en ella puesto que está basada fundamentalmente en los aprendizajes de modelos presentes en su entorno. En este sentido destacamos la importancia de la familia y de las instituciones sociales, culturales y políticas como espacios privilegiados para el aprendizaje de valores. Asimismo, constatamos

la influencia de los medios de comunicación como sistemas de reproducción de modelos sociales y la necesidad de alcanzar acuerdos para que los contenidos de sus mensajes no sean vehículo de transmisión de degradación de las formas de convivencia social y, por el contrario, contribuyan a profundizar en la consolidación de los valores democráticos.
4.3) Los institutos deben coadyuvar a construir de manera explícita e intencional una propuesta que posibilite el desarrollo de una moral cívica sustentada sobre el ejercicio de la democracia, los derechos humanos y la paz, a la vez que promocionar la formación de la autonomía y responsabilidad moral de los servidores públicos.

5. EL PERSONAL DOCENTE DE LOS INSTITUTOS Y SU FORMACIÓN

Confiar en el profesorado y en los responsables de la dirección y la supervisión educativas bajo una propuesta de educación en valores éticos y para la democracia, requiere del concurso de un conjunto de acciones que hagan posible una mayor profesionalización de su labor y el mejor reconocimiento académico y social de sus competencias. Todas ellas deben estar dirigidas a la dignificación de la tarea del docente, la promoción de su autoestima y a generar una mayor responsabilidad profesional y moral respecto a los resultados y funciones que ejerce y de aquellas dimensiones que hacen de él un modelo de aprendizaje social susceptible de ser imitado.
5.1) Es indispensable dotar a los docentes de las herramientas necesarias para enfrentar el reto de la educación en valores, lo cual debe reflejarse en la formación de los formadores de formadores y en los programas de formación y capacitación de los docentes. Esta formación debe fortalecer los contenidos de carácter ético-filosóficos y relativos a la psicología evolutiva y del desarrollo moral y aportar recursos informativos y conceptuales suficientes para su formación como personas y como profesionales de la educación en su más amplio sentido.
Tal formación debe integrar de forma prioritaria el aprendizaje de estrategias y el desarrollo de actitudes que permitan concebirla como una formación para el cambio en el estilo docente y orientada a la acción.
5.2) A través de estos programas se deberán promover aprendizajes de carácter procedimental y actitudinal que los capaciten para la creación, selección y uso de materiales educativos, de estrategias para el aula y de mecanismos de evaluación, de tal forma que optimicen su acción pedagógico-moral. Igualmente, se requiere que los educadores mismos constituyan su propia vigilancia ética, como mecanismo que contribuya a elevar la calidad moral de la profesionalización de la función pública.

6. EL ROL DEL ESTADO Y LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS PARA PROGRAMAS DE FORMACIÓN REALISTAS Y VIABLES

Es fundamental en nuestras sociedades la participación, entre otros, de la escuela, las organizaciones políticas, la familia, los medios de comunicación, las iglesias y las ONG's, en el propósito de construir un consenso mínimo de valores morales, fundamentados en principios éticos universales y en los derechos humanos, que los orienten en su papel de formadores de una moral cívica. Los Institutos de Administración Pública han de abrir sus agendas de

programas educativos a la participación de la sociedad civil, puesto que está esperando mejores servidores públicos que puedan atender con eficiencia, calidad, transparencia e innovación permanentes sus necesidades y demandas.

6.1) Las reformas educativas que han de impulsar los institutos deben surgir de consensos resultantes de la participación real y efectiva de todos los sectores de la vida local; estas reformas sólo producen los resultados esperados en el mediano y largo plazos, razón por la cual es necesario garantizar la continuidad, convirtiéndolas en políticas de Estado, valorizadas suficientemente y asumidas como propias por la ciudadanía.

6.2) Los Estados son comunidades de valores y por tanto deben garantizar una educación ética de mínimos, que supone el cultivo de la autonomía, la tolerancia, el respeto y el diálogo, así como la promoción del sentido de la responsabilidad y de niveles progresivos de justicia y solidaridad.

7. VALORES Y CURRÍCULO

La educación en valores exige la construcción de currículos que incorporen aprendizajes de forma transversal y que puedan reflejarse en acciones pedagógicas enmarcadas en el proyecto educativo institucional. Un currículo que tenga en cuenta contenidos informativos, procedimentales y actitudinales, y que permita la transformación de las relaciones interpersonales en el espacio del aula y de la escuela de acuerdo con los valores que se proponen en este documento. Esta consideración debe recrearse en el caso de los estilos docentes no presenciales y en los que estén presentes el uso de tecnologías de la documentación y de la comunicación de forma tal que éstos integren sistemas interactivos que faciliten la comprensión crítica y el aprendizaje significativo. La insistencia en la importancia de los contenidos procedimentales y actitudinales no deben ser en detrimento de la promoción de aquellos contenidos informativos que puedan entenderse como soporte de los valores democráticos que dotan de cohesión e identidad a nuestras sociedades y culturas. Un currículo como el propuesto debe permitir reorientar las prácticas sociales de los servidores públicos, constituyéndolos en promotores de valores democráticos tanto en el escenario de la función pública como en el familiar y en las comunidades.

8. ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN ACADÉMICAS

Los cambios pedagógicos deben estar acompañados de modificaciones en la gestión escolar, ésta debe considerar, promover, fomentar e incorporar, de una manera permanente e innovadora, la participación activa, en los niveles y ámbitos adecuados, de los mandos superiores, medios y operativos de la administración pública, pero también ha de sumarse la participación de la sociedad civil. Tal participación debe estar orientada a que se asuma por todos ellos la responsabilidad del quehacer educativo, ya que su éxito requiere no sólo de mínimos curriculares, sino de ejemplificación por parte de cada uno y de todos los miembros de la sociedad. Queremos destacar la importancia que en los ámbitos no formales de la educación adquiere las afirmaciones realizadas en este apartado sobre la organización y gestión académicas.

8.1) Para consolidar los institutos en su nuevo papel, todos los gobiernos de los estados de la República mexicana, deben asumir modelos innovadores de administración, incrementar los presupuestos para formación y capacitación de sus servidores públicos y fomentar las combinaciones de diferentes fuentes de financiamiento, de tal manera que los proyectos educativos institucionales surjan y se fortalezcan en el diálogo, el debate y el consenso, con la participación de las comunidades locales y regionales y sean implementados con el aporte financiero y técnico de los múltiples factores sociales que las circundan. Todo lo anterior debe entenderse como una promoción de una nueva cultura de gestión pública con base a criterios de mayor flexibilidad y participación social.

9. ACCIONES TENDIENTES AL FORTALECIMIENTO DE LOS INSTITUTOS LOCALES DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Conocido el trabajo realizado y los logros obtenidos por la enseñanza en valores para un mundo en transformación y vistas sus realizaciones en el campo de la educación para la democracia, la instamos a que refuerce sus acciones y actividades con el fin de incentivar la formación de valores éticos para la democracia, partiendo de experiencias nacionales y regionales susceptibles de ser potenciadas a través de procesos de integración y líneas de programación. Asimismo, debemos aunar esfuerzos para que otras instituciones con vocación o dedicadas al tema, de carácter nacional o internacional, profundicen en las acciones y estudios que promuevan el desarrollo de los gobiernos y administraciones locales sobre educación en valores.

9.1) Conscientes de la importancia del tema, es necesario incrementar los recursos que apoyen la implementación de estos principios, de modo que puedan impulsarse proyectos de investigación en torno a la formación en valores morales, democracia, derechos humanos y paz social; asimismo, los institutos deben igualmente priorizar las investigaciones que permitan incrementar la innovación gubernamental para la calidad de la función pública local.

La educación que imparten los Institutos, en general, es un instrumento esencial para que los gobiernos locales puedan enfrentar exitosamente los desafíos del mundo moderno y para formar servidores públicos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, basada en la solidaridad, el respeto de los derechos humanos y el uso compartido de los conocimientos y la información. A través de esta vía los institutos han de contribuir también al desarrollo social, la producción, el crecimiento económico, el fortalecimiento de la identidad cultural, el mantenimiento de la cohesión social, la lucha contra la pobreza y la promoción de la cultura de la paz social.

10. LOS RETOS INMEDIATOS DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- Fortalecimiento de los Gobiernos Locales
- Consolidación de la Gobernabilidad Democrática
- Desarrollo regional sustentable, con especial énfasis en los problemas del agua, bosques, selvas y todo lo relativo a biodiversidad.

- Innovación y Calidad en la Gestión Gubernamental
- Desarrollo de l a competitividad económica del Estado
- Desregulación y Simplificación Administrativas
- Modernización de las formas y mecanismos del ejercicio del poder y las fórmulas tradicionales de representación y participación política
- Mayor y más efectiva participación de la sociedad en la Planeación, Gestión y Evaluación de las Políticas Públicas.
- Promover el enfoque de género en planes y programas de la Administración Pública
- Estudiar estrategias y políticas públicas para posicionar al estado en el contexto de la globalización y la conformación de los bloques regionales: TLCAN; ALCA y Plan Puebla-Panamá, entre otros, aprovechando las oportunidades y atendiendo los rezagos en materia de Desarrollo Económico y Social.
- Modernizar la pedagogía y los sistemas educativos.
- Aplicar un sistema escolarizado en las funciones de los Institutos de Administración Pública
- Incorporar a sus métodos de enseñanza el sistema interactivo y virtual
- Retomar el sistema de laboratorio y métodos de casos en dependencias y entidades públicas.

CONCLUSIONES

La transformación de los estados y sus instituciones en los llamados países emergentes, como consecuencia del fenómeno de la globalización, se ha vuelto una tarea compleja para los gobiernos que tienen ante sí la atención de los viejos problemas que dejó la estela del Estado de bienestar; entre otros: mejorar la producción y la competitividad incesante de la economía frente a los nuevos problemas que ha acumulado el estado neoliberal; mejorar los servicios públicos y sociales, los derechos, el cuidado de la ecología y el desarrollo humano integral. Es en este entorno, que los Institutos Estatales como el que aquí analizamos, están dando su mejor batalla para poder cumplir decorosamente con los objetivos y compromisos que le han impuesto una ciudadanía cada vez más demandante y exigente.

La globalización ha uniformado el quehacer de los gobiernos, al poner a su disposición poderosas tecnologías de información y comunicación que han replanteado la relación tradicional de gobernantes y gobernados. Asimismo ha generado problemas muy similares por superar: crecimiento económico, creación de empleos, aumento de la competitividad, mayores niveles de integración social y procesos políticos democráticos, entre otros.

Democracia, libre mercado y justicia social no están siendo, sin embargo, atendidos de igual forma por los diversos países y al interior de estos en los estados y municipios que lo conforman. De igual manera, el desarrollo tecnológico administrativo no se ha traducido en mejores esquemas de organización y eficiencia de la Administración Pública. Por otra parte, nuevas tecnologías de información y comunicación no han enriquecido la construcción de los consensos con la sociedad civil para disminuir la corrupción pública y privada.

Los retos que nos plantean la modernidad y la globalización a las instituciones encargadas de formar recursos humanos de alto nivel para el desarrollo de las instituciones gubernamentales son complejos, en tanto que si bien se han definido ya los sistemas de servicio civil de carrera en los ámbitos federal y local (en México y en el estado de Quintana Roo), falta superar los

viejos vicios de la cultura burocrática y patrimonialista que limitan cualquier intento por profesionalizar a los servidores públicos.

En otras palabras, en tanto no termine la etapa de construcción de un nuevo régimen político en el contexto de la Reforma del Estado, los escollos para modernizar el aparato gubernamental se verán día con día multiplicados, por la ausencia de acuerdos políticos de largo plazo entre las fuerzas y actores que disputan férreamente el poder político del país y de los estados que lo conforman.

En síntesis, la globalización ha uniformado y socializado los principales problemas de la gestión pública, pero su atención y resolución se ven limitados por la precariedad de las finanzas públicas, la insuficiencia de las reformas estructurales a la economía, la persistencia de las mismas estrategias fallidas para superar la pobreza que abraza a grandes núcleos de población en México y la región latinoamericana, y sobre todo la inmadurez que ofrecen las instituciones democráticas para garantizar una gobernabilidad sustentada en la acción moderna y profesional de la función pública.

Este es el contexto que está definiendo el quehacer docente, la investigación y la vinculación de instituciones locales de formación y actualización de servidores públicos como la que hoy nos ocupa.

Estamos así, interesados y comprometidos en preparar y actualizar servidores públicos en activo, con las herramientas más avanzadas del conocimiento administrativo para poder sortear los desafíos de una mayor interdependencia económica, política, social y cultural.

Pero al mismo tiempo, nos hallamos sensibilizados para atender la demanda de cambio de actitudes en los servidores públicos, de tal suerte que nos permita combinar la aplicación de las nuevas tecnologías de información y comunicación con mayor apego a las normas jurídicas y a la ética en el ejercicio de la función pública.

Estamos preocupados por mejorar la eficiencia, la productividad y la competitividad del gobierno a través de cambios en las estructuras, sistemas y procesos de trabajo, que hagan de la labor de los servidores públicos un ejercicio de creatividad, imaginación e innovación permanentes, condición necesaria, aunque no suficiente, para atender las necesidades y demandas sociales que se multiplican geométricamente ante recursos limitados.

El mayor desafío que enfrentan los Institutos locales de Administración Pública es el adecuar el funcionamiento de los aparatos de gobierno a las exigencias de la economía y sociedad globales, pero al mismo tiempo hacer compatibles los adelantos tecnológicos y la sociedad del conocimiento a los servidores públicos que tienen que tomar decisiones bajo sociedades regionales y locales que tienen rezagos sociales, económicos y culturales ancestrales y, que por tanto, se establecen como choques de civilizaciones.

REVISANDO MITOS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL

*BERNARDO KLIKSBERG**

I. AMÉRICA LATINA EN CONMOCIÓN

Ante la evolución de las cifras económicas de la región en los 90, José Antonio Ocampo, Secretario General de la CEPAL (abril 2003) señala que: "Las expectativas que generaron las reformas orientadas a ampliar el papel del mercado en los procesos económicos han quedado insatisfechas en gran parte de la región". Llama a "incluir las implicaciones sociales en el diseño mismo de la política macroeconómica y de las reformas estructurales". Las más diversas fuentes han coincidido en destacar el cuadro de agudas dificultades y frustraciones. El prestigioso New York Times (Forero 2002) caracterizó la situación hace un tiempo indicando la existencia de un descontento generalizado, que los "sueños económicos se han transformado en despidos y recesión". Resalta que "millones están haciendo sentir sus voces... contra el experimento económico de la última década... Muchos creen que las reformas han enriquecido a funcionarios corruptos y a multinacionales de rostro desconocido y han fallado en mejorar sus vidas". En similar dirección ha señalado De La Torre (2001) "Las encuestas de opinión pública a fines de los años 90 demostraron que los latinoamericanos sentían que sus economías no marchaban bien, que su calidad de vida era peor que la de generaciones anteriores y que la pobreza alcanzaba índices sin precedentes". Mathews y Hakim (2001) describen la situación general en los siguientes términos: "a fines de los años noventa el futuro de América Latina aparecía sombrio en razón de cuatro grandes problemas: crecimiento lento e irregular, pobreza persistente, injusticia social e inseguridad personal". Señalan que a lo largo de diez años los países "habían procurado aplicar con considerable vigor las diez políticas económicas que conforman el Consenso de Washington... pero los resultados estuvieron debajo de las expectativas y se hizo necesario un nuevo enfoque". La CEPAL (2002) se refiere al periodo de 1997 a 2002 como la "media década perdida para el crecimiento", con una reducción del dos por ciento en el producto bruto *per capita*.

Los análisis de muy diversas fuentes indican una América Latina en profunda conmoción. La evolución de los hechos ha generado fuertes protestas sociales en numerosos países de la

---

** Asesor de la ONU, BID, UNESCO, OPS, UNICEF, y otros organismos internacionales. Profesor Honorario, Emérito, y Doctor Honoris Causa de diversas Universidades del Continente. Autor de numerosas obras y centenares de trabajos extensamente utilizados internacionalmente. Entre sus últimas obras: "Hacia una economía con rostro humano" (Fondo de Cultura Económica), "Toward an Intelligent state" (ONU, IIAS, Bruselas), "Etica y economía. La relación marginada" (Comp. con Amartya Sen, Joseph Stiglitz, y otros, Editorial El Ateneo, Buenos Aires).*

región que toman formas diferentes de acuerdo a los contextos históricos. Sin embargo, existen al mismo tiempo, datos esperanzadores. De acuerdo a las encuestas, a pesar de los graves problemas económicos, la gran mayoría de los latinoamericanos respalda firmemente el proceso de democratización emprendido por la región. En un mundo donde sobre 190 países, sólo 82 son democráticos, América Latina aparece como una de las áreas del orbe con más avances en este campo. Los datos económicos críticos destruyeron buena parte de la "ilusión económica", pero no han doblegado la ilusión de la democracia. Latinbarómetro (2002) señala que lejos de caer en tentaciones autoritarias, en 14 países de la región el apoyo a la democracia creció a pesar de la crisis. Un caso muy significativo es el de Argentina. Pese a los dramáticos quiebres económicos y sociales el apoyo a la democracia creció. Un reclamo muy concreto parece surgir de estas tendencias. Los latinoamericanos, en amplias proporciones, no están pensando en dejar de lado la democracia, no están pidiendo menos democracia, sino más democracia. Una sociedad civil cada vez más articulada y activa está exigiendo real participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas públicas, transparencia, control social, profundizar la descentralización del Estado y metas semejantes.

Esa combinación, en una situación muy delicada, con la búsqueda afanosa de soluciones a través de la democracia, abre muy importantes posibilidades de acción para políticas renovadoras. Urge pensar en nuevas ideas en aspectos cruciales como, entre ellos: ¿cómo diseñar políticas económicas con rostro humano, cómo articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, cómo mejorar la equidad en el continente más desigual del todo el planeta, cómo llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad civil en todas sus expresiones para enfrentar la pobreza como garantizar el fundamental derecho a la salud hoy debilitado? Un interrogante de fondo es el de cómo recuperar una reflexión que ligue ética y economía, iluminando desde los valores éticos, el camino a seguir, y recuperando la ética como un motor del proyecto de desarrollo.

La política social es un actor estratégico del futuro en sociedades tan golpeadas por la pobreza. Si la sociedad en su conjunto tiene una visión apropiada de su rol, se adoptan las políticas apropiadas y se gerencia con efectividad, su contribución puede ser fundamental. Si por el contrario la visión es errónea, y da lugar a políticas limitadas y aisladas, el deterioro social seguirá aumentando con riesgos graves de implosión.

Este trabajo tiene por finalidad concentrarse en la situación social y en ciertas visiones de la política social de amplia circulación y fuerte influencia que es imprescindible revisar para avanzar. Considera que muchas de ellas presentan mitos, que traban muy fuertemente la adopción de la "política social necesaria" y aspira a ponerlos a foco y pensar en propuestas superadoras. El trabajo recorre para ello tres etapas sucesivas. En primer lugar, construye un cuadro básico de problemas sociales delicados que afronta la región. A continuación presenta varios mitos de amplia difusión, tratando de mostrar algunos de sus impactos regresivos sobre la política social. Finalmente extrae algunas conclusiones hacia el futuro.

II. ALGUNAS TENDENCIAS PREOCUPANTES EN EL CAMPO SOCIAL

La protesta social en crecimiento en América Latina tiene bases muy concretas. Las tendencias observables llaman a profunda inquietud e implican serias dificultades en aspectos claves de

la vida cotidiana para grandes sectores de la población. Entre ellas se destacan las que se presentan resumidamente a continuación:

A. La pobreza crece

Según el Panorama Social de la CEPAL (2002) la población ubicada por debajo de la línea de la pobreza representaba el 41% de la población total de la región en 1980, cifra muy elevada en relación a los promedios del mundo desarrollado y de los países de desarrollo medio. Portugal, el país con más pobreza de la Unión Europea, tiene un 22% de población pobre. La cifra empeoró en las dos últimas décadas y el porcentaje de pobreza latinoamericano pasó a significar en el 2002 el 44% de una población mucho mayor.

CUADRO 1

Evolución de la pobreza en América Latina, 2000-2002
(porcentaje de la población)

Año	Indigencia	Pobreza
2000	**17.8**	**42.1**
2001	**18.6 %**	**43**
2002	**20 %**	**44**

**** De 2000 a 2002 se generaron 15 millones de nuevos pobres.**

Los estimados nacionales indican que la pobreza tiene una alta presencia en toda la región con muy pocas excepciones. En Centroamérica son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 55% de los salvadoreños. Es pobre el 54% de la población peruana, más del 70% de la ecuatoriana, el 63% de la boliviana y se estima que más del 70% de la venezolana. En México es pobre actualmente el 54% de la población (The Washington Post, 2003), y se halla en pobreza extrema cerca de la mitad de esa cifra (24,2%). En Brasil se estima que 44 millones de personas están en extrema pobreza ganando menos de un dólar diario (Projeto Fome Zero, 2001). Argentina, es un caso muy ilustrativo de las dificultades de la región. Un país que tenía a inicios de los 60 porcentajes menores al 10%, pasó a tener en el 2002 un cuadro de extrema gravedad como puede apreciarse en las cifras siguientes generadas por su sistema oficial de estadísticas sociales:

CUADRO 2

ARGENTINA: Pobreza e indigencia Años 1998 y 2002		
	Octubre de 1998	**Mayo de 2002**
Incidencia de la pobreza	32.6%	51.4%
Población pobre	11.219.000	18.219.000
Población indigente	3.242.000	7.777.000
Incidencia de la pobreza en menores de 18 años	46.8%	66.6%
Incidencia de la indigencia en menores de 18 años	15.4%	33.1%
Menores de 18 años pobres	5.771.000	8.319.000
Menores de 18 años indigentes	1.898.000	4.138.000
Cantidad de personas que ingresan a la pobreza por día	2.404	20.577
Cantidad de personas que ingresan a la indigencia por día	1.461	16.493

Fuente: Presidencia de la Nación, Consejo Nacional de Coordinación de políticas, Sociales, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, SIEMPRO (www.siempro.gov.ar/default2./htm). 2002.

Como se observa, más de la mitad del país pasó a ser pobre y la calidad de la pobreza se ha deteriorado fuertemente. Los pobres extremos representan una proporción importante de la pobreza total. Las cifras para los jóvenes son aún mucho peores. Las estimaciones de mayo 2003, señalaron un 54,7% de la población en pobreza (una mejora respecto al 57,8% de diciembre 2000).

B. Sin trabajo

La encuesta Latinbarómetro 2001 preguntó a los latinoamericanos cómo estaban en materia de trabajo. El 17% contestó que no tenían ningún trabajo y el 58% que se sentían inseguros respecto a si podrían mantenerlo. Tres de cada cuatro tienen importante dificultades de trabajo. Las cifras estadísticas testimonian la fragilidad del mercado laboral. Según los datos

de la CEPAL el total de desocupados pasó de 6 millones en 1980, a 17 millones en el 2000. Se estima que la tasa de desocupación abierta actual de la región supera el 9%. A ello se suma una tendencia alarmante. Ha crecido muy fuertemente la población empleada en la economía informal, en ocupaciones en su gran mayoría precarias. En 1980 representaba el 40% de la mano de obra activa no agrícola y en el 2000 pasó a representar el 60% de la misma.

La OT (OIT, Panorama Laboral 2002) estima que la tasa de desempleo urbano en América Latina y el Caribe en el 2002 era de 9.2%, la más alta en los últimos 22 años.' Señala que "93 millones de personas no cuentan con un "trabajo decente", concepto que suma la cantidad de desempleados con los que realizan trabajos de baja calidad y los que no gozan de protección social". El poder adquisitivo de los salarios mínimos registró en ese año una caída del 0.9%. Hay muchos ocupados cuyos salarios los colocan también por debajo de la línea de la pobreza.

Particularmente aguda es la situación de los sectores más jóvenes de la fuerza de trabajo. Las tasas de desocupación abierta, de los mismos, duplican en numerosos países las tasas de desocupación abierta general como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

CUADRO 3

AMÉRICA LATINA
TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO SEGÚN SEXO Y EDAD, EN ZONAS URBANAS, ALREDEDOR DE 1990 Y 2000 a/ 17 PAÍSES

	Tasa de desempleo totales por sexo			Jóvenes (15 a 25 años)	
País	**Sexo**	1990	2000	1990	2000
Argentina (Gran Buenos Aires)	Total	6	16	13	26
	Hombres	6	13	12	22
	Mujeres	6	17	16	31
Bolivia	Total	9	7	17	14
	Hombres	10	6	18	11
	Mujeres	9	9	17	17
Brasil	Total	5	...	8	...
	Hombres	5	...	9	...
	Mujeres	4	...	8	...
Chile	Total	9	11	18	22
	Hombres	8	10	17	22
	Mujeres	10	12	19	24
Colombia	Total	9	...	20	...
	Hombres	7	...	15	...
	Mujeres	13	...	25	...
Costa Rica	Total	5	5	11	11
	Hombres	5	5	10	11
	Mujeres	6	6	12	13

Ecuador	Total	6	9	14	18
	Hombres	4	6	11	14
	Mujeres	9	12	17	22
El Salvador	Total	10	7	19	14
	Hombres	10	9	18	17
	Mujeres	10	3	21	10
Guatemala	Total	4	...	7	...
	Hombres	3	...	7	...
	Mujeres	4	...	7	...
Honduras	Total	7	...	11	...
	Hombres	8	...	12	...
	Mujeres	6	...	11	...
México	Total	3	2	8	6
	Hombres	3	3	8	7
	Mujeres	3	2	8	4
Nicaragua	Total	...	...	...	...
	Hombres	...	...	...	...
	Mujeres	...	...	...	...
Panamá	Total	19	...	35	...
	Hombres	16	...	32	...
	Mujeres	23	...	40	...
Paraguay (Asunción)	Total	6	...	16	...
	Hombres	6	...	15	...
	Mujeres	7	...	17	...
República Dominicana	Total	20	14	34	19
	Hombres	11	9	22	13
	Mujeres	32	21	47	27
Uruguay	Total	9	14	24	31
	Hombres	7	11	22	27
	Mujeres	11	17	28	35
Venezuela b/	Total	10	13	19	24
	Hombres	11	13	20	22
	Mujeres	8	14	18	28

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2001-2002.

Más de un 20% de la población joven está desocupada, lo que significa una exclusión social severa al inicio mismo de su vida productiva. Ello va a tener todo tipo de impactos regresivos e incide sobre los índices de delincuencia joven. Puede apreciarse en el cuadro consignado la subsistencia a pesar de avances, de significativas discriminaciones de género. Las tasas de desocupación de las mujeres jóvenes son marcadamente mayores que las de los hombres.

Persisten asimismo discriminaciones de género en el mercado laboral. Un informe al respecto del Banco Mundial (2003) señala que: "Pese a que las mujeres latinoamericanas

casi han llegado al mismo nivel de educación que los hombres y en algunos países incluso los han superado, continúan participando menos en el mercado laboral y ganando menos que los hombres".

C. El derecho a la salud

El test más elemental del progreso social es asegurar al conjunto de la población el acceso al derecho humano primario, la salud. A pesar de grandes y meritorios esfuerzos, las cifras latinoamericanas indican fuertes brechas entre regiones, sectores de la población, etnias, y edades, y significativas carencias. Problemas básicos que los avances médicos permiten minimizar siguen siendo de alta frecuencia en los sectores pobres de la región. Así, según los datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS 2002) una de cada 130 madres muere durante el embarazo o el parto en América Latina, 28 veces más que en los Estados Unidos. El 18% de las madres dan a luz sin asistencia médica de ningún tipo. Con progresos las distancias entre países y estratos en mortalidad infantil son muy agudas. Así por ejemplo, en Bolivia mueren 83 niños de cada 1000 antes de cumplir un año de edad. En Canadá solo 5.7. La OPS estima que 190.000 niños mueren anualmente en la región por enfermedades prevenibles o controlables como las enfermedades diarreicas y las infecciones respiratorias. Estos datos están ligados a la baja cobertura: 218 millones de personas carecen de protección en salud, 100 millones no tienen acceso a servicios básicos de salud, 82 millones de niños no reciben las vacunas necesarias. Un elemento vital, el agua, está fuera del alcance de amplios sectores de los pobres: Muchas familias pobres se ven obligadas a comprar agua ante su carencia. Así por ejemplo, según la Comisión Mundial del Agua, (1999) los habitantes de los barrios pobres de Lima pagan por ella 20 veces el precio que abona una familia de clase media, que solo tiene que abrir la canilla.

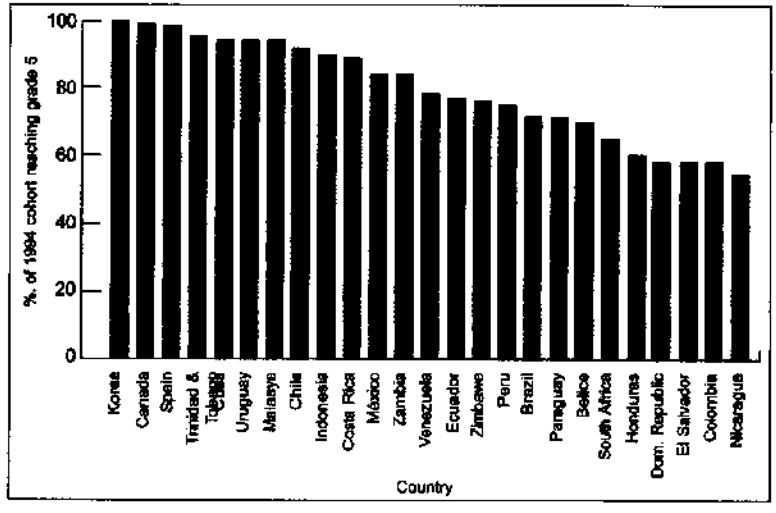
La desnutrición es un tema importante en diversos países. En Centroamérica, donde se calcula que el 70% de los 34.8 millones de habitantes es pobre, recientes estimados señalan que oscila ente 21 y 29% en Guatemala, Nicaragua y Honduras. Según Intervida (2003) "La alimentación de los campesinos, pobre en proteínas y vitaminas, es motivo de que el 24% de los niños en edad preescolar presenten retrasos en su crecimiento".

D. Educación, las preguntas inquietantes

Se han hecho esfuerzos denodados para mejorar los niveles educativos de la región. Si alguien tiene alguna duda de lo que significa vivir en dictadura o en democracia, puede encontrar diferencias fundamentales además del campo de las libertades, en la inversión muy superior que las democracias de la región han hecho en educación. Ha subido significativamente el gasto en educación como porcentaje del producto bruto interno. Estos esfuerzos han posibilitado llevar al 90 % la inscripción en la escuela primaria y reducir considerablemente los niveles de analfabetismo. Sin embargo, hay preguntas inquietantes sobre temas claves como la deserción, la repetición y la calidad diferenciada de la educación según estratos sociales.

Los siguientes datos (Preal, Diálogo Interamericano, 2001) son ilustrativos al respecto, e indican grandes distancias entre la región y otras zonas del planeta.

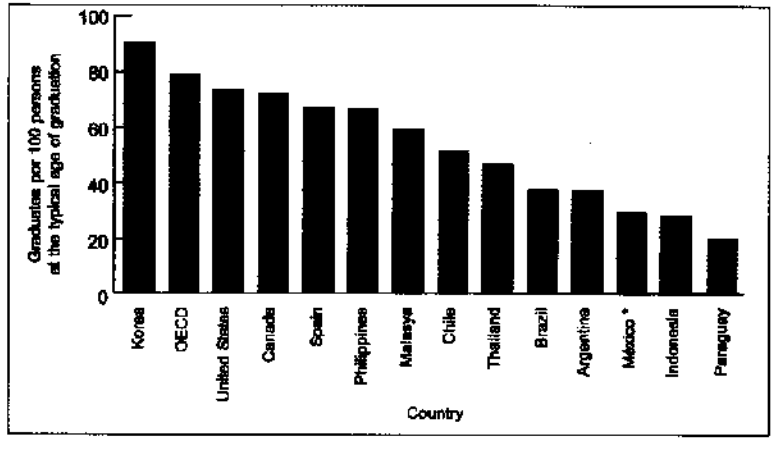
GRÁFICO 1
DIFICULTADES EN EDUCACIÓN
ALUMNOS QUE TERMINARON EL CUARTO GRADO



Mientras en Korea el 100% de los niños terminan el cuarto grado, en América Latina no la finaliza del 25% al 50%, según el país. Ello se refleja en la baja escolaridad promedio de la región, que se estima en 5.2 años.

La situación es muy desfavorable, asimismo, en el colegio secundario como puede apreciarse:

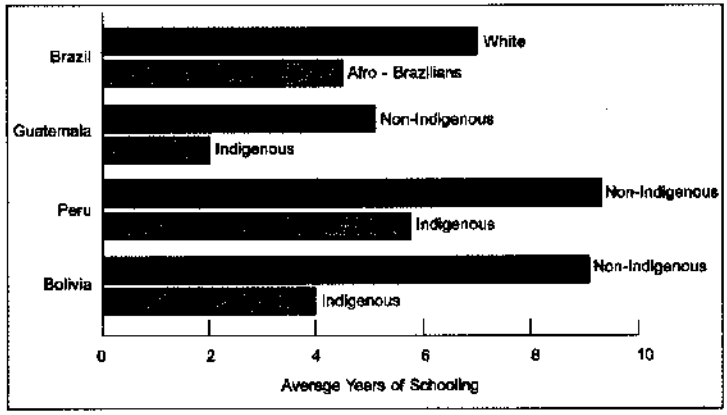
GRÁFICO 2
DIFICULTADES EN EDUCACIÓN
ALUMNOS QUE TERMINARON LA SECUNDARIA



Mientras que en Korea el 90% de los jóvenes termina estudios secundarios, en los tres países más poblados de la región Brasil, México y Argentina la finaliza menos del 40%.

La escolaridad latinoamericana tiene un perfil fuertemente sesgado. De hecho, hay una fuerte discriminación según el grupo étnico, y el color, como puede observarse a continuación:

GRÁFICO 3
ESCOLARIDAD COMPARADA DE DIFERENTES GRUPOS ÉTNICOS

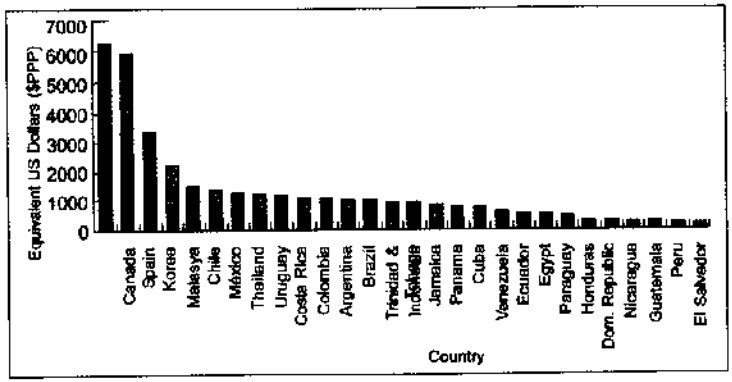


Los niveles de escolaridad varían agudamente según se trate de población blanca o afro americana, de población indígena o no indígena.

En todos los países del cuadro hay disparidades internas de envergadura. Así en Guatemala, donde el 60% de la población es indígena, mientras que los indígenas tienen solo dos años de escolaridad, los no indígenas tienen cerca de cinco.

Si bien ha aumentado la inversión educativa, medida en términos del gasto en educación sobre el producto bruto interno, aspecto de alta positividad, las distancias entre la región y las referencias internacionales se ha ampliado en el gasto público por alumno, indicador de valor estratégico. Así lo indica el cuadro siguiente:

GRÁFICO 4
GASTO PÚBLICO POR ALUMNO



Mientras que Canadá gasta 6.000 dólares anuales por alumno, Perú sólo 200 y el país que gasta más de la región, Chile, 1.500.

Como resultado del conjunto de la situación, estimados recientes (Preal 2003) señalan que cerca del 37% de los adolescentes latinoamericanos de entre 15 y 19 años de edad abandonan la escuela a lo largo del ciclo escolar. Alrededor del 70% lo hacen tempranamente antes de completar la educación primaria o una vez terminada la misma. La tasa total de deserción en zonas rurales es el 48% y en las urbanas el 26%.

E. La promesa de la movilidad social

Una de los pilares de la democracia, es la visión de que es posible, en base al esfuerzo personal, mejorar la situación individual y familiar en la sociedad. Esa legítima aspiración está chocando en muchos países de la región con duras realidades inversas. Las clases medias en lugar de ampliarse tienden a reducirse y resulta, para vastos sectores, muy difícil permanecer en ellas. El caso más dramático es el de Argentina, donde se ha producido en corto tiempo la destrucción masiva de gruesos sectores de los estratos medios. Pero no es el único, con menores niveles de intensidad el deterioro se registra también en otros países. Las clases medias, potente motor de desarrollo, progreso tecnológico, creación de cultura, ávidas por educación, se hallan acorraladas históricamente por políticas que les han sido desfavorables, limitando sus posibilidades de desempeño micro o meso empresarial, el acceso al crédito o la tecnología y les han quitado protecciones elementales. La emigración que implica el desarraigo, pérdidas de lazos familiares vitales, la destrucción del capital social de la persona ha sido otro camino preferido para escapar de la falta de oportunidades. La pobreza y la nueva pobreza han alimentado una ola de inmigración sin precedentes.

Millones de latinoamericanos dejaron sus familias para ir a buscar sustento en el exterior. De acuerdo a la ONU en el 2000 había 17 millones de emigrantes latinoamericanos, más del doble que en 1994, donde eran 8.4 millones. Entre otros casos, 293,000 ecuatorianos emigraron entre el 2000 y el 2001. Un reciente informe señala (Codhees-UNICEF 2002) que la migración "ha modificado la estructura familiar en América Latina y el Caribe, un número mayor de niños y niñas son jefes de hogar en familias emigrantes".

F. La familia en riesgo

Hay una víctima silenciosa del aumento de la pobreza, en la región, es una institución reconocida unánimemente como pilar de la sociedad, base del desarrollo personal, refugio afectivo, formadora de los valores básicos, la familia. Muchas familias no pueden resistir las penurias permanentes de los recursos más elementales, el desempleo prolongado, las incertidumbres económicas amenazantes cotidianas y se quiebran. Hoy más de una quinta parte de los hogares humildes de la región han quedado solo con la madre al frente. Por otra parte ha aumentado fuertemente la tasa de renuencia de las parejas jóvenes a formar familia ante los signos de interrogación sobre trabajo, ingresos y vivienda. Las graves dificultades económicas tensan al máximo las familias no sólo humildes, sino también de los estratos medios. Se crean condiciones que favorecen, entre otros, una canalización extremadamente perversa,

que es la violencia doméstica. Los estudios del BID (Buvinic, Morrison, Schifter, 1999) indican un fuerte aumento de los indicadores respectivos en la región. Según ellos, entre un 30% y un 50% de las mujeres latinoamericanas, según el país en que viven, sufren de violencia psicológica en sus hogares y de un 10 a un 35%, violencia física. Influyen en ello causas múltiples pero claramente el *stress* socioeconómico feroz que hoy viven muchas familias incide significativamente en la situación.

Aun en sociedades desarrolladas, la pobreza deteriora severamente a las familias. Un estudio reciente de amplia cobertura nacional con 11.000 entrevistas en EEUU (Rumbelow, 2002) concluye que las mujeres negras, las más afectadas por la pobreza, tienen menores tasas de formación de familias, mayores tasas de divorcios y menores tasas de volver a formar familia. Los investigadores dicen que "las presiones que la pobreza pone sobre la relación familiar son las responsables de ello". Señalan que las mismas tasas afectan a las mujeres blancas que viven en áreas pobres.

La desarticulación de numerosas familias en la región bajo el embate de la pobreza significa a su vez daños severos a los niños en todos los planos básicos. Repercute en el rendimiento escolar, incide en los índices de deserción y repetición, y afecta aun aspectos físicos básicos. Katzman (1997) señala, con base en diversos estudios efectuados en Uruguay, que los niños extramatrimoniales tienen una tasa de mortalidad infantil mucho mayor y que los niños que no viven con sus dos padres tienen mayores daños en diferentes aspectos del desarrollo psicomotriz. En el caso de los hogares con violencia doméstica los efectos son muy graves. Un estudio del BID en Nicaragua (1997) muestra que los hijos de familias con violencia intra familiar son tres veces más propensos a asistir a consultas médicas y son hospitalizados con mayor frecuencia. El 63% de ellos repite años escolares y abandona la escuela en promedio a los 9 años de edad.

G. Una sociedad cada vez más insegura

Los latinoamericanos están pagando muy caro el deterioro social. Uno de los costos más visibles y duros es el aumento incesante de los índices de criminalidad.

El número de homicidios creció en un 40% en la década del 90. Hay 30 homicidios por cada 100.000 habitantes por año, tasa que multiplica por seis la de los países de criminalidad moderada como los de Europa Occidental. Este aumento continuo de los índices ha convertido a América Latina en segunda área geográfica con mayor criminalidad del planeta, después de la zona más pobre del mismo, el Sahara Africano. En la encuesta Latinbarómetro 2001, dos de cada cinco entrevistados dijeron que ellos o un miembro de su familia habían sido objeto de un delito en los últimos doce meses.

Los costos económicos de esta situación son muy elevados. Según los estudios del BID, Brasil gasta en fondos públicos y privados para seguridad el 10.3% de su PIB, lo que significa una cifra mayor al PIB anual total de Chile. Colombia gasta en seguridad el 24.7% de su PIB y Perú el 5.3%.

La región es tentada continuamente a caer en un razonamiento "facilista" al respecto. La criminalidad se solucionaría con el aumento cada vez más intenso de la represión. Prominentes especialistas del tema como Louis Vacquant (2000) advierten sobre la ineficiencia

y los riesgos de este camino. Analizando los datos comparados internacionales no se observan correlaciones significativas, entre aumento de la población carcelaria y reducción de las tasas de criminalidad de mediano y largo plazo. La mera punición no toca las causas básicas que están generando el problema. En cambio, advierte Vacquant, puede llevar al final del camino a "criminalizar la pobreza", a una opinión pública que empiece a ver como criminales en potencia a los pobres y en lugar de tratar de ayudarlos a salir de su situación, los aísle. Éste puede ser un escenario muy perverso en términos de perfil de sociedad, y sin salida.

La otra vía es buscar las causas profundas. Es posible encontrar correlaciones robustas entre la criminalidad latinoamericana y por lo menos tres variables. En primer lugar, parece altamente ligada a las altas tasas de desocupación juvenil antes mencionadas. La criminalidad de la región es de edades muy jóvenes. Un aumento real de oportunidades de integración laboral claramente incidiría sobre ella. Por otra parte, hay correlación fuerte entre criminalidad y familias desarticuladas. Un amplio estudio en EEUU (Whitehead, 1993) comprobó que el 70% de los jóvenes en centros de detención juvenil venían de familias con padre ausente. En Uruguay Katzman (1997) encontró, investigando a los menores internados en el Instituto Nacional del Menor, que sólo uno de cada tres formaba parte de una familia normal cuando se produjeron los hechos que llevaron a su detención. Los datos responden a una realidad, la familia es una institución fundamental para la internalización de valores morales que los alejen de las conductas delictivas. Su buen funcionamiento por ende incidirá de modo relevante en la prevención de las mismas.

En tercer lugar, se observa una alta correlación entre criminalidad y niveles de educación. El ascenso de la escolaridad actúa como un poderoso preventor de la criminalidad.

El análisis de causas lleva en una dirección muy diferente al enfoque facilista. La clave para atacar este gravísimo problema estructuralmente está ligada a poner en marcha políticas que abran oportunidades para los jóvenes, protejan a la estructura familiar y eleven los niveles educativos.

H. La mayor desigualdad del globo

Existe unanimidad en los organismos internacionales en que América es la región más inequitativa del orbe. Los datos disponibles testimonian esa situación. La estructura de distribución del ingreso es la más regresiva internacionalmente como puede observarse en los gráficos que siguen:

GRÁFICO 5
INGRESO QUE RECIBE EL 5% MÁS RICO
(porcentaje del ingreso total)

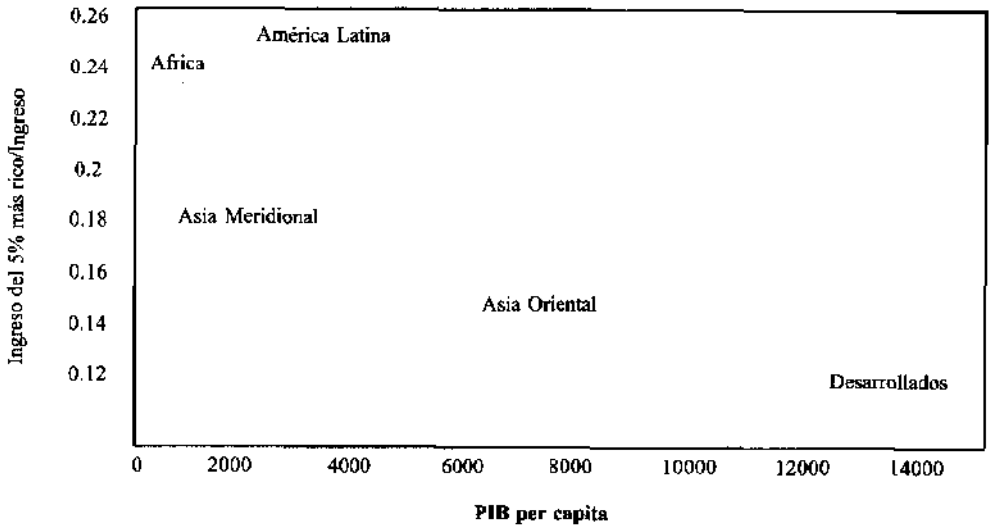
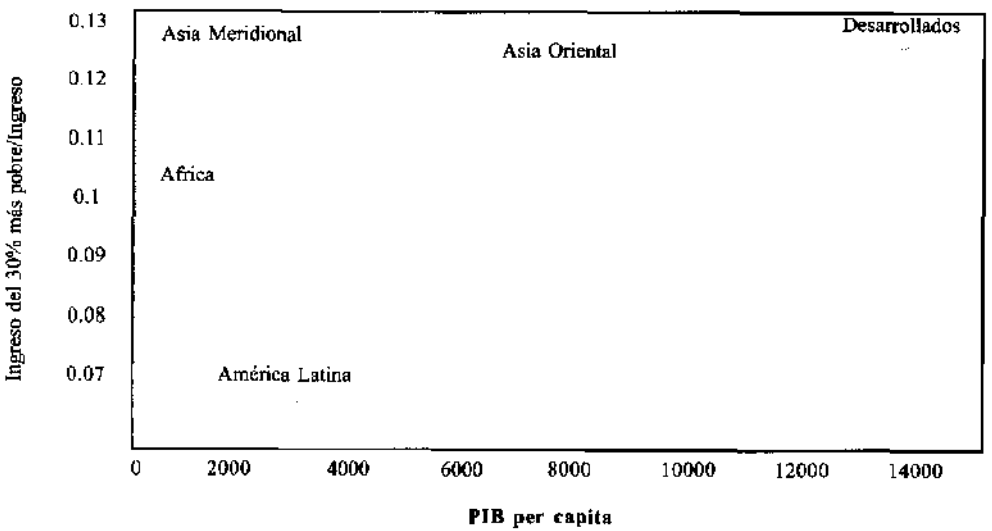


GRÁFICO 6
INGRESO QUE RECIBE EL 30% MÁS POBRE
(porcentaje del ingreso total)



EL 30 Fuente: BID (1998). Informe de Progreso Económico y Social. Washington.

América Latina es la región donde el 5% más rico recibe más que en ninguna otra, 25% del ingreso nacional, y el área en donde el 30% más pobre recibe menos, 7.5%. Tiene la mayor brecha social de todas las regiones.

El 10% más rico de la población de la región tiene un ingreso que es 84 veces el del 10% más pobre. El 20% más rico de la población recibe el 60% del ingreso nacional, mientras que el 20% más pobre sólo recibe el 3%.

La elevada desigualdad determina que de dos tercios a tres cuartos de la población, según el país, tengan un ingreso *per capita* que es menor al ingreso *per capita* nacional. Ello verifica el aserto del paradigma de desarrollo humano de la ONU y otras aproximaciones al cuestionar la utilidad del ingreso *per capita* nacional como medición del progreso de las naciones. Como se observa en sociedades muy desiguales como las latinoamericanas, no informa sobre la situación real de la gran mayoría de la población.

La inequidad latinoamericana no sólo se presenta en el plano de la distribución de ingresos. Afecta otras áreas claves de la vida como, el acceso a activos productivos, el acceso al crédito, las posibilidades de educación, la salud y actualmente la integración al mundo de la informática[1]. La brecha digital en ascenso está creando el riesgo de un nuevo analfabetismo, el analfabetismo cibernético, que excluye a vastos sectores de la población del fundamental circuito de la información y las comunicaciones avanzadas.

La desigualdad de la región no es un problema más de la lista de problema sociales enunciados. Todo indica que es una causa clave del no cumplimiento de la "promesa latinoamericana". Cuando se pregunta, como sucede con frecuencia, por qué un Continente con recursos naturales de excepcional riqueza, materias primas estratégicas en cantidad, fuentes de energía baratas, campos feroces, una buena ubicación geográfica, tiene indicadores sociales tan deprimentes, surgen junto al carácter regresivo de muchas de las políticas económicas aplicadas los impactos negativos que implican las altas desigualdades. Una abundante literatura reciente da cuenta de ellos. Demuestra cómo, entre otros impactos, reducen la formación de ahorro nacional, estrechan los mercados internos impidiendo la producción en escala y el aprovechamiento de externalidades, obstruyen la formación de recursos humanos generando fuertes inequidades a su interior (así por ejemplo los jefes de los hogares del 10% con mayores ingresos de la región tienen 12 años de escolaridad mientras que los del 30% más pobre tienen sólo 5 años), generan inequidades múltiples en el campo de la salud, reducen los niveles de gobernabilidad, destruyen el clima de confianza interno y el capital social. La evidencia mundial comparada demuestra que la desigualdad es una traba formidable para un desarrollo sostenido. La "promesa latinoamericana" se ha estrellado contra ella. Entre otros efectos, el aumento de la desigualdad aparece como una causa importante del aumento de la pobreza en la región. Los análisis de Birdsall y Londoño (1997) demuestran que han contribuido virtualmente a duplicar la pobreza. Berry (1997) denomina a este cuadro una situación de "pobreza innecesaria" porque ella sería mucho menor si los últimos deciles de la distribución del ingreso no tuvieran una fracción tan limitada del mismo.

III. HORA DE ENCARAR LOS MITOS SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL

¿Cómo atacar problemas tan graves como los presentados sumariamente, que significan la subutilización de buena parte de los recursos humanos de la región, minan la gobernabilidad

y entran en colisión directa con los valores éticos en los que cree América Latina como la protección a los niños, la familia, oportunidades para los jóvenes, derecho a la salud y posibilidades de vida digna para todo ciudadano? La política social aparece como un instrumento central para enfrentarlos. Si los países de la región contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, cogestionadas con la sociedad civil, participativas, transparentes, con altos estándares de gerencia social, podrían transformarse en medios efectivos de movilización productiva, devolución de dignidad, e integración social. Sin embargo, ese camino está dificultado, entre otros planos, por percepciones erróneas sobre el rol y potencialidades de la política social. Abordaremos sucintamente varios de esos mitos.

PRIMER MITO: LA SUPERFLUIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL.

Un aura de ilegitimidad suele rodear la política social en la región. Sectores influyentes suelen presentar expresa o implícitamente la visión de que es una especie de "concesión forzosa" a la política. El mensaje transmitido es que los esfuerzos deberían concentrarse en el único camino real que sería el crecimiento económico. La política social, sería una especie de "costo forzado" que con frecuencia distrae recursos de ese esfuerzo central. Esta visión ha sido algunas veces verbalizada sintéticamente con la afirmación: "la única política social es la política económica".

Colocada en esa situación difícil, de deslegitimización continua, son limitadas las posibilidades de la política social. Debe ante todo argumentar permanentemente sobre su derecho a existir. Es natural que esa condición de debilidad institucional, sea la víctima fácil de recortes y ajustes, se le ubique en lugares secundarios de los organigramas y sus representantes no formen parte de los espacios en donde se toman las grandes decisiones macroeconómicas. Una experimentada Ministra de Desarrollo Social latinoamericana resumió su vivencia al respecto en un foro internacional narrando que después de largos esfuerzos se consiguió que se admitiera en el Gabinete Económico al Ministro Coordinador de lo social, pero claro está "con voz, pero sin voto".

Los hechos indican que es un grave error considerar casi superflua a la política social. En primer lugar, la supuesta concesión política no es tal. Hace a la esencia misma del funcionamiento de una democracia. La acción contra la pobreza es el primer reclamo según las encuestas de la ciudadanía latinoamericana que es, en una democracia, la real depositaria del poder. La ciudadanía quiere políticas sociales, agresivas, bien articuladas, bien gerenciadas, efectivas. Oírla no es hacerle una concesión, es respetar el sistema democrático.

Por otra parte, las experiencias de las últimas décadas en el mundo han demostrado que la política social es además de una respuesta a demandas legítimas, un aspecto fundamental de la acción para un desarrollo sostenible. El crecimiento económico es imprescindible y deben ponerse en él los máximos esfuerzos posibles. Un país debe hacer todos los esfuerzos para crecer, tener estabilidad, progreso tecnológico, competitividad, pero los hechos indican que el crecimiento solo no resuelve el problema de la pobreza. Uno de los mitos que han quedado en el camino de las ideas convertidas en dogmas con frecuencia en las ultimas décadas, es el del "derrame". El supuesto de la visión económica convencional es que producido el crecimiento se irá derramando hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Las

realidades han ido en otra dirección. Si una sociedad es muy desigual, como la latinoamericana, y sus políticas sociales débiles, aún logrando crecimiento, el mismo casi no permea a los sectores pobres. El Instituto de Investigaciones del Banco Mundial se pregunta en su sugerente obra "La calidad del crecimiento"(2000) cómo se explica que países que han tenido similares tasas de crecimiento tienen, sin embargo, resultados muy distintos en cuanto a logros en el mejoramiento de la vida de la gente y en cuanto a la sustentabilidad de ese crecimiento. Hay un gran tema de calidad del crecimiento. Es muy diferente un crecimiento que beneficia principalmente a unos pocos sectores, que concentra aún más las oportunidades y los ingresos, que se da sólo en algunos centros urbanos, que dificulta el desarrollo de las pymes y de otros emprendimientos económicos de base, a un crecimiento que genera polos de desarrollo en todo el país, potencia al campo, mejora la equidad, impulsa la pequeña y mediana industria y difunde la tecnología. Es característico del primer tipo de crecimiento, "un crecimiento distorsionado", el relegamiento de la política social; sólo existe para apagar grandes incendios. El segundo, el "crecimiento compartido", tiene como un eje una política social que potencie a la población y aumente sus posibilidades de integración al modelo de crecimiento. La política social es una base estratégica para obtener la calidad de crecimiento deseable.

SEGUNDO MITO: LA POLÍTICA SOCIAL ES UN GASTO.

La terminología está totalmente difundida y afianzada. Cuando hablamos de lo social estamos hablando de un "gasto", recursos que se consumen. Transmite una visión que refuerza la anterior: superflua y gasto. El lenguaje no es un punto menor, expresa con frecuencia concepciones subyacentes muy arraigadas.

A esta altura de la experiencia comparada sobre la política social, corresponde preguntarse: ¿es realmente un gasto?

La Organización Mundial de la Salud recogió el guante, en el campo de la salud. Convocó a una Comisión de prominentes economistas y especialistas a analizar las relaciones entre salud y economía. El informe producido "Macroeconomía y salud"(2002) echa por tierra suposiciones generalizadas, y demuestra que asignar recursos para la salud, no es gastar sino invertir a altísimos niveles de retorno sobre la inversión. La Comisión indica que el mito dice que el crecimiento económico de por si mejorará los niveles de salud. Los esfuerzos deberían, por ende, concentrase en el mismo. El análisis de la historia reciente muestra realidades diferentes. Examinando las economías más exitosas de los últimos 100 años se verifica que los hechos funcionaron a la inversa. Grandes mejoras en la salud pública y la nutrición estuvieron detrás de impresionantes despegues económicos como el del Sur de EEUU y el rápido crecimiento de Japón a inicios del siglo XX y el progreso del sudeste asiático en 1950 y 1960. Fogel muestra estadísticamente que el aumento de las calorías disponibles para los trabajadores en los últimos 200 años (en países como Francia e Inglaterra) ha hecho una importante contribución al crecimiento del producto bruto per cápita. Diamond (2002) señala que las historias de éxito económico recientes, como Hong Kong, Mauritania, Malasia, Singapur y Taiwan, tienen algo en común: han invertido fuertemente en salud pública, y su producto bruto creció al descender la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida. Los buenos niveles de salud pública no son por tanto una consecuencia sino un prerrequisito para

que una economía pueda crecer. Con una población con problemas de salud, el rendimiento educativo baja, se pierden muchos años de vida activa posible y se reducen los niveles de productividad. La Comisión midió econométricamente el costo que significa no hacer políticas de salud enérgicas. Concluye que el producto bruto de África sería hoy 100.000 millones de dólares mayor, si años atrás se hubieran hecho todos los esfuerzos para actuar contra la malaria. La alta malaria está asociada con una reducción del crecimiento económico del 1% o más por año.

Los datos informan que la asignación de recursos a la salud, forma típica del llamado gasto social, no es tal gasto, sino una inversión neta. Por otra parte la Comisión estima que tiene una tasa de retorno sobre la inversión de 6 a 1.

Múltiples análisis indican que la misma situación se observa en otra expresión básica del llamado gasto social, la educación. La educación es un fin en sí mismo en una sociedad democrática. Por otra parte, es un recurso económico decisivo en el escenario económico mundial actual. La calidad de las calificaciones de la población de un país determina aspectos fundamentales de su posibilidad de desarrollo y absorción de las nuevas tecnologías y de sus niveles de competitividad. Como lo señala Thurow (1996) hemos pasado a economías "conocimiento intensivas". Las industrias de punta no están basadas en recursos naturales, ni en capital sino principalmente en conocimientos como sucede con las telecomunicaciones, la biotecnología, la microelectrónica y la informática. En esas condiciones destaca: "el conocimiento es la única fuente de ventajas relativas". La educación es la vía maestra para generar y poder utilizar conocimiento. La tasa de retorno sobre la inversión para las industrias que invierten en conocimiento y capacitación duplica a la de las industrias que concentran su inversión en planta y equipo. Lo mismo sucede en otros campos. Según los cálculos de UNICEF un año más de escolaridad para las niñas en América latina podría reducir las tasas de mortalidad infantil en un nueve por mil. El incremento del capital educativo reduciría el embarazo adolescente, mejoraría la capacidad de manejo de la mujer en el periodo preparto, y postparto, y su cultura para un desempeño nutricional adecuado.

No es gasto el concepto que describe el valor que para la economía y la sociedad tiene la aplicación de recursos a programas educativos eficientes. Como lo señala Delors (1999) "hay mucho mas en juego de la educación depende en gran medida el progreso de la humanidad... Hoy esta cada vez más arraigada la convicción de que la educación constituye una de las armas más poderosas de que disponemos para forjar el futuro".

La estrecha visión de la política social como gasto, debe dar paso a su rol real. Asignar recursos a una política social eficientemente gestionada, significa invertir en el desarrollo de las potencialidades y capacidades de la población de un país. Ello es un fin en sí mismo y al mismo tiempo es la herramienta más poderosa de desarrollo que se conozca.

TERCER MITO: ES POSIBLE PRESCINDIR DEL ESTADO.

A las características de superfluas, y mero gasto, con que se tiende a asociar a la política social, se les suma con frecuencia una tercera: el Estado sería casi por naturaleza altamente ineficiente. Con ello se cierra un círculo que crea las condiciones para pensar como única alternativa en reemplazar las políticas sociales publicas, por el mercado, en forma total o

considerable. En América Latina el razonamiento ha tomado con frecuencia el carácter de "profecía que se cumple a sí misma". Al plantear como punto de partida, la inutilidad del Estado, ha generado medidas que debilitaron fuertemente sus capacidades institucionales, desarticularon organismos claves, propiciaron casi agresivamente el retiro del sector público de los más capaces, desjerarquizaron la función pública en el campo social como en otras áreas. Un Estado minado, en sus bases organizativas, ha cumplido en diversas realidades la profecía. Su capacidad de operación real se redujo significativamente.

Sin embargo, las exigencias de la realidad han ido por otro camino. El Nóbel Stiglitz (2002) retrata su propia experiencia sobre el tema en visión probablemente representativa de la de muchos otros especialistas del siguiente modo: "Yo había estudiado las fallas tanto del mercado como del Estado y no era tan ingenuo como para fantasear que el Estado podía resolver todas las fallas del mercado, ni tan bobo como para creer que los mercados resolvían por sí mismos todos los problemas sociales. La desigualdad, el paro, la contaminación, en esos el Estado debía asumir un rol importante". En la región más desigual del planeta, y con altos niveles de desocupación, el rol social de la política pública es estratégico. Así, enfrentar las desigualdades significa poner en marcha políticas públicas activas y bien gerenciadas que conviertan en hechos los lemas consensuales en la región: educación para todos, salud para todos, trabajo, a los que se pueden agregar hoy otros como: democratización del crédito, impulso a las pequeñas y medianas empresas y acceso universalizado a la informática y la internet.

Según indica la experiencia el mercado, que tiene un amplio potencial productivo pero al mismo tiempo el riesgo de graves fallas, como la sustitución de la competencia por los monopolios u oligopolios, no está en condiciones de dar respuesta a estas perentorias necesidades. Por ejemplo destacando sus limitaciones en el campo de la salud dice el Informe de la OMS sobre "Macroeconomía y Salud" (2001) que las enfermedades típicas de los pobres no interesan a los grandes laboratorios porque no son atractivas en términos de mercado. Así habiendo muchas personas con tuberculosis latente y 16 millones con ella, el último fármaco salió al mercado en 1967. Un estudio de la American Medical Association sobre las enfermedades tropicales que afectan a sectores humildes en su mayor parte concluyó, que entre 1975 y 1997 solo aparecieron 13 fármacos nuevos, la mitad fruto de investigaciones veterinarias.

En el terreno de la educación, problemas muy delicados como la alta inequidad que significa que menos de un 20% de los niños de la región concurren a algún preescolar, instancia obligada de formación hoy en el mundo desarrollado, no tienen resolución de mercado, porque en su gran mayoría son niños de familias sin recursos. Los no concurrentes no tienen posibilidades sino surgen de la política pública.

La ciudadanía capta claramente estas realidades. En la encuesta Latinbarómetro 2001 al preguntar si el Estado no puede resolver ninguno de los problemas que identificaron, sólo el 6.6% de los entrevistados contestó que piensa de ese modo. El 53.2% considera que puede resolver todos, la mayoría, o bastantes problemas. Hay una expectativa que ha crecido por las frustraciones, por políticas públicas activas, particularmente en el campo social, que sean gerenciadas con eficiencia y transparencia.

¿Son posibles? Un prominente pensador gerencial, Henry Mintzberg señala en el Harvard Business Review (1996) que no entiende por qué no, que la ineficiencia no es exclusiva de

ningún sector de la economía, que la idea de que el mejor gobierno es el no gobierno ironiza "es el gran experimento de economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".

CUARTO MITO: EL APORTE DE LA SOCIEDAD CIVIL ES MARGINAL.

Así como descalifica a la política social pública, el razonamiento circulante tiende a relativizar las posibilidades de aporte a la acción social de la sociedad civil. Transmite el mensaje de que dicho aporte es meritorio simbólicamente, pero equivale a caridad. No resuelve ningún problema relevante, y por ende, no merecería un apoyo especial. Así muy pocos países de la región han intentado explorar seriamente la posibilidad de incentivos fiscales sistemáticos para promover contribuciones. En general, respondiendo a esta visión subestimante, son reducidas las políticas para tratar de potenciar las posibilidades de participación de la sociedad civil en la política social.

Una visión, de cada vez más peso en los análisis sobre el desarrollo en nuestros días, la de capital social, pone muy en descubierto la regresividad de este mito. El capital social ha implicado poner en el foco del desarrollo factores poco considerados como la confianza interpersonal, la capacidad de asociatividad, la conciencia cívica y los valores éticos. Las mediciones indican que estos factores tienen un peso directo en los desempeños macroeconómicos, productivos, políticos y sociales de los países. Entre otras expresiones del capital social se hallan el voluntariado, y la responsabilidad social de la empresa privada.

El voluntariado constituye actualmente, según las estadísticas la séptima economía del mundo en producto bruto. En diversos países desarrollados genera más del 5% del PIB, en bienes y servicios principalmente sociales. En países como Suecia, Holanda, Israel, Canadá, EEUU y otros, una gigantesca red de organizaciones basadas en trabajo voluntario prestan una gama extensísima de servicios para los sectores más débiles de la población como los sin techo, los niños pobres, la familia, los inmigrantes, los discapacitados, y las edades mayores. La responsabilidad social empresarial empieza a ser evaluada en las mediciones de calidad de las empresas y han aparecido los primeros fondos de inversión que piden a los inversionistas comprar acciones solo de las empresas con mejores índices de responsabilidad ciudadana.

En América Latina, existe un inmenso potencial en este campo que estimulado y canalizado puede convertirse en un potente instrumento de política social. La actitud positiva hacia el trabajo voluntario es amplia. En Argentina la encuesta Gallup verificó un ascenso creciente de los voluntarios en medio de la grave situación actual. En 1997, el 20% de la población estaba involucrado en trabajo voluntario, en el 2000 era el 26%, en el 2001 el 32%, y el porcentaje continuó ascendiendo. La riqueza del voluntariado en Argentina se mostró como un elemento clave frente a los dramáticos problemas sociales actuales. Actuando coordinadamente con la activa política pública social desplegada, diversas organizaciones de la sociedad civil multiplicaron sus esfuerzos ante la emergencia. Así entre ellas, Caritas, gran programa de apoyo social de la Iglesia Católica, cubrió a 3000.000 de pobres en base a 60.000 voluntarios. La comunidad judía que fue fuertemente golpeada por la destrucción de las pequeñas clases medias en las que estaba concentrada, levantó amplios programas sociales que dieron protección a casi una tercera parte de la misma, apoyándose en 10.000 voluntarios.

Iniciativas semejantes han surgido en otras comunidades religiosas, y en la base social, vecindarios, clubes deportivos, asociaciones culturales, donde se multiplican a diario. En Brasil existen importantes iniciativas en marcha en estas direcciones. La gran campaña "Hambre cero" lanzada por su nueva presidencia, combina políticas públicas agresivas con el apoyo de importantes sectores de la sociedad civil en acciones concretas. También allí se ha conformado un activo movimiento de responsabilidad social empresarial. El mismo ha generado el Grupo de Instituciones y Fundaciones empresariales (GIFE) que trata de impulsar y apoyar técnicamente iniciativas sociales empresariales.

El capital social, este capital formidable latente en una sociedad, que impregna al mismo tiempo de solidaridad la misma, marginado por el mito, debe ser rescatado, valorizado e impulsado.

QUINTO MITO: LA DESCALIFICACIÓN DE LOS POBRES

El Banco Mundial realizó una encuesta en gran escala a los pobres del mundo, 40.000 pobres de 50 países, entre ellos varios de América Latina, fueron indagados sobre sus percepciones de la pobreza (Banco Mundial, 2000). Explicaron que la pobreza no es sólo carencia de recursos básicos. Va mucho más allá, así destruye o erosiona las familias y causa daños psicológicos y afectivos. Enfatizaron que sobre todo es atentoria contra su dignidad como seres humanos. Una de sus vivencias centrales es la "mirada desvalorizante" que converge sobre ellos desde diferentes sectores de la sociedad. Se los ve como personas inferiores, casi subhumanas por su pobreza material. Ello afecta su autoestima y su dignidad.

Al ser interrogados sobre en que organizaciones confiaban, colocaron en primer lugar de su escala a las organizaciones de los mismos pobres. Uno de los elementos fundantes de ello es que allí los pobres realmente participan y recuperan su confianza en sí mismos y en su comunidad. Las recomendaciones de los investigadores son superar los moldes tradicionales de la política social e invertir en fortalecer las capacidades de organización de los pobres, mediante capacitación de sus líderes, infraestructuras para actividades societarias, desregulación jurídica y otros medios.

Las visiones circulantes en la región suelen ver al pobre encerradas en la mirada desvalorizante sin incluir estas realidades. El pobre aparece como el objeto de programas que buscan atenuar impactos económicos, y no como un sujeto que puede hacer aportes importantes, y a través de ellos redignificarse.

Diversas investigaciones latinoamericanas indican que cuando la capacidad de organización de los pobres es alentada, o por lo menos no obstruida, los resultados productivos son muy relevantes. Así estudiando econométricamente la movilización del capital social de campesinos pobres a través de los comités de campesinos en el Paraguay, José R. Molinas (Molinas 2002) concluye: "La acción colectiva entre campesinos es central para cualquier intento efectivo de reducción de pobreza rural. Puede contribuir significativamente a reducir la pobreza rural a través de la provisión de bienes públicos tales como el mejoramiento de la educación pública, mejores rutas, mejores puestos de salud, la ayuda para la diseminación de nuevas tecnologías y la solución de fallas de mercado en la provisión de créditos para los pobres... El capital social facilita la acción colectiva entre los campesinos".

En Perú, una investigación de la Universidad del Pacífico (Portocarrero y Millán, 2001) encontró que los pobres tienen una actitud muy positiva hacia el trabajo voluntario, Díaz Albertini (2001) señala: "no tienen acceso al mercado y al estado, luego acuden a ellos mismos para garantizar toda una serie de bienes, servicios y apoyos sociales". Los pobres contribuyen más del 80% de los trabajos voluntarios en las principales ciudades del Perú como lo indica el cuadro siguiente:

CUADRO 4

Comparación de diferentes dimensiones del trabajo voluntario cinco principales ciudades del Perú según nivel socioeconómico – 1997
(en porcentajes)

Dimensiones del trabajo voluntario	Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel Bajo Superior	Nivel muy bajo superior	Nivel bajo inferior
% que realizó trabajo voluntario en 10997 en cada nivel socioeconómico	25	33	37.4	26.2	23.9
Con respecto al total de trabajo voluntario de 1997	2.8	16.9	16.9	31.0	4.0
Trabajo voluntario en el área religiosa	27.3	25.4	31.3	13.0	12.5
Trabajo voluntario en el área de desarrollo y vivienda	9.1	16.4	17.9	34.4	31.3
Tipo de trabajo realizado: enseñanza y capacitación	54.5	53.7	37.3	21.1	25.0
Tipo de trabajo realizado: mano de obra	27.3	29.9	32.8	50.4	50.0

Fuente: Portocarrero y Millan (2001)

Como se observa, los pobres son gran mayoría entre los voluntarios; mientras que los estratos altos y medios hacen sus aportes fundamentalmente en enseñanza y capacitación, los pobres los hacen a través de su mano de obra.

Frente al mito que desvaloriza a los pobres y se autocumple al profundizar a través de ello su exclusión, surge la posibilidad de una política activa de empoderamiento de sus comunidades y organizaciones. Como destaca Brown (2002), Administrador general del PNUD "una fuente central de la pobreza es la carencia de poder de los pobres". El empoderamiento puede permitir que recuperen su "voz" sofocada por el mito.

SEXTO MITO: EL ESCEPTICISMO SOBRE LA PARTICIPACIÓN

Dos instrumentos maestros de la política social necesaria para enfrentar la pobreza, la participación y la cooperación interorganizacional son fuertemente resistidos en la región.

El discurso latinoamericano es cada vez más unánime respecto a la participación. Tiene un "centimetraje" altísimo en las exposiciones públicas de líderes de todo orden de organizaciones públicas y privadas. Sin embargo, los avances en los hechos son limitados.

Los indicadores muestran escasos progresos en cuanto al establecimiento de políticas concretas de participación, el apoyo sustantivo a las experiencias participatorias en marcha, la búsqueda de nuevos instrumentos jurídicos, institucionales y financieros para apoyarla, ¿Qué está sucediendo en la realidad? Pareciera que, por un lado, es tan fuerte la demanda pública por participación que resulta casi no viable darle la espalda. Por otro, como suele suceder las resistencias profundas que hay a la misma se refugian en el nivel de la gestión, que es aquel que da forma a las políticas reales. Allí la participación tiende a ser bloqueada.

El bloqueo a la participación quita a la política social una vía maestra para mejorar desempeños. Cuando se enfrenta y supera los resultados son sorprendentes. Una vigorosa participación comunitaria ha sido la característica de la mayoría de los programas sociales exitosos de la región.

SÉPTIMO MITO: RESISTENCIA A LA COOPERACIÓN INTER-ORGANIZACIONAL

Otro recurso maestro de la política social dificultado con frecuencia por los mitos, es el de las cooperaciones interorganizacionales. Una política social efectiva es aquella que ataque efectivamente las causas y no sólo los síntomas de la pobreza. Como ellas son múltiples, se requerirá necesariamente de la acción integrada de diversas organizaciones de diferentes campos. Hace falta sumar gobierno central, regiones, municipios, sociedad civil, organizaciones de los propios pobres. Integrar acciones en las áreas de trabajo, educación, salud, familia, y otros. Se imponen alianzas estratégicas entre las diferentes organizaciones. Hace falta superar las estrechas visiones puramente sectoriales tan usuales en la práctica organizacional de la región.

El mito plantea de diversos falsas oposiciones. Una de sus expresiones más frecuentes es el supuesto enfrentamiento entre Estado y Sociedad civil en el campo social. Son presentadas como opciones excluyentes. Se requiere lo contrario, la suma. Ninguno solo puede hacer la tarea. Una política social pública agresiva es una responsabilidad irrenunciable en una América Latina que presenta las alarmantes tendencias que se vieron en la primera parte de este trabajo. Al mismo tiempo la sociedad civil tiene que ser un actor activo de la política social y hacerse responsable del problema. La suma de ambos a través de alianzas, de todo orden los potencia mutuamente, amplía los recursos reales y maximiza las posibilidades de efectividad... Lo que pueden hacer políticas públicas activas combinadas con el voluntariado, la responsabilidad social empresarial, la acción vecinal, el respaldo de las comunidades religiosas, la contribución de las universidades, es mucho más que los esfuerzos aislados de los actores.

El "tendido de puentes organizacionales" en la política social hace a su eficiencia. Así la experiencia comparada indica que para potenciar realmente las organizaciones de los pobres hay que crear lazos entre ellas y organizaciones mayores de la realidad que tienen acceso a recursos económicos y poder. De lo contrario, los logros posibles de las organizaciones de los desfavorecidos estarán acotados. Ese papel de facilitadores de esos nexos lo pueden hacer organizaciones de la sociedad civil y las mismas políticas públicas.

Frente al mito que plantea como antagónicos a Estado, sociedad civil, y organizaciones de los pobres surge la posibilidad de "alianzas virtuosas" entre políticas públicas que movilicen y aprovechen el apoyo de la sociedad civil, y que combinadamente con ella potencien el capital social de los pobres.

Será difícil abrir paso a una nueva generación de políticas sociales renovadas en América Latina, sin encarar frontalmente las resistencias profundas en campos como la participación y las alianzas interorganizacionales, desmontar mitos y prejuicios, enfrentar intereses y avanzar hacia una cultura organizacional superadora de todos ellos.

IV. LA ÉTICA DE LA URGENCIA

Urge en América Latina recuperar a plenitud la política social para dar la lucha contra los agudos niveles de pobreza que agobian a gran parte de la población, en un continente pletórico en riquezas potenciales.

Para ello será necesario superar mitos como los reseñados, y otros semejantes, muy vinculados a una visión cerradamente economicista y reduccionista del desarrollo de pocos resultados y que ha conducido a serios errores en diversos casos.

Esa visión está en activo cuestionamiento actualmente a nivel internacional. Desde el paradigma de desarrollo humano de las Naciones Unidas, que propone un desarrollo cuyos avances se midan por indicadores que evidencien mejoramiento de aspectos sustanciales de la vida diaria de las mayorías, el ajuste con rostro humano de la UNICEF, la concepción de la salud como derecho básico y el peso regresivo de las desigualdades sobre ella de la Organización Panamericana de la Salud, las críticas desde diversos sectores al Consenso de Washington, hasta la concepción del desarrollo como crecimiento de la libertad de Amartya Sen, múltiples aproximaciones expresan la necesidad de articular un desarrollo integral con equidad.

Todas ellas dan un lugar estratégico a una política social activa y jerarquizada. Así sucede también con la nueva generación de prominentes economistas jóvenes preocupados por el desarrollo sobre la que llama la atención un reciente trabajo del New York Times (Altman, 2002). Se desempeñan en algunas de las más reputadas universidades como Harvard, MIT y la London School of Economics, y tienen varios reclamos de fondo a la economía convencional. Dicen que la misma se concentra solo en el "gran cuadro" y no tiene en cuenta lo que sucede en la realidad. Por otra parte ofrece recetas universales, cuando como señala Besley (London School) "los problemas son diferentes país por país y aun región por región dentro de los países." Así las recetas, que ayudaron a algunos en ciertos momentos, no funcionaron en África, la ex Unión Soviética, en diferentes partes del Sudeste Asiático y en América Latina. Estos economistas jóvenes "están insatisfechos con las supuestas panaceas como presupuestos equilibrados, nueva infraestructura y estabilidad financiera, buscan en el campo qué está pasando con factores como la motivación de la gente y los flujos de información que guían las políticas país por país". Uno de sus exponentes más destacados Ester Duffo (MIT), dice que "el desarrollo es una serie de preguntas y no se define realmente por técnicas".

Frente a sus detractores, la necesidad de una política social vigorosa puede exhibir junto a su carácter clave para un desarrollo sostenible, una legitimidad ética fundante. Ya los textos bíblicos, pilar de nuestra civilización no sólo indican que la pobreza es un agravio a la dignidad del ser humano, creación de la divinidad, y que las grandes desigualdades atentan contra la moral básica, sino que además prescriben normas detalladas de política social. El Antiguo Testamento contiene, desde un sistema fiscal completo, para financiar la ayuda a los más

débiles, el diezmo, hasta regulaciones de la propiedad, protecciones al trabajador, orientaciones para la ayuda al otro, preceptos para asegurar se respete la dignidad de los pobres y multitud de normas semejantes. La voz de los Profetas se levanta en la Biblia para exigir "No habrá pobres entre vosotros", (Deuteronomio, 15:4). No es una voz de oráculo, sino de exigencia moral. Está señalando depende de la comunidad organizada y de cada persona, eliminar la pobreza. Similar es el llamado del Nuevo Testamento.

Construir un modelo de desarrollo integral, productivo y equitativo, orientado por los valores éticos básicos, movilizar como uno de sus ejes una política social de nuevo cuño basada en alianzas entre políticas públicas, sociedad civil, y organizaciones de los desfavorecidos, instrumentada de modo descentralizado, transparente, y bien gerenciada, plantear la superación de la pobreza y la inequidad como prioridades fundamentales parece ser el gran desafío que tiene por delante este continente.

Hay por otra parte otra consideración ética que debería acompañarnos, no se puede esperar más. Hay una "ética de la urgencia" a aplicar. Muchos de los daños que causa la pobreza son irreversibles. Cada día, hay madres que perecen al dar a luz, niños desnutridos cuyas capacidades neuronales son dañadas para siempre por el hambre, jóvenes sin oportunidades al borde del delito, familias destruidas por la pobreza. El campo social no admite postergaciones como otros. Como lo ha marcado el Papa Juan Pablo II (1999): "el problema de la pobreza es algo urgente que no puede dejarse para mañana".

El fortalecimiento y profundización de los procesos de democratización en América latina, es crucial para que la región recupere una inversión social importante, y políticas sociales vigorosas y coparticipadas. En sus clásicos análisis sobre las grandes hambrunas en el último siglo, Amartya Sen (1981), demostró que nunca hubo grandes episodios de hambre en sociedades con democracias realmente activas. La presión de una sociedad civil movilizada, medios de difusión independientes, una opinión pública vigilante, obligó a los liderazgos a poner en primer lugar la erradicación del hambre. Una investigación cercana de Kawachi y Kennedy (2002) demuestra que aún en países altamente desarrollado como los Estados Unidos, al examinar 50 Estados puede observarse que cuanto mayor es la movilización de votantes de las clases bajas, mas activas y fuertes son las políticas sociales.

En definitiva tras la necesidad de que Estado y sociedad civil pongan en marcha en América Latina políticas sociales que aseguren nutrición, salud, educación, y dignidad a los ciudadanos, se juega una opción ética fundamental: La de escoger el camino de la responsabilidad por el otro, o el de la insolidaridad. El riesgo de este último está bien abierto en la región. Los mensajes individualistas, consumistas, y frivolizantes, que exacerban el egoísmo y la indiferencia están incidiendo en que amplios sectores pierdan sensibilidad frente a los males de la pobreza. Empiecen a acostumbrarse a ella como si fuera parte del paisaje. Vean el espectáculo cruel de los niños viviendo en desamparo en las calles, los ancianos abandonados a su destino, los jóvenes sin salida, como si todo ello fuera una especie de hecho de la naturaleza, "como si lloviera". No es un hecho de la naturaleza, deriva de graves errores en las políticas, de la inequidad, y de falencias éticas agudas. Nuestras sociedades corren el peligro en este proceso de perder la capacidad de indignación ante la injusticia, uno de los atributos centrales de la especie humana. Recuperar esa calidad fundamental, será la base para dar la lucha por un desarrollo que incluya a todos.

BIBLIOGRAFÍA

Altman,Daniel (2002). Small picture approach to a big problem, poverty. The New York Times, August 20.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2002). IDB Bulletins, Washington, May 21, 2002.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997). Informativo especial. Violencia Doméstica. Washington.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID 1998). Informe de progreso económico y social. Washington.
Banco Mundial (2003). Desafíos y oportunidades para la igualdad de genero en América Latina y el Caribe. Washington DC.
Berry, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol.32, No.2.
Birdsall, Nancy and Augusto de la Torre, con Rachel Menezes.(2001). El disenso de Washington. Carnegie Foundation y Diálogo Interamericano, Washington, DC.
Birdsall, Nancy and Juan Luis Londoño.(1997). Assets inequality matters. An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.
Brown, Mark (2002). Presentación mundial del Informe sobre Desarrollo Humano 2002 del PNUD. Manila,24 de Julio.
CEPAL (2002).Panorama Social de América Latina 2001-2002. Santiago de Chile.
Comisión Mundial del Agua para el Siglo XXI (1999). Informe. Banco Mundial. Washington.
Consultaría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES).(Diciembre 2002). Informe sobre las migraciones auspiciado por UNICEF
Delors, Jacques (1999). Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el Siglo XXI. UNESCO, Paris.
Diamond, Jared (2002). Why we must feed the hands that could bite us. The Washington Post, January 13.
Diaz Albertini, Javier (2001). Capital social, organizaciones de base y el Estado. CEPAL, Conferencia Regional, septiembre.
Forero, Juan (2002). Still poor, Latin Americans protest push for open markets. The New York Times, July 19.
Intervida (2003). Informe AFP, Madrid, Julio 23.
Juan Pablo II (1999). Discurso en Elk, Polonia, 8 de junio.
Kawachi, Ichiro and Bruce P. Kennedy (2002). The health of nations: why inequality is harmful to your health. The New Press, New York.
Kaztman, Ruben (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. Revista de la CEPAL, Agosto.
LatinBarómetro.(2002). Encuesta 2002. Santiago de Chile.
Mathews, Jessica T. y Peter Hakim. (2002). Prólogo a "El disenso de Washington". Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano. Washington.
Mintzberg,Henry (1996). Managing government, governing management. Harvard Business Review, May, June.
Molinas, José R. (2002). ¿Es posible generar circulos virtuosos de acumulación de capital social y de reducción de pobreza rural? Universidad Católica del Paraguay.

Ocampo, José Antonio (2003). Economía y Democracia. Trabajo expuesto en la Conferencia Internacional "Movilizando el capital social y el voluntariado de América Latina "organizada por el Gobierno de Chile y la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Etica y Desarrollo del BID, Santiago de Chile, 22-23 de mayo.
Organización Internacional del Trabajo (2002). Panorama Laboral 2002. Lima.
Organización Panamericana de la Salud (2002). Celebrando 100 años de salud. Washington, DC.
Portocarrero, Felipe y Armando Millan. (2001) ¿Perú, país solidario? Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, Lima.
Projeto Fome Zero (2001). Uma proposta de politica de seguranca alimentaria. Projeto Fome Zero, Instituto de Ciudadanía. Brasilia.
PREAL (2001). Partnership for educational revitalization in the Americas, Lagging behind. Inter-American Dialogue, Washington, DC.
PREAL (2003). Deserción escolar. Un problema urgente que hay que abordar. En Formas y Reformas de la educación, Marzo.
Rumbelow, Helen (2002) Study looks at women, marriage and divorce. The Washington Post, Jul 25.
Sen, Amartya (1981) Poverty and famines: an essay on entitlement and deprivation. Oxford, Clarendon Press.
Stiglitz, Joseph, (2002). El malestar en la globalización. Taurus. Buenos Aires.
Tausk, Juan (2002). Investigación sobre efectos psicológicos del desempleo. Universidad de Buenos Aires, Cátedra de Clínica Psicológica y Psicoterapias. Facultad de Sicología.
The Washington Post, (2003). Trade brings riches, but not to Mexico's poor. Mary Jordan and Kevin Sullivan. March 22.
Thurow, Lester C. (1996). Preparing students for the coming century. The Washington Post, April 7.
Vacquant, Louis (2000) Las cárceles de la miseria. Editorial Manantial. Buenos Aires.
Whitehead, Dafoe and B. Whitehead. (1993) Don Quayle was right. The Atlantic Monthly, New York, April.
World Bank, (2000). The quality of growth. Washington.
World Bank, (2000). Deepa Narayan and others. Voices of the poor. Washington.
World Health Organization, (2002). Macroeconomics and health. Ginebra.

NOTAS

[1] El autor analiza detalladamente las diferentes inequidades latinoamericanas, y su dinámica en Bernardo Kliksberg (2000), Desigualdade na America Latina. O debate adiado. UNESCO, Cortez Editora, Brasil.

CONCERTACIÓN Y EFICACIA DE LA ACCIÓN POLÍTICA: EL CONSEJO DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL GOBIERNO DE LULA *

SONIA FLEURY[1]

Una de las primeras medidas del gobierno de Lula fue la creación del Consejo del Desarrollo Económico y Social (CDES)[2], agencia de consulta de la presidencia a la sociedad civil, a la vez que un canal institucionalizado de la negociación de pactos entre diversos agentes de la sociedad y el gobierno, en lo referente a la agenda de las reformas económicas, política y social.[3]

El objetivo de este trabajo es analizar la reciente creación de los CDES, a la luz de la experiencia internacional y de la teoría democrática, así como discutir su eficacia en lo referente a la creación de un espacio institucionalizado de la democracia deliberativa.

La experiencia internacional de los Consejos del Desarrollo se remonta a la mitad del siglo pasado con la creación de los primeros Consejos en Francia (1946/1958) y Holanda (1950), asociando a éstos la tradición de negociación y de representación corporativa que fundamentaron la experiencia de la democracia social europea. Actualmente también existen Consejos en Austria (1963), Portugal (1991/1992), España (1991), África del sur (1995), además del Comité Europeo Económico y Social (CESE) establecido en 1957.

La mayoría de los Consejos existentes se caracterizan por una composición corporativa, con la representación de patrones, trabajadores y gobierno (la excepción es Austria, donde no participa el gobierno). Adicionalmente, en general también se incluyen representantes de los consumidores y de la comunidad, así como algunos intelectuales considerados personalidades calificadas. La perspectiva de negociación entre el capital y el trabajo es reforzada por la vinculación de algunos Consejos a los Ministerios del Trabajo (África del sur, España), o por basarse en acuerdos entre centrales sindicales o patronales (Austria), o por tener como fuente del financiamiento una contribución específica del sector productivo (Holanda).

Consecuentemente, la mayoría de los Consejos funciona a través de Cámaras Sectoriales orientadas hacia asuntos laborales u otros que pudieran afectarles, como los relacionados con el desarrollo regional, financiero, internacional, económico y social. Como se explica en la definición de la misión del Consejo de Holanda (SER Sociaal-Economische Raad), su tarea principal es aconsejar el gobierno en temas de naturaleza económica y social, de acuerdo con

---

[1] Doctora en Ciencia Política, Profesora en la Escuela Brasileña de Administración Pública y de Empresas de la Fundación Getulio Vargas. Coordinadora del Programa de Estudios de la Esfera Pública.

* El presente trabajo es una traducción del original titulado "Concertaçao e efectividade da açao politica: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula"

los objetivos del desarrollo económico equilibrado y del desarrollo sostenible con la mayor participación de los trabajadores, con vistas a una justa distribución del producto.

La composición de las estructuras de estos Consejos denota su inserción como parte de la construcción del capitalismo organizado, instituido por los socialdemócratas, generando un compromiso de clase, no aquel en el que en la clase trabajadora enarbola los ideales revolucionarios de la abolición de la propiedad privada, sino que la redistribución de la riqueza se efectúe a través de las políticas públicas.

Según Przeworski (1989:174), "La democracia capitalista simultáneamente estructura las actividades políticas en formas de participación para reducir los conflictos a cuestiones materiales de corto plazo. Genera conflictos sobre cuestiones materiales al mismo tiempo que los reduce sólo a esas cuestiones".

La estructuración de las actividades políticas, que permitió compatibilizar la democracia de masas y el capitalismo, es identificada por Offe (1984:361) como consecuencia de los arreglos institucionales que permiten la mercantilización de la política y la politización de la economía privada, como lo son la democracia partidaria competitiva y el Estado Keynesiano de bienestar.

De esta forma, el modelo hegemónico de la concepción de la democracia en el siglo XX, se aparta de los orígenes clásicos, visto como gobierno de los ciudadanos y teniendo como base una crítica al absolutismo, encontrando en Rousseau el ideal igualitario como el ideal republicano, cuyo fundamento del poder político es la noción de soberanía popular, que se expresa como la voluntad general inalienable e indivisible. (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995)

Schumpetter (1984:336) critica la concepción clásica de la democracia fundada en la realización del bueno común, para definirla en términos procedimentales, como un método: "el método democrático es aquel acuerdo institucional de llegar a decisiones políticas, en las cuales los individuos adquieren el poder de decisión a través de una competencia por los votos de la población".

En la misma línea de Bobbio (1986:18 y 19) habla de la democracia como "caracterizada por un sistema de reglas (primarias o básicas) que establecen quién se autoriza para tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos... siendo una regla fundamental de la democracia, la regla de la mayoría".

El vacío moral de la democracia conduce a la tiranización de los aspectos formales y procesales en detrimento de los valores relacionados con el bien común, la igualdad y la participación activa de los ciudadanos. Las reglas de la democracia se refieren a cómo se debe llegar a las decisiones, pero no al contenido de éstas.

El modelo institucional que materializa esta concepción de la democracia es la representación, por medio de la cual las voluntades individuales expresadas con el voto ante las alternativas ofrecidas por los partidos políticos, se agregan y autorizan el ejercicio del poder en forma legítima. Este modelo hegemónico de la democracia representativa desconoce la experiencia corporativa del Consejo como mecanismo de confrontación de intereses y negociación de consensos entre los actores sociales constituidos. Sin embargo, la experiencia muestra que el modelo liberal de la democracia representativa, aunque hegemónico en la teoría política, era acompañado de formas colectivas de concertación, en los países que habían experimentado el fenómeno histórico de la social democracia.

Recientemente, los países que pasaron por situaciones de transición a la democracia también inauguraron la modalidad de los Consejos (Portugal, España, África del Sur, Brasil), como formato institucional para negociar los conflictos entre los intereses sociales organizados.

En gran parte esto explica el creciente descrédito en lo referente a la democracia representativa como mecanismo eficiente de la agregación de intereses, la resolución de conflictos y de los problemas de gobernabilidad que cada vez más vienen enfrentando por la desconfianza en las autoridades gubernamentales y la energía de decidir a procesos en la política pública. Factores como el aumento al poder de veto del capital, la complicación, burocratización y tecnificación del proceso de planeación gubernamental, las negociaciones informales entre los grupos de interés y los burócratas, se señalan como responsables de propiciar la unidad política a través de la democracia representativa (Offe, 1990).

Entre los numerosos críticos de la democracia representativa se encuentra Hirsch (1992), quien señala como una de sus limitantes, la ausencia de mecanismos que posibiliten la rendición de cuentas, la influencia y participación de la población. Defiende el corporativismo como forma de representación funcional de los intereses que tenga como ventajas la introducción en la clase política de personas que no son políticos profesionales, más la democratización de la influencia informal, que existiría actualmente solamente para los grupos más poderosos. Su propuesta es una combinación virtuosa, basada en la diferenciación funcional entre la democracia representativa y los mecanismos corporativos de la representación de los intereses:

"Así, no necesitamos de dispositivos sociales fijos para tener una representación corporativa eficaz. Esto sólo ocurriría si atribuyésemos al corporativismo las mismas tareas de la democracia representativa y, por lo tanto, buscáramos crear a una Cámara o una Asamblea corporativa formal y dotada con verdadera "representatividad" social. El corporativismo debiera complementar la democracia representativa, pero no sustituirla. Sus funciones son muy diferentes: los foros corporativos sirven para facilitar la consulta (y con esto la comunicación) y la coordinación (y con esto la negociación) entre los intereses sociales y los órganos públicos. Sirven como canales para la influencia recíproca entre organismos gobernantes y gobernados. Esto dotaría a gobernantes y gobernados de los medios para orquestar la política con eficacia, reduciendo al mínimo los tiempos para la concertación."(Hirsch, 1992:22)

En su visión, los foros corporativos no tienen la intención de legislar o de supervisar el gobierno, su objetivo es la consulta, la coordinación de la actividad económica y la negociación de beneficios y costos.

Los Consejos europeos atienten plenamente estas premisas, son concebidos como un mecanismo eficiente de generación de consensos entre los agentes económicos, de la institucionalización de un espacio público, en general regulado por el Estado, para la coordinación de la actividad económica. A pesar de no tener poder legislativo o ejecutivo, su papel consultivo se reconoce como necesario para asegurar legitimidad de las decisiones políticas y las condiciones de gobernanza.

Estos Consejos son también, en su mayor parte, fruto del ciclo ascendente de la economía capitalista, que generó las condiciones materiales necesarias para el consenso referente a cómo distribuir mejor los excedentes producidos en cada sociedad. Los Consejos más recientes, y también la experiencia española de concertación que generó el pacto de La Moncloa, son resultado de otro contexto, en el cual el consenso surgió de un acuerdo relacionado

con los valores democráticos en sociedades que habían experimentado regímenes autoritarios y excluyentes. En estos últimos casos, no existieron las bases materiales para el asentimiento señaladas por Przeworski (1989), como fundamento de la hegemonía del capitalista durante la etapa de la democracia social Keynesiana. Es decir, en contextos recesivos, la eficacia del Consejo dependería básicamente del grado de adherencia de los diversos agentes sociales a un programa político democrático, que proveyera de una base material para la generación de consensos acerca de la distribución de los déficit, sin que esto pudiera amenazar el orden institucional en construcción.

Recientemente, fenómenos universales como la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, tales como los partidos y el parlamento, la fragmentación, complicación y autoorganización de la sociedad civil, y la reducción del poder de los Estados nacionales han llevado una creciente demanda de una nueva y radical institucionalidad democrática, capaz para introducir el derecho a la participación como parte de la condición de la ciudadanía.

Más allá de la ausencia de las condiciones materiales que aseguren el consentimiento del contexto actual, que se diferencia profundamente de la etapa de la democracia social Keynesiana, se considera la relación actual entre el Estado y la sociedad, puesto que la política fue descentralizada, disminuyendo el énfasis que se daba al proceso decisorio estatal, en la práctica cotidiana. Algunos autores llaman la atención sobre la profunda transformación cultural representada por el papel activo de los movimientos sociales en al ampliación de la política, en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el cuestionamiento referente a la capacidad de la democracia representativa de representar agendas e identidades específicas, o representar las diferencias. (Santos y Avritzer, 2002).

Fraser (2001) identifica en la declinación de una gramática dada de la política, correspondiente a la política de clase, al abandono de hecho de la súplica de redistribución, hasta el reconocimiento de las identidades y de las diferencias, incluyendo cuestiones relativas a género, raza, etnia, sexualidad, etcétera.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, que sea capaz de atender conjuntamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución, marca el momento actual. Se trata de un empalme entre la innovación social y la innovación institucional que permitirá la construcción de una nueva institucionalidad para la democracia.

La democracia pasa a ser vista, más que un procedimiento, como una práctica social en la cual se construyen las identidades colectivas, una nueva gramática de organización de la sociedad que permite una redefinición de los vínculos sociales y la inclusión de nuevos temas y actores, una ampliación de la política.

Más que un conjunto de reglas, la democracia implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política, la promoción de la participación activa y el combate a toda la forma de exclusión. Al final, la democracia requiere de principios de justicia social, más allá de sujetos políticos o de instituciones. La opción para una democracia concertada en torno los consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas entre los diversos agentes sociales implicados en el proceso y cuyos intereses serán afectados, es recomendada en situaciones de alta complejidad, que impliquen expectativas e intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con elevado grado de fragmentación social y económica. Las inequidades socioeconómicas son resultado de una larga tradición

de cultura política autoritaria y excluyente. En estos casos, sólo la radicalización de la democracia, con la inclusión de aquellos que habían sido alejados del poder en un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación, puede romper el círculo vicioso de la política, caracterizado por la enajenación de la ciudadanía, la ausencia de la responsabilidad de los representantes y el autoritarismo de la burocracia.

En Brasil, la Constitución Federal de 1988 expresa esta demanda ciudadana, inaugurando una nueva institucionalidad democrática, contemplada en las numerosas instancias colegiadas, en las cuales sociedad y Estado se responsabilizan del planteamiento, planeación, ejecución, y control de las políticas públicas. Si bien, en los años recientes, en muchos sectores, había retrocesos, con la desaparición de las instancias colegiadas y la recentralización del poder en manos de la burocracia iluminada; las experiencias del presupuesto participativo y de otras modalidades de participación en los gobiernos locales habían mantenido encendido la llama y habían profundizado la propuesta constitucional.

De estas experiencias emerge la propuesta de la democratización radical del Estado y la necesidad de publicitarla por medio de la creación de los instrumentos que permiten para ir más allá del control social, haciendo posible la construcción de una esfera pública de la corresponsabilidad en la gestión de los recursos públicos. (Fedozzi, 2000). Nuestra experiencia democrática muestra un desequilibrio entre Estado y sociedad, ejecutivo y legislativo donde una fuerte tradición tecnocrática y autoritaria obstaculiza el diálogo franco entre el Estado y la sociedad.

En este sentido, la democratización de la esfera pública debe tener en cuenta aspectos cruciales, por ejemplo:

- Que la democracia no puede prescindir de la dimensión liberal representada por la defensa de las libertades individuales básicas;
- Por lo tanto, la juridización de las relaciones políticas es una consecuencia inevitable, ya que las libertades se objetivizan en un cuerpo de derechos positivos e instituciones estatales;
- La ciudadanía, como dimensión pública de los individuos rescata la mediación entre el Estado y la sociedad, materializando en una pauta de derechos y deberes, restituyendo y revitalizando la política de la comunidad;
- La ciudadanía, en cuanto al proceso de inclusión en la política de la comunidad, es la expresión del proceso de la extensión de la hegemonía, en la que el Estado restringido se transforma en Estado extendido;
- Sin embargo, los criterios que definen la inclusión en la política de la comunidad y de los derechos son al mismo tiempo, los que sancionan las normas de la exclusión;
- La burocracia del Estado se requiere como fundamento y soporte material de la igualdad política de los ciudadanos;
- Sin embargo, la ciudadanía no puede dejar de ser reducida a la normatividad perdiendo de esta forma su dimensión subjetiva y emancipadora.
- En este sentido, la ciudadanía debe entenderse en toda su complejidad contradictoria: entre lo individual y lo colectivo; entre lo público y lo privado; entre la homogeneidad y la singularidad; entre lo local, lo nacional y lo global;
- La participación ciudadana en las decisiones colectivas que le afectan debe ser resguardada por un cuerpo de reglas reconocidas y aceptadas, en lo referente a la representación de los intereses y a la negociación de los conflictos;

- Que la sociedad civil se vigoriza en la medida en que se garantiza la diversidad, pluralidad y autonomía de los ciudadanos organizados, que se encuentran e interactúan en la búsqueda de la inserción de sus intereses en el ámbito público;
- Que la esfera pública democrática se debe encontrar en interacción con una sociedad civil revigorizada y los mecanismos político-institucionales permeables a estas demandas, responsables de políticas públicas transformadoras de las relaciones de poder y de las prácticas administrativas correspondientes;
- El sistema de representación por base territorial y la competencia electoral son imprescindibles para garantizar la pluralidad y la representación democrática, pero son insuficientes, en función de la distribución desigual de recursos y de los mecanismos de la exclusión social;
- La combinación del sistema de la representación territorial con los mecanismos de representación corporativa puede reducir los disfuncionalidades del sistema representativo;
- Sin embargo, se requieren nuevas formas y arreglos institucionales de combinación del sistema representativo con la participación directa y deliberativa en las organizaciones públicas de autogestión, para la transformación de la sociedad, donde la estructura de poder es caracterizada por el centralismo, la inequidad y la exclusión.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social creado en el gobierno de Lula se prepone retomar el diseño de la relación Estado-sociedad inaugurada en la Constitución Federal de 1988, generando un nuevo espacio institucionalizado y plural en el cual se encuentren los diversos actores políticos y el gobierno, generando un proceso de concertación, y una posibilidad verdadera de gobernabilidad. A diferencia de las experiencias anteriores, éste no es un Consejo sectorial ni una experiencia local de gerencia. Se trata, por primera vez en la historia brasileña, de la existencia de un órgano consultivo nacional, con la misión de discutir políticas específicas en cuanto los fundamentos del desarrollo económico y social. Su composición es también original, puesto que difiere del formato marcadamente del Consejo Europeo, en correspondencia con la estructura y el tejido social existentes en Brasil. Los CDES se componen por el Presidente de la República, que lo preside, para el Ministro Tarso Genro, que es su Secretario Ejecutivo, por 11 ministros y 90 representantes de la sociedad civil, así distribuidos: 41 empresarios; 13 uniones; 11 movimientos sociales; 10 personalidades; 3 entidades de clase; 2 representantes de la cultura; 2 religiosos; y 7 nuevos representantes regiones norte y noreste.

El funcionamiento de los CDES se da en dos diferentes momentos: el pleno del Consejo, donde se aprueban, cada dos meses, las cartas temáticas de concertación y los consensos sobre temas específicos o grupos temáticos, donde se discuten las propuestas de reforma o las políticas públicas. Por otra parte, hay un intercambio permanente entre los miembros del Consejo por medio de un portal electrónico.[4]

La agenda de los CDES es propuesta tanto por el Presidente y sus ministros cuánto por demanda de los miembros de Consejo, habiendo tratado en sus 6 primeros meses de existencia, la reforma de la Seguridad Social, la reforma tributaria, la reforma laboral, de la pequeña empresa y los fundamentos macroeconómicos del desarrollo.

La experiencia en estos primeros meses del funcionamiento del Consejo demuestra la existencia de innumerables contradicciones entre este nuevo espacio y las diversas instancias

institucionales de la democracia, como los ministerios, el parlamento, la prensa, etcétera. Por otra parte, esta innovación permite la circulación, en igualdad de condiciones, de diferentes discursos políticos y el reagrupación de los agentes sociales en nuevos arreglos y coaliciones políticas. Sin embargo, la posibilidad de generar sustentabilidad política y condiciones de gobernabilidad democrática dependerá de la efectividad de la acción política concertada. Esta efectividad se puede apreciar a partir de su capacidad de generar consensos, mientras que la eficacia de su acción se puede evaluar por la aceptación de sus sugerencias por los decisores, tanto del ejecutivo cuánto del legislativo. Lo que nos interesa analizar, en este momento, son las condiciones del funcionamiento del Consejo, en los términos de la inauguración de un proceso de democracia deliberativa, puesto que sus decisiones no tienen carácter obligatorio, siendo su naturaleza solamente consultiva.

Las deliberaciones del Consejo, sea en los grupos temáticos o en el pleno se realizan teniendo como criterio la búsqueda del consenso entre sus miembros. En este sentido, se hace un gran esfuerzo de parte de los miembros del Consejo, para buscar la convergencia. La Secretaría de los CDES - tiene un papel enorme en la coordinación de las reuniones y las plenarias, invitando expositores internos o externos a los CDES para estimular la discusión, especialistas que permiten profundizar en los aspectos técnicos y, básicamente, desarrollar una tecnología de la gestión de los consensos. Esta tecnología implica una coordinación de las discusiones y las plenarias orientadas hacia la separación entre los aspectos esenciales y los demás, identificación de puntos convergentes, respeto a la divergencia y a los requerimientos de discusión para la defensa de cada posición por los participantes. Después de discutidos en los grupos temáticos, los informes con las deliberaciones van a la asamblea plenaria para su discusión final. En ambos casos, sólo será considerada consensual una proposición que obtenga la aprobación del total de los consejeros. Finalmente, las deliberaciones son identificadas como consensuales, recomendadas por la mayoría o sugeridas por una minoría, y son canalizadas al Presidente de la República y a los ministros competentes.

Este modelo del funcionamiento atiende los requisitos que la teoría democrática contemporánea identifica como el modelo de la democracia deliberativa. Según Elster (1998) el resurgimiento de la idea de la democracia deliberativa, después de tantos años de la hegemonía del modelo de la democracia representativa, es influenciado por la producción teórica de Habermas, quien ve en el proceso de discusión entre ciudadanos libres e iguales más posibilidades de transformación que en la simple agregación de las preferencias. Habermas (1996:297) ve el procedimiento democrático como aquél que no se basa en los derechos universales o una sustancia ética, sino en las reglas del discurso y las formas de discusión, cuya normatividad es tomada como acción dirigida a la búsqueda del entendimiento. En este sentido, más allá de la agregación de intereses, el procedimiento democrático permitiría la posibilidad de transformación de los intereses por medio del intercambio de información y de las discusiones.

A diferencia del modelo de la democracia representativa, en el cual los participantes aceptan someterse a normas previamente establecidas, para elegir entre las alternativas, en la democracia deliberativa, las normas apropiadas son objeto de la deliberación. La única norma previamente aceptada es aquélla que dice que el proceso decisorio colectivo debe contar con la participación de aquellos quienes serán afectados por la decisión o sus representantes. Éste sería el componente democrático. El componente deliberativo dice que

el proceso decisorio se hará por medio de los argumentos ofrecidos por los participantes quienes se comprometen a los valores de la racionalidad e imparcialidad (Ester, 1998).

La democracia deliberativa es definida por Cohen (1998) como la decisión colectiva que surge de los arreglos que agregan las opciones colectivas que se establecen en condiciones de discusión libre y pública entre iguales, quienes son gobernados por estas decisiones.

El modelo deliberativo es un concepto sustantivo y no meramente procesal de la democracia, incluye valores como la participación, el igualitarismo y la justicia social. "Los participantes son substancialmente iguales en el sentido de que la distribución del poder y los recursos no moldea sus posibilidades para contribuir a la deliberación, ni esta distribución juega un papel decisivo en su deliberación". (Cohen, 1998)

El gran énfasis se da al intercambio de información entre los participantes, que permitirá la transformación de los puntos de vista y del requisito de argumentar en defensa de las posiciones, o que favoreciera el acuerdo y la generación de consensos más amplios. El proceso decisorio no es para elegir entre alternativas, sino para generar nuevas alternativas, qué posibilitarían la mayor innovación social posible. Finalmente, se espera que las decisiones así tomadas propicien mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles.

En la corta experiencia de los CDES podemos encontrar todos estos puntos que definen un modelo de democracia deliberativa. Esta es una experiencia profundamente innovadora en una sociedad caracterizada por el predominio de una cultura elitista y de prácticas autoritarias. Exactamente en períodos democráticos, los grupos de interés más poderosos habían tenido siempre canales diferenciales para la circulación de sus demandas en el interior del aparato del Estado. En relación con el Parlamento, donde convergen las demandas de todos los grupos sociales, los espacios de interlocución entre los agentes sociales no existen. Cada uno hace presión sobre los parlamentarios, por separado o en coaliciones, sin tener que enfrentarse con los demás y exponer sus argumentos.

En este sentido, es una ruptura con nuestra tradición política el hecho de que el Consejo congregue fuerzas tan dispares en la sociedad, que van desde la Federación Nacional de los Bancos, hasta el Movimiento de los Sin Tierra. En este espacio, todos son iguales y deben defender sus puntos de vista con discusiones razonables. Seguramente, los consensos que se generan, aunque sean pocos, poseen mayor densidad política y pueden generar políticas sostenibles.

Sin embargo, esta igualación al nivel político institucional no puede ser un factor que permita disimular las enormes diferencias sociales existentes. Más que eficacia en términos de resultados de las decisiones consensuadas, lo que permitirá la eficacia del Consejo como instancia de renovación democrática es el empalme de sus miembros con los movimientos sociales, de tal forma que las diferencias estén siempre presentes en este espacio institucional de la generación de consensos. Finalmente, la eficacia de la democracia deliberativa solamente podrá ser evaluada completamente por su capacidad de generar políticas públicas sostenibles, que modifiquen la distribución de la riqueza y del poder en la sociedad brasileña. El consejo es un buen comienzo...

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASUINO, Gianfranco. **Diccionario de de la Política**, 7a. Edición, Editora UNB Brasilia, 1995

———————————. **El Futuro de la Democracia - una defensa de las reglas del juego**, 3a. Edición, São Paulo, Paz y Tierra, 1986.
COHEN, Joshua. **Democracia y libertad**, en Ester (editor) Op. cit.
DAHL, Roberto. **Un Prefacio a la Teoría Democrática**, Río De Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1989.
ELSTER, Jon. **Haciendo Deliberación y Constitución, en** Ester (editor) *Democracia Deliberativa*, Cambridge University Press, 1995.
FEDOZZI, Luciano. **El Poder de la Aldea**, Porto Alegre, Editorial Tomo, 1995.
FRASER, Nancy. **Justicia Social en la Sociedad del Conocimiento: Redistribución, Reconocimiento, y Participación,** www.wissensgesellschaft.org
HABERMAS, Jürgen. **Entre los Hechos y las Normas**, segunda edición, Cambridge, MIT Press, 1996.
HIRSCH, Paul. **La Democracia Representativa y sus Límites**, Río De Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1992.
LECHNER, Norbert. **Los Patios Interiores de la Democracia – Subjetividad y Política**, segunda edición, México, Fondo de la cultura Económica, 1995.
MACEDO, Stephen. **Política Deliberativa - Ensayos en Democracia y Desacuerdo**, Oxford University Press, 1999.
MACPERSON, C.B. **La Democracia Liberal - Orígenes y Evolución**, Río De Janeiro, Zahar Editores, 1978.
OFFE, Claus. **La Separación de forma y Contenido en la Democracia Liberal/ OFFE-Contradicciones en el Estado de Bienestar,** México, Alianza Editorial,1990
——————————— **Problemas Estructurales del Estado Capitalista**, Río De Janeiro, Tiempo Brasileño, 1984.
PRZEWORSKI, Adán. **Capitalismo y Social-Democracia**, São Paulo, Compañía de las letras, 1989
SANTOS Boaventura y AVRITZER, Leonardo. **Para ampliar el modelo democático,** en SANTOS (org) – *Democratizar la Democracia - Los caminos de la Democracia Participativa*, São Paulo, Civilización Brasileña, 2002.
SCHUMPETER. **Capitalismo Socialismo y Democracia**, Río De Janeiro, Zahar Editores, 1984.

NOTAS

[2] Medida provisoria n° 103, 1° de enero de 2003.
[3] El artículo 1° del Reglamento del CDES define como órgano colegiado de asesoría directa e inmediata del Presidente de la República, con la misión de:
"*...I. Proponer políticas y directrices específicas, orientadas al desarrollo económico y social produciendo indicaciones normativas, propuestas políticas y acuerdos de procedimiento;*
II: Considerar propuestas de políticas públicas, de reformas estructurales y de desarrollo económico y social que serán presentadas a la consideración del presidente de la República, con vistas a la articulación de las relaciones del gobierno con representantes de la sociedad civil organizada y la concertación de los diversos sectores de la sociedad en él representados".
[4] www.cdes.gov.br

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA DINÁMICA DE LA GLOBALIDAD CONTEMPORÁNEA*

JESÚS MÉNDEZ REYES *

1. Una nueva cara de la mundialización

En virtud de la globalización en la que nos hallamos insertados, pocos eventos como el de septiembre 19 -la caída de las torres gemelas- han dejado al descubierto la fragilidad de los Estados nación frente al terrorismo, inducido o ignoto, que se cierne en buena parte del mundo. El asunto de la globalidad dejó de ser movilidad de capitales y apertura de mercados para alcanzar los espacios, virtuales y fácticos, de las zonas de vuelo y de las profundidades navegables. La guerra y la violencia se movieron dentro del engranaje mundial, a estadios más perfectibles en cuanto a la tecnología y la filtración de información, con su correspondiente cuota de decesos, destrucción y culpas no aceptadas.

A partir de aquel evento, y los recientes de los que todos los días tenemos noticias a través de la prensa y los medios electrónicos, la mundialización nos ha presentado otra faceta de la integración y sus secuelas. Estamos aprendiendo que el mercado y la liberación de fronteras no lo es todo y que si la globalización se da en los procesos políticos y sociales ¿por qué no habría de conjugarse también durante los enfrentamientos entre países?

En este aprendizaje constatamos que en el trayecto de la globalidad existen ganadores y perdedores, y que de una u otra manera la globalización contiene elementos corrosivos sobre la soberanía y el territorio de los estados[1] que se patentizado a partir de 2001. Aunque paradójicamente, durante la invasión a Irak, surgió la postura maniquea del agresor de desglobalizar el planeta dividiendo al mundo en dos: los "amigos" y los "que apoyan a los enemigos". Esto es, un globo terráqueo dual no por los hemisferios geográficos, sino por las acciones políticas de un par de vivales; no por la McDonaldización de la sociedad[2] sino por el control del hidrocarburo para asegurar su supervivencia política.

La dinámica vivida en el mundo, a partir de entonces, ha generado en nuestro entorno latinoamericano una seria desconfianza en el futuro común, ha circunscrito la viabilidad de nuestras soberanías como Estados autónomos, a la de una incertidumbre también globalizada,

---

* Economista, historiadora y analista de políticas públicas. Académico de los Departamentos de Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional.

sobre qué o quiénes influyen en el orden mundial. A cada momento preguntamos si persistirán los desequilibrios político-económicos, si podemos planificar mirando el largo plazo o si la invasión no consensuada será el tópico de moda para "organizar al mundo".

Sin embargo, gracias a eso hemos descubierto que el gigante se revela a nuestros ojos como una nación hegemónica pero vulnerable, como una potencia con todos los recursos materiales, aunque logísticamente impreparada para evitar colapsos y que, a pesar de su intervención, no han podido resolverse los diferendos en el medio oriente. Por el contrario, en la reciente invasión a Irak, el dictador local salió de escena, el estado iraki se desmoronó, empero, la armonía y el equilibrio pregonados no han vuelto a la región.

Un primer resultado de lo anterior ha sido minar la confianza en un mundo unipolar, a pesar de mecanismos de seguridad de última generación. Así como el reconocimiento y la persistencia de dos bloques enfrentados desde siempre: la cultura occidental anglo-latina y la musulmana ortodoxa de oriente. Una segunda consecuencia ha sido el exacerbamiento de la población de aquel lado del planeta, la reorganización de los adeptos al antiguo régimen y la inseguridad en todos los resquicios de aquella parte del mundo. Esto también es la globalización.

En la estructura global del momento -después de la soberbia de los Estados Unidos frente a la ONU- los latinoamericanos quedamos en el apéndice del planeta, como antaño, "organizados" en dos grupos desde la óptica inglesa estadounidense: 1) los que apoyaron el rol policiaco de los Estados Unidos y sus aliados; 2) los que no apoyamos las medidas explícitamente, por convicción o por omisión.

En la última parte del mundo, las naciones africanas se quedaron nuevamente en el rezago absoluto, sin posibilidad de elección o de superar sus propios límites a pesar de la globalización, la tecnología, las comunicaciones, la web, etcétera. ¿Qué viene para el siglo XXI? ¿La reformulación de las fronteras y de los patrones de decisión mundial? Pero si todo marcha como hasta ahora ¿Los bloques económicos son posibles en un planeta que se divide y se fractura? Además ¿Es factible debatir sobre el Estado, o lo que queda de él, en un escenario con tales características?

2. Recomposición del Estado minimalista

En los inicios de la nueva centuria y bajo el escenario anterior, discutir sobre la recomposición del Estado sin un horizonte específico ni rumbo único y definido, pareciera ser ocioso. No obstante, es una buena oportunidad para marcar derroteros y conjugar experiencias que nos obliguen a sentar las bases de una nueva discusión, o al menos para entender qué pasa en nuestro entorno que pueda explicar al Estado. Además cómo sus reacomodos modifican la administración pública, de excesiva e ineficiente a tecnocrática y exclusiva y de ahí a una burocracia profesionalizada, especializada y con rendición de cuentas.

Preciso es apuntar que, pese al achicamiento del Estado durante la década anterior, no puede dejar de reflexionarse en lo que suponen nuestras naciones en la globalidad contemporánea. La existencia del Estado, como lo concebimos y lo entendemos en este momento, nos obliga a entenderlo y repensarlo en sus nuevas facetas y reacomodos. Amén de que difícilmente puede argumentarse en minimizarlo aún más, dados los resultados endebles para el desarrollo económico de América Latina en su conjunto.

Es indudable que las tres experiencias vividas por el Estado en nuestro reciente devenir, no volverán a cobrar fuerza -o al menos a presentarse como las conocimos-: un Estado liberal 'económicamente puro', como el del siglo XIX; un Estado paternalista populista, director y orquesta de los asuntos políticos y económicos, como el de la posguerra; y el Estado neoliberal minimalista de las últimas dos décadas del siglo precedente, que cada vez vislumbramos menos efectivo y que al parecer poco a poco abandonaremos.

En este tenor, los nuevos tiempos nos presentan tres ejercicios de recomposición del Estado nacional en nuestro continente luso-hispanoamericano:

1) El grandioso Brasil y la llegada del presidente Lula con su política social de mercado que requiere tiempo y eficacia;
2) la Argentina herida por el hartazgo del neoliberalismo y la represión militar camina hacia la estatización de una línea área y un par de industrias, amén del posible cobro de cuentas a los exmilitares anteriormente redimidos;
3) la indescifrable República Mexicana con la discusión de una reforma hacendaria y la enésima postergación de la inversión privada en la industria petrolera y eléctrica, a la par de un poder ejecutivo debilitado por sus propios errores y el triunfo relativo del otrora partido de Estado, el Revolucionario Institucional (PRI), en las recientes elecciones legislativas.

La globalización que nos obliga a seguir encarrilados en la misma locomotora también marca sus tiempos y sus pautas. Es evidente que el Acuerdo para las Américas permanecerá estancado hasta noviembre del próximo año, cuando sepamos quién gana las elecciones en el poderoso vecino del norte del continente. Además de la imposibilidad de evaluar nuestros acuerdos comerciales intra-región, revivir el malogrado Plan Puebla-Panamá y plantear añejos pactos en el Cono Sur, el Mercado Centroamericano, el Bloque de los Países Andinos o rediseñar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A las reformas de segunda generación, ya asumidas y experimentadas por nuestra región ¿seguirá una tercera oleada de reformas que aún desconocemos? ¿en qué deben consistir, si es que se necesitan? Al neoliberalismo ¿puede seguir el neoestatismo y el neopopulismo? El resto de nuestros países están dejando abierta la puerta para repensar el Estado del siglo XXI, el rol del mercado absoluto y la conformación de bloques económicos, más allá del modelo económico actual, pero sobre todo porque las agrupaciones comerciales pueden remitirnos a un neoproteccionismo mercantilista.

Si a fines del siglo XX nos creímos la ecuación de mejor regulación y menor Estado igual a déficit presupuestales mínimos y mayor crecimiento del producto (PNB). En este momento constatamos que los planes de ajuste y las políticas económicas de choque dan como resultado: estancamiento económico, persistencia de las desigualdades materiales y humanas, y beneficios para el consumidor que adquiere bienes y servicios del exterior pero castigando el mercado nacional.

Hay otro asunto que empieza a marcar un hito en nuestras sociedades latinoamericanas y que ha sido ponderado en muy pocas ocasiones cuando reflexionamos sobre nuestros Estado nación: el espectro político y social del sufragio. Actualmente contamos con votantes

confiados y elecciones creíbles, caminamos hacia la profesionalización de la clase política rumbo a la reelección, la representatividad incluye a indígenas, emigrantes, grupos socialmente desplazados, por género o preferencia, y a las clases menos favorecidas en lo material.

Y aun cuando -afortunadamente es cada vez más recurrente- la democracia y la madurez de los procesos electorales en la región no han sido la panacea para nuestros pueblos, reflejan muy poco de nuestro futuro como nación y los valores democráticos se pulverizan frente a las carencias materiales y humanas que vemos en el continente. Pareciera ser que después de medio siglo de buscar la emancipación colonial, de solventar batallas intestinas para definir límites territoriales y experimentar cruentas dictaduras, explícitas y disfrazadas, en la centuria anterior, el modelo democrático electoral del siglo XX no termina de cuajar en nuestra cultura latinoamericana.

En la dinámica de la globalidad contemporánea ¿para qué le sirve la democracia[3] a nuestras naciones? Podríamos ir enumerando uno a uno los casos de ejercicio electoral en América Latina -por lo menos desde 1980- y, al mismo tiempo, coligar los magros resultados que logramos en el corto plazo a pesar de la apertura económica y política. Sin menosprecio, ni juicio de valor alguno, traigamos como ejemplo a Guatemala y al Ecuador, a Perú y la Argentina, a Colombia y México en ese lapso de tiempo. Procesos similares, resultados similares, en tan sólo dos generaciones.

Algún ingrediente le faltó a nuestro ejercicio neoliberal democrático que no atinó a resarcir los estragos de la década perdida, de la década tequila-samba-tango, ni a rescatar la esperanza de las generaciones perdidas, o como nos llaman en mi país, "los hijos de las crisis recurrente".

Hace diez años uno esperaba que el tránsito a los referentes occidentales, de sufragio efectivo y democracia en su conjunto, beneficiarían a todos los campos de la vida. Pensábamos que tales valores caminarían de la mano con el cambio al paradigma económico neoliberal, no obstante, por la experiencia vivida en el último cuarto de siglo, parece que el crecimiento económico y la democracia efectiva están peleadas de manera permanente, al menos en buena parte de nuestras naciones.

Al final, la valía de un sistema político, y la manera exquisita de organización del Estado contemporáneo, se vienen abajo cuando los ancestrales conflictos y carencias de la sociedad no han sido resueltos, cuando a la pobreza ancestral hay que agregarle nuevos calificativos para caracterizarla o sumar deciles -si se pudiera- a los índices que mensuran el atraso de nuestros pueblos.

Si el Estado y sus instituciones no han resuelto las carencias sociales, los problemas económicos, la justa distribución de la riqueza, la generación de empleos, la disminución de la corrupción y el desarrollo de la persona humana en toda su extensión ¿para qué seguir abonando a favor de la democracia? No estoy sugiriendo que sean mejores las dictaduras férreas o los regímenes eternos, mitificados en los partidos de Estado, pero tampoco parece que nuestros valores occidentales sean principios universales de recomposición del Estado, la economía y la sociedad.

3. ¿Otra "nueva" Administración Pública?

Es en este ir y venir de nuestro mundo contemporáneo que los avances, los retrocesos y las contradicciones del Estado, se correlacionan con el funcionamiento de las instituciones en

cada nación, con las organizaciones y las agencias públicas y, en general, con el servicio público y su administración gubernamental.

La reforma del Estado en la década pasada implicaba modificar la Administración Pública de manera urgente; en estos momentos de reacomodo del mismo Estado sigue siendo importante la preocupación por adecuar la administración. No en vano una demanda fundamental de la reforma del Estado sigue siendo una Administración Pública eficiente y confiable,[4] mecanismos transparentes de evaluación[5] y la rendición de cuentas de los funcionarios,[6] así como la profesionalización de los servidores públicos en todas las áreas del organigrama gubernamental.

Bien podemos caer en una paradoja estructural: ante la poca certidumbre sobre lo que viene en el futuro para el Estado, igual de incierto es el devenir de la Administración Pública. También puede ocurrir lo contrario que, adelantándonos a lo que vendrá -aun sin estar seguros de lo que se trata-, los planteamientos para la administración pública y sus modificaciones estarán en permanente ajuste a partir de principios generales:

- Naturaleza de los problemas públicos.
- Equidad e igualdad en las soluciones.
- Interdependencia e interrelación con la economía.
- *Know-how*, experiencia y competencia de los recursos humanos.
- Transparencia y accountability.
- Innovación y reingeniería de los procesos.
- Gerencia pública sin renunciar a la administración de las funciones básicas del Estado.

De modo que reformar, inventar, corregir o diseñar propuestas contravengan, en lo mínimo las bases del edificio de la administración pública.

A contrapelo de las añejas demandas de equidad y justicia en América Latina, aparecen ahora la exigencia de legalidad -el famoso Estado de derecho-, la defensa de los derechos humanos -aun de los narcotraficantes y terroristas-, la regulación de los procesos económicos en competencia, y la *accountability* en los espacios gubernamentales de todos los días. Incluso un neoinstitucionalismo que sienta precedente para el sistema judicial y su reestructuración, que en algunos países ha sido el último peldaño de las reformas y una de las razones para tener deficiencias en los derechos fundamentales.

En este nivel hallamos un crucero doble, el que nos lleva hacia la solidificación de las instituciones políticas, sociales, económicas, etcétera, y el que nos conduce a reconocer que la administración pública sigue siendo importante en estos momentos -incluso con un Estado achicado-, que lo seguirá siendo en el corto plazo y que hay que adecuarla a las nuevas situaciones y requerimientos de la larga temporalidad.

Si elegimos el primer sendero tendremos un Estado fuerte con instituciones sólidas y renovadas para la nueva centuria; si optamos por el segundo camino, formaremos cuadros humanos adecuados y perfectibles a pesar de las agencias públicas y la burocracia tradicional. Pero si pudiéramos transitar por sendas vías, acumularemos el fortalecimiento de la vida institucional del Estado y el adecuamiento de la pirámide burocrática con la sensatez del servicio público en la cúspide.

La construcción de una Administración Pública fortificada será resultado de la dinámica económica del neoliberalismo, la madurez de los gobiernos contemporáneos, la innovación en los procesos públicos, la participación ciudadana y la sistematización de los procesos que orienten las mejores decisiones.

Los distintos planes de choque o políticas de ajuste trajeron consigo la evidencia de la descomposición de añejas estructuras burocráticas, pero no siempre condujeron a la verdadera organización. La efectividad de la acción pública y la equidad e imparcialidad entre los agentes y el principal quedaron rezagados. Incluso, entre las "víctimas visibles de la destrucción del Estado" estuvieron la regulación y la propia capacidad para formular políticas.[7]

El proceso a la inversa no necesariamente generará un resultado en el mismo sentido -derecha igual a derecha, centro igual a..., etcétera- pero una mejora en la administración pública siempre traerá como resultado una solidificación del Estado y sus instituciones y una búsqueda de mejor Administración Pública.

Reestatizar o liberalizar, estabilizar o desarrollar, reformar o innovar, son lineamientos que están presentes en cualesquiera discusiones sobre el Estado y sus adecuaciones. No obstante, los extremos son contraproducentes en la medida en que resuelve solo una parte del problema dejando desprotegido precisamente el otro polo. Pero tampoco soluciones coyunturales que enfrentan y lidian con la parte media, o de mayor representación en la sociedad, son las mejores. En principio porque terminan descartando a quienes se hallan en la punta o el colofón de la locomotora. En uno u otro sentido, es lo que permitió el paradigma vigente.

¿Qué requiere entonces la Administración Pública? En primer lugar dejar claro los roles del Estado en la modernidad contemporánea, ubicar las capacidades, alcances y limitaciones del mismo para dar respuesta a la sociedad y contar con la disponibilidad y flexibilidad necesarias para entender qué cambia en el mundo, cómo muta el entorno y para qué transformarse.

En un segundo escalafón definir explícitamente una agenda de mediano plazo para la Administración Pública, acorde con los lineamientos de una sociedad cambiante y en reestructuración, que no permanece estable más allá de un trienio. De modo que a pesar de la resistencia al cambio, por parte de diversos actores de la sociedad, el Estado se modifica, se regenera, se debate entre lo antiguo y lo moderno, se configura -como nuestros discos duros en los ordenadores- y se adapta en el momento. En otras palabras, los últimos acontecimientos llenan la expresión del tránsito al modernismo "y sin embargo se mueve".

Un tercer momento puede estar en las particularidades de nuestros pueblos. Las recetas homogéneas y los medicamentos estándar no siempre son benéficos para todas las enfermedades y las disfunciones de cada enfermo. Por lo que regresar a la aplicación de las medidas ortodoxas -en cualquiera de sus sentidos- impuestas o consensuadas, sería contraproducente; la misma medicina podría matar a los desahuciados pacientes.

4. Reformas, estabilidad y desarrollo

En México se ha avanzado en la reforma política y económica en los últimos veinte años. Los ejercicios del sufragio y las elecciones sin trampa son creíbles entre buena parte de la sociedad -a diferencia de hace tres lustros-, nadie duda de que el Presidente actual y las dos Cámaras

representen el sentir de la población en los últimos tiempos, sin embargo, una buena parte de los ciudadanos manifiestan su inconformidad por la lentitud de los avances económicos y por los rezagos que siguen evidenciándose en el sector rural, en el sureste del país y en la emigración permanente a los Estados Unidos.

En buena medida los acontecimientos señalados en el punto inicial de este trabajo frenaron el ciclo económico que vino después de la crisis profunda de 1994-1995. Depresión económica, inflación, salida de divisas, devaluación del peso mexicano en un 200 por ciento, una deuda pública *in crescendo,* evidentes actos de corrupción sin castigo, el colapso del sistema financiero privado, etcétera.

Un coctel adecuado para que en 1999, cuando llegó el momento de preparar elecciones presidenciales, se pusiera en práctica el relevo de partido y de persona. Los buenos resultados del último presidente proveniente del PRI y su convencimiento de que el sistema político no podía seguir envileciéndose como hasta entonces, facilitaron la opción de un candidato de oposición aunque ideológicamente más cercano a las posturas neoliberales que el contendiente de la izquierda en formación, un hombre de cuño antiguo cuyo padre fue el hacedor de la política agraria y el padre de la nacionalización petrolera y ferrocarrilera, a finales de la década 1930.

El nuevo panorama político en el año 2000 modificó las expectativas de la población, de las instituciones y de la Administración Pública. La llegada de un caudillo a la vieja usanza, de inmejorable porte pero sin preparación intelectual, con experiencia en la administración privada y la lucha democrática, pero sin visión de largo plazo ni lid en los asuntos públicos y arropado por el partido político de mayor prosapia en la oposición legal y pacifista -el Partido Acción Nacional (PAN)- le valieron el triunfo en las elecciones de ese año. Como promesa estuvo bien como trabajo concreto hay mucho que criticar.

El cambio de siglo en México devino en un nuevo gobierno que leyó mal los tiempos económicos mundiales, que ligado desde hace 100 años a la economía más grande del mundo entró en la vorágine de la depresión mundial ocasionada por el ciclo natural y por externalidades como el 19 de septiembre y las guerras mediáticas de nuestros días. El resultado en el mediano plazo ha sido un alejamiento de la sociedad civil a todo lo que se refiera al proceso electoral, la desconfianza en que los problemas económicos se resuelvan con el cambio de Partido, y la incertidumbre en el futuro inmediato de la población joven que representa el 47 por ciento de la población total del país.

Volvemos entonces al origen ¿qué es mejor, crecimiento económico bajo un régimen autoritario o democracia y reforma política sin desarrollo material? Entre las condiciones para lograr estabilidad en todos los sentidos está el del crecimiento del Producto, el achicamiento de las disparidades entre los diferentes estratos de la sociedad y niveles de desarrollo humano en permanente ascenso. Los estudiosos de estos asuntos han dicho que el concepto del desarrollo inmiscuye salud, vivienda, trabajo, educación; además, buenos salarios, acceso a los servicios públicos básicos, líneas telefónicas, bibliotecas, electricidad y hasta conexión a la *world wide web* (www).

Bajo estos parámetros, la sociedad mexicana de inicio de siglo no cumple con los requerimientos para considerarse desarrollada, y tal vez ni en el primer bloque de los países "followers" o de avanzada hacia los patrones de la OCDE. A esto hay que agregar que las

reformas estructurales que requiere el país siguen estancadas en discusiones políticas, en concepciones podridas de acendrado nacionalismo y en retraimiento de la inversión privada, nacional y extranjera.

Han pasado tres años del actual gobierno y no avanza ni la reforma eléctrica, ni la reforma hacendaria, ni la recomposición energética petrolera. La resistencia al cambio por parte de la oposición política al Ejecutivo y su Partido no se entiende desde el análisis económico serio, tal vez porque frenando las reformas al interior el país se retrasa aún más la reactivación del mercado interno, la menor dependencia del exterior y la vuelta al Estado paternalista de mitad del siglo XX.

Existe en este momento una desestructuración del PAN y un retraimiento del electorado por esa bandera; no solo porque se le identifica como el Partido en el poder sin grandes logros, sino además porque los personalismos propios de la política, y la nueva generación que comienza a desplazar a los hombres fuertes, llena los espacios de los potenciales contendientes para la siguiente carrera electoral. Aunque sin resultados económico concretos para que la sociedad civil abogue en su favor.

El PAN en efecto tiene presencia nacional, con mayor crédito y veracidad que los otros dos partidos de oposición, PRI y PRD (Partido de la Revolución Democrática), pero con un trabajo menor entre las capas más desprotegidas del país y a veces con ingenuidad y mansedumbre que no cabe en la *real politik*. Este escenario sirve la mesa para un nuevo populismo personificado por el gobernador de la capital del país, que aparece todos los días en la prensa y los medios electrónicos, que sigue las pautas de la dádiva sin respaldo presupuestal, y los subsidios y transferencias sin importar el déficit y la deuda públicos.

Empero también, aparece la sombra de los viejos políticos del PRI que están regresado por sus fueros, sin modificar un ápice su estructura y sus defectos de antaño, con posibilidades reales de volver al poder en poco tiempo ante la incapacidad de la administración actual y la impaciencia de una sociedad que no puede esperar demasiado tiempo para que lleguen los cambios.

No todo es nubarrones y pesadumbre en el país. Desde la óptica de la reforma del Estado y la conformación de una nueva Administración Pública se han dado pasos gigantes. En primer lugar se han hecho públicos los sueldos y salarios de los servidores públicos, desde un jefe de departamento hasta el Presidente y los miembros de los Poderes Ejecutivo y Judicial. Se exigen declaraciones de patrimonio personal y familiar, antes, durante y después del encargo. La agencia encargada de controlar la función pública ha modificado su estructura y su personal.

Además recientemente se publicaron las leyes de transparencia y acceso a la información, la del servicio profesional de carrera y la de responsabilidad de los servidores públicos por agencia gubernamental. Se creó una fiscalía especializada para investigar sobre los crímenes y desapariciones durante la Guerra Sucia en México (1958-1983), para ello se abrieron los expedientes de la policía secreta y los departamentos confidenciales que seguían los movimientos políticos y sociales desde 1919.

En algunas Secretarías la contratación se hace a través de concurso previa revisión curricular y experiencia en los puestos. Las agencias encargadas de frenar el narcotráfico han dado golpes espectaculares al menos a dos de los cárteles más poderosos ligados con el

traslado, dosificación, transformación y venta de enervantes. Los casos de corrupción se publican sin cortapisas en la prensa escrita y se actúa en consonancia con el particular.

No es poco lo que se ha hecho y se ha planteado para transformar la Administración Pública federal y estatal, aunque aún falta mucho por trabajar a nivel municipal que quizá es el más urgente por atender. Si bien un aspecto que no puede dejarse de lado es la formación de verdaderos administradores públicos que entiendan el teje y maneje de los asuntos gubernamentales, en este sentido existen tres instituciones educativas a nivel superior que ofrecen desde estudios de licenciatura, diplomados, cursos de actualización hasta planes de posgrado con estancias presenciales en las diferentes agencias y organismos públicos.

Regreso al punto dos de mi trabajo, la Administración Pública requiere de esfuerzos permanentes y bien pensados para hacer operativo el trabajo público, para construir verdaderas redes que faciliten la tramitología y convenzan al usuario consumidor de que lo que paga por impuestos y contribuciones se le devuelve en servicios y bienes públicos, incluida una atención honesta, adecuada, expedita y eficiente.

La Administración Pública en el mundo globalizado genera evidente preocupación entre los estudiosos del tema -una muestra palpable es este nuevo Congreso Internacional en la ciudad de Panamá- pero también entre los que nos hallamos inmiscuidos en el servicio público sin ser especialistas en asuntos de Estado, de gobierno o de la ciencia administrativa y que nos atañe todos los días cuando atendemos a la sociedad civil, a los jóvenes alumnos que están buscando cubrir sus expectativas de un mundo mejor y cuando analizamos la política económica y pública de nuestros gobiernos actuales.

Finalmente, la reforma del Estado y de la Administración Pública deben ir acompañadas de un seguimiento metódico de las acciones y resultados que vamos obteniendo día con día en nuestros países latinoamericanos. Algunas ocasiones serán positivos y contundentes, en otros casos habrá deficiencias y mucho que mejorar. Es, en cualesquiera de los casos, la oportunidad para presentar horizontes mejores a nuestros ciudadanos, la manera de construir un Estado eficiente, eficaz y perfectible, y también el modo de compartir experiencias que enriquezcan nuestro conocimiento de lo que nos falta por alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA

CASTAGNINO, Ernesto S., "Reformas del Estado y políticas públicas en el área social: ¿contraposición o convergencia? en: CLAD, VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 8-11 octubre 2002, p. 5

MÉNDEZ REYES, Jesús (2003) "La responsabilización (accountability) y la Transparencia en México: reflexiones de administración pública contemporánea" en: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 55, mayo-agosto 2003, en prensa.

NEWELL, Peter (1992) Globalisation and the future state, England, Institute of Development Studies, Working Paper 141, p. 2.

PARAMIO, Ludolfo (2002) "Reforma del Estado y desconfianza política" en: Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 24, octubre, 11p.

PRZEWORSKI, Adam, (2000), Democracy and development political institutions and material well-being in the world, 1950-1990, Cambridge Cambridge University.

RITZER, G. (1993) The McDonalization of Society, California: Fine Forge Press UVALLE BERRONES Ricardo (2003) La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública, México: IAPEM.
WIEHEN, Michael H. (2000) "Ciudadanos contra la corrupción: una llamada a la rendición de cuentas de los gobiernos" en: Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción, Francia, OCDE, pp. 257-276.

RESEÑA BIOGRÁFICA

JESÚS MÉNDEZ REYES
Economista, historiador y analista de políticas públicas. Académico de los Departamentos de Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional. Los estudios de Licenciatura los realizó en la Universidad Nacional Autónoma de México, titulándose con mención honorífica (1995). La maestría (1997) y los estudios de doctorado los cursó en El Colegio de México (2003, tesista). Reconocido con el Premio Tlacaélel de Consultoría Económica (1996) y Salvador Azuela por Investigación Histórica (1995). Ha prestado sus servicios profesionales en la Universidad Autónoma Metropolitana, en la Secretaría de Economía, en la Dirección General de Presupuesto de la UNAM, el Centro Nacional de Evaluación y en la Secretaría de Gobernación, donde actualmente es Jefe de Control y Seguimiento del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Ha impartido cátedra a nivel licenciatura y maestría en el Colegio de México y el Tecnológico de Monterrey y ha participado en Proyectos de Investigación sobre la Reforma del Estado, Gobernabilidad y Administración Pública, y la Historia Bancaria del siglo XX. Escribe para un periódico de circulación nacional y como especialista en historia económica ha publicado recientemente "Estrategias empresariales en México: la Negociación Agrícola del Valle del Marqués", "El Pensamiento Económico de Manuel Gómez Morin" y "Financiamiento e instituciones para el campo en México 1909-1929". En el área de administración pública prologó el facsimilar de *La administración Pública Mexicana* de W. K. Gordon Schaeffer, y escribió "La Administración Pública y las reformas económicas de ajuste: el caso del Banco de México" y "Ética empresarial y códigos de conducta en la Administración Pública".

Contacto:
Dirección postal: Francisco I. Madero 1 San Ángel, Álvaro Obregón, D.F. México Teléfonos: 5616-3808, 5616-3809 y 5673-9201 jmendez@segob.gob.mx y jmenkings@terra.com.

NOTAS

[1] NEWELL, Peter *Globalisation and the future state*, England, Institute of Development Studies, 2002, Working Paper 141, p. 2.
[2] RITZER, G. *The McDonalization of Society*, California: Fine Forge Press, 1993.
[3] Entendiendo por democracia un sistema de instituciones que orientan la organización de la sociedad, asegura condiciones de convivencia y aprovecha la multiplicidad y la pluralidad de la

sociedad a favor del bien común. Cfr. PRZEWORSKI, Adam *Democracy and development political institutions and material well-being in the world, 1950-1990,* Cambridge: Cambridge University 2000; UVALLE, 2003, *La responsabilidad política e institucional de la Administración Pública*, México: IAPEM, capítulo III.

[4] PARAMIO, Ludolfo "Reforma del Estado y desconfianza política" en: Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 24, octubre 2002, p. 3.

[5] WIEHEN, Michael H. "Ciudadanos contra la corrupción: un llamada a la rendición de cuentas de los gobiernos" en: Las reglas del juego cambiaron: la lucha contra el soborno y la corrupción, Francia, OCDE, 2000, p. 257.

[6] MÉNDEZ REYES, Jesús "La responsabilización (accountability) y la Transparencia en México: reflexiones de administración pública contemporánea" en: Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 55, mayo-agosto 2003, en prensa.

[7] CASTAGNINO, Ernesto S., "Reformas del Estado y políticas públicas en el área social: ¿contraposición o convergencia? en: CLAD, Lisboa, 8-11 octubre 2002, p. 5

FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

JOSÉ R. CASTELAZO *

1. El concepto de gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones armonizadas. Ellas propician la capacidad de gobernar. No es "algo" espontáneo, ni un suceso permanente. Demanda la atención constante de órganos gubernamentales e instituciones políticas y sociales; se refiere a un proceso de adaptación dinámica, capaz de dar respuestas idóneas a la constante evolución social.[1]

La gobernabilidad se rige por **Principios.** Al reunirse, otorgan la legitimidad indispensable a la toma de decisiones de políticas públicas. Ellos tienden a garantizar la Independencia de una nación y su Soberanía; la Libertad de sus habitantes, la impartición de la Justicia y la Democracia. No hay gobernabilidad por sí misma, sino ha de estar conectada o identificada con ideas rectoras que le dan sentido, orientación y le brindan la posibilidad de establecer objetivos concretos.

La gobernabilidad se regula por **Normas.** Sólo un Estado de Derecho puede garantizar los incentivos o sanciones generadas por el actuar social. Desde luego, se parte de la Constitución Política, en la cual se establecen y comprometen los principios mencionados, y se determinan derechos y obligaciones con el fin de distribuir responsabilidades institucionales y personales, tanto al gobierno como a la sociedad. La Constitución se desagrega en leyes, reglamentos y otros ordenamientos aceptados por la comunidad como reglas de convivencia pacífica y constructiva.

La gobernabilidad se realiza a través de **Prácticas** político-administrativas, traductoras de los principios y normas, en conductas específicas, comportamientos individuales e institucionales, orientados a lograr acuerdos básicos para "hacer" cosas que conlleven al bienestar general. Sin la búsqueda del bienestar, no hay gobernabilidad estable.

Se trata, en otras palabras, de gobernar con efectividad.[2] Si pensamos en un triángulo en cuyo vértice superior aparece el concepto "Principios", en el vértice inferior izquierdo "Normas" y en el inferior derecho "Prácticas", se puede entender mejor el concepto mayor de la "gobernabilidad". Sin embargo, precisa redondear la idea, porque entre uno y otro de los vértices debe haber un elemento vinculante. Por ejemplo, entre el vértice uno (principios) y el dos (normas), habrá de existir "congruencia". Asimismo, entre el dos (normas) y el tres (prácticas),

---

* Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública.

debe haber "consistencia", y entre el tres (prácticas) y el uno (principios) la relación lógica es la "correspondencia".

La **Congruencia** entre principios y normas, debe reflejarse en ordenamientos pertinentes, viables y comprensibles para su correcta ejecución por las autoridades y grupos sociales.

La **Consistencia** entre normas y prácticas habrá de demostrar la solidez del sistema político-administrativo; la idoneidad del proceso de toma de decisiones, la planeación, la programación, el control y la evaluación; en suma, una realización eficiente y eficaz de los propósitos colectivos.

La **Correspondencia** entre prácticas y principios significa la prueba objetiva de la corresponsabilidad en el actuar socio-gubernamental, en el sentido de trabajar realmente para el logro de las aspiraciones establecidas en los principios.

Congruencia, consistencia y correspondencia, son los conectores en este triángulo de gobernabilidad efectiva. Tal triada no es estática.[3] Si en lo general funciona bien, de su constante movimiento se esperan acuerdos, compromisos, iniciativas socio-gubernamentales; definición e instrumentación de políticas públicas, por medio de una acción corresponsable de las instituciones democráticas representativas de los tres poderes y entre los tres ámbitos de gobierno, con la participación de la sociedad organizada. La búsqueda de la gobernabilidad descansa en la prudente y sistemática acción de este triángulo de efectividad.

No obstante, esta especie de mundo feliz es poco perdurable, pues históricamente está comprobada la tensión permanente entre Estado y Sociedad.[4] El Estado, en el esfuerzo de mantener su preeminencia, demanda control y la sociedad, con el fin de potenciar sus capacidades, exige libertades.[5] Esta circunstancia nos remite al ejercicio de la Política, con mayúscula, entendida como lo contrario a la violencia, como la resolución inteligente del ineludible conflicto entre sociedad y gobierno; es decir, el arte de la negociación entre intereses contrapuestos.

Se puede afirmar que la política pragmática consiste en desarrollar la capacidad de anticipar conflictos o problemas, encontrar los caminos para atraer al diálogo a los representantes de los intereses encontrados para evitar su dispersión, lograr acuerdos, establecer políticas públicas generales y/o específicas, de alcance nacional, regional y local, comprometer las acciones y, finalmente, ejecutar los acuerdos distribuyendo costos políticos, sociales y económicos en caso de fallas. Sólo un gobierno competente puede garantizar este método de actuación.

Cualquier gobierno requiere de controles estratégicos. Si es democrático, lo hará conforme a derecho y atendiendo las demandas y necesidades de la población con la intervención de la comunidad organizada. Ello representa una de las partes de la gobernabilidad democrática.

La otra corre por cuenta de la sociedad: mientras más conciencia y autocontrol ejerza en su participación en la vida pública, entonces realmente complementa y posibilita la gobernabilidad democrática.[6]

En el caso del gobierno, ejercer el control implica debatirse entre aplicar la autoridad o caer en la tentación del autoritarismo. Por el lado de la sociedad, ejercer las libertades, le supone definirse entre la responsabilidad creadora, la apatía o la anarquía destructiva. La autoridad siempre ha de ir acompañada de la legitimidad, tan necesaria para acceder al poder (votos) como para mantenerse en él (resultados positivos a la generalidad de la población). De

esta manera, alcanzar la gobernabilidad democrática exige el ejercicio responsable de la autoridad, sustentado en dos principios: el del consenso, (la autoridad sólo existe si el que obedece está de acuerdo en hacerlo), o el de la imposición (si el gobernado se resistiera, quien detenta el poder legítimo, tiene el derecho de hacerse obedecer).[7]

Por el contrario, el autoritarismo es la expresión más clara de la arbitrariedad, de la ignorancia consciente de las leyes o de su elusión y/o evasión para el beneficio de una oligarquía o predominio de una minoría. El autoritarismo puede ser sutil o abierto. Cuando el gobierno se conforma democráticamente, pero se ejerce autoritariamente (sin el consenso o el acuerdo o mediante la manipulación de la sociedad) es sutil; cuando el arribo al poder es anticonstitucional o por la fuerza y el ejercicio está basado en una condición brutal, entonces es abierto.

Hay múltiples clasificaciones de regímenes: desde la antidemocracia hasta la mayor democracia posible. Se supone que la gobernabilidad sustentada en el control arbitrario no es democrática y a contrario sensu, si la gobernabilidad está basada en el control responsable, sí lo es.[8]

La responsabilidad de la armonía social suele colocarse en la parte del gobierno; las personas en lo individual y hasta grupos bien organizados en la defensa de sus ideas e intereses, dejan al gobierno como el único responsable de mantener "la ley y el orden".

Argumentan que para eso (el gobierno) es el depositario de la autoridad; finalmente -dicen- para ello pagan impuestos. En rigor les asiste parte de la razón. Pero quienes así piensan parecen olvidar la porción que les corresponde en el terreno de la cooperación cotidiana (con su gobierno, con sus vecinos o con su entorno), a veces imperceptible (no desperdiciar el agua) y en ocasiones muy evidente (observar las reglas de tránsito), orientada a prevenir y/o evitar el conflicto.[9]

Sin embargo, en la sociedad contemporánea son manifiestos problemas mucho más complejos causantes de disolución social, por ejemplo, la pobreza rural o la gran marginación en las ciudades que, combinadas con los diferentes tipos de tráfico ilegal de drogas, armas, personas y conjugadas con patologías cada vez más extendidas como el alcoholismo, el consumo de drogas ilícitas, la delincuencia y la violencia en las familias, complican enormemente la aplicación de la ley y el mantenimiento del orden, entre otras cosas por la corrupción de los funcionarios encargados, de legisladores y jueces, lo cual conduce a una situación anárquica, justamente por la ausencia de autoridad.[10]

Hay otro tipo de violencia social que pone en jaque a las instituciones democráticas y cuestiona la funcionalidad de todo el sistema. Me refiero a la operación de grupos terroristas y guerrilleros adheridos a causas calificadas como legítimas por basarse en fuentes históricas, filosóficas, religiosas, sociales, económicas o políticas. Lidiar con el terrorismo o la guerrilla, significa el enfrentamiento sin concesiones y sólo como segunda opción, y bajo circunstancias muy especiales, la negociación.[11]

En esta apretada descripción, hay espacio para hablar de los aspectos positivos de diversos individuos, grupos y subgrupos que se organizan en pro de objetivos amplios o concretos. Le apuestan a la responsabilidad y a la creatividad para lograr una vida digna y un desarrollo sustentable. Hoy en día existen miles de estructuras sociales que al marcarle límites al Estado, no promueven -ni esperan- su destrucción o precipitar su inviabilidad. Luchan por un cambio pacífico y empujan la formulación o reformulación de reglas de convivencia más

justas y realistas. La anarquía no está en su programa. Este tipo de individuos y grupos reflejan una masa crítica sumamente molesta al poder y sin embargo funcionales al propio poder el cual se ve obligado a ampliar sus fronteras de tolerancia, a socializar sus decisiones y a discutir sus acciones.[12]

Por supuesto, existen las mayorías silenciosas, pasivas espectadoras del devenir socioeconómico y político; no participan pero tampoco estorban. Su apatía es producto de su ignorancia. Son víctimas de la pobreza, la marginación y/o la explotación. A ellos se suman los millones de seres humanos convertidos en simples objetos de manipulación masiva, por la concurrencia de los intereses particulares más aviesos en abierta complicidad con el poder instituido. En este estamento de apatía, es posible pensar en los millones de individualistas quienes se han convertido en iconos de egoísmo, arrogancia e indiferencia por y hacia los demás y alrededor de su hábitat.[13]

La gobernabilidad democrática reconoce y acepta actuar bajo tensiones. Cuando éstas últimas están ausentes, se evidencia otro tipo de gobernabilidad. La opresión sobre los gobernados ciertamente anula las tensiones por un tiempo, pero a larga provoca conflictos incontrolables.

Luego entonces, la gobernabilidad democrática consiste: primero, en reconocer que siempre está presente el conflicto entre Estado y Sociedad y segundo, que es posible administrarlo al apelar a la responsabilidad de ambos protagonistas. Si el gobierno minimiza la coacción y maximiza la persuasión y el convencimiento, y la sociedad se organiza y asume su parte en la funcionalidad de la vida pública sin necesidad de la intervención de la autoridad, entonces es factible esperar que brille la gobernabilidad democrática.

Ante la presencia del conflicto, la gobernabilidad perfecta es inalcanzable, particularmente al cobrar conciencia de la imperfección de su manejo, ya sea por parte del gobierno o por lo correspondiente a la sociedad. Este accionar genera tensiones, porque a veces gana uno o a veces el otro, lo importante es mantener una clima suficientemente confiable para que el sistema funcione.

2. Los factores determinantes de las prácticas efectivas de gobierno y gobernabilidad.

Uno de los objetivos más preciados de la gobernabilidad democrática es la estabilidad integral. Alcanzarla es una tarea ardua, requiere visión de Estado,[14] organización, conocimiento, y una alta sensibilidad de los liderazgos gubernamentales, políticos y sociales.

En lo social, la estabilidad se configura alrededor del acceso a los mínimos de bienestar para la mayoría de la población. Ese conjunto de indicadores que la Organización de las Naciones Unidas ha definido para establecer el "Índice de Desarrollo Humano" (IDH): nutrición, salud, educación, vivienda, recreación, y la cultura de la sustentabilidad, entre otros aspectos.[15]

Un sistema político-administrativo consciente de estas obligaciones, tiene la ventaja de reconocerlas como una asignatura de atención diaria, y aunque no pueda colmar todas las expectativas, genera la percepción de estar aplicándose seriamente a los menesteres que exige la comunidad. Ese sólo hecho le abre espacios a la constante negociación entre los grupos sociales más avanzados, los sectores medios y los rezagados. Es prácticamente imposible que una sociedad, por más rica que sea, logre la igualdad,[16] lo importante es que no

desmaye en su intento de alcanzarla. En otros términos, la actitud de escuchar y atender en lo posible lo que espera la sociedad, constituye el cimiento de la gobernabilidad democrática.

La estabilidad económica se logra con el empleo pleno, como garantía de la seguridad social. El empleo requiere inversión y ésta fluye cuando hay confianza. Pero la economía global la ha reducido. El "Consenso de Washington",[17] nos habla de macrocontroles, privatizaciones y reformas laborales flexibles, en vías de generar confianza.

Sin embargo, tales controles en realidad han obrado en contra de la inversión, al provocar la astringencia. El discurso global habla de apertura; en el fondo se trata de cerrazón de las economías más poderosas y de la inversión transnacional en los recursos estratégicos de los países periféricos; exige las privatizaciones de las empresas públicas, el adelgazamiento del Estado, la libre flotación de la moneda, intereses más altos a los capitales foráneos –volátiles y sin obligaciones fiscales-, deuda pública mínima para favorecer la intervención del capital privado, déficit gubernamental cero, reformas fiscales sustentadas en el consumo, flexibilización en las obligaciones patronales, entre otras medidas que tienden a concentrar el ingreso en vez de distribuirlo.[18]

En este escenario, se puede pensar en desarrollar al capital propio de cada país, pero dedicado, como sugiere el Banco Mundial, a cuatro aspectos: recursos naturales, infraestructura, el humano y el social. Si los recursos naturales se entregan a su explotación irracional, insostenible en el tiempo, si no hay comunicaciones, servicios públicos, infraestructura industrial, comercial, urbana, educativa, portuaria, aeronáutica, hidráulica, carretera, etcétera, no sólo se estanca la inversión, sino el país desentona en el concierto mundial; si no se focaliza en la nutrición, la salud y la educación, se desperdicia el recurso más caro -el humano-; si el recurso de las organizaciones sociales se minimiza o subestima, se obstaculiza la creación de condiciones de convivencia civilizada.[19]

Está comprobado que el mantenimiento de la estabilidad económica, no sólo implica soluciones técnicas, sino fundamentalmente políticas, porque sin estabilidad económica no hay gobernabilidad.[20]

La estabilidad política puntualiza en la apertura, con el fin de dar espacio y voz a todas las corrientes, reconocer a las minorías, respetar a quienes son diferentes, establecer los campos de colaboración y los límites que prevean y eviten el conflicto. La cultura política no sólo se refleja en el hecho electoral -periódico y generalmente manipulado-, sino en cómo se define y respeta el proceso de toma de decisiones, su traducción en políticas públicas, su instrumentación y su evaluación.[21]

Hablar, parlamentar, discutir, persuadir, disuadir, confrontar, apoyar, sumar, restar, multiplicar, emerger, sumergirse, son verbos convertidos en herramientas privilegiadas de la política. En los congresos y parlamentos, la objetivización de los mismos es moneda corriente. Los medios de comunicación, los magnifican o reducen. La libertad de expresión representa la mayor prueba de la democracia, por eso es casi intocable, de ahí que las fronteras entre su uso y abuso estén construidas con cenizas. La fuerza de la palabra, convertida en política trascendente es la que suma, orienta y logra objetivos de magnitud social y económica representativos del beneficio colectivo.

Por ello, la capacidad administrativa del gobierno en el proceso de mantenimiento de la estabilidad social, económica y política resulta clave. Saber hacer las cosas, sobre la base de su *expertise* (profesionalización), resulta indispensable, lo mismo que ser transparente (derecho

de la población a acceder a la información gubernamental), y rendir cuentas antes de acceder al poder, durante el ejercicio y al término del mismo. Estamos hablando de autoridades que abonan la tierra, la fertilizan y recogen los frutos de la gobernabilidad democrática.[22]

La capacidad administrativa pública enfrenta el desafío de instrumentar una coordinación múltiple: coordinación intergubernamental entre los distintos ámbitos de autoridad; coordinación con los factores productivos, y coordinación con los diferentes estratos sociales. Esto obliga a un cambio de paradigma, es decir, a estructurar un Estado inclusivo, abierto, un "escucha" especializado en levantar opinión legítima y representativa, procesar la información y actuar en consecuencia.

3. La corresponsabilidad entre gobierno y sociedad.

Hablando de gobernabilidad, la distribución del poder, reconoce por lo menos tres ámbitos: el territorio (federalismo o descentralización), las relaciones entre los tres poderes y los factores reales de autoridad (gobierno, ejército, policías) e influencia (medios masivos, capital nacional y transnacional, corporaciones campesinas, obreras, empresariales, estudiantiles; universidades; intelectuales; iglesias; organizaciones no gubernamentales; organismos financieros nacionales e internacionales, entre muchos otros factores antiguos y nuevos que cuentan con capacidad legal y política para defender sus intereses e ideas; que tienen fuerza real para apoyar u oponerse. Los partidos políticos son entidades concretamente abocadas al poder, de manera que resultan claves en su configuración y actuación.

La distribución del Poder es posible sentirla y ponderarla. Son muchas las estrategias que sirven al fin de diseminar sus efectos. Si hablamos de participación electoral se puede pensar en la posibilidad real de la alternancia, en la reelección del Ejecutivo y de los miembros del Legislativo, así como de algunos integrantes del Judicial. Si nos adentramos en el desarrollo municipal, estatal o nacional, la estrategia será la definición de competencias de cada orden de gobierno. Si nos referimos a la sociedad organizada será menester un sistema ágil y efectivo de delegación de cierto tipo de facultades y actividades.[23]

Pero sin duda, la mejor distribución del poder toma lugar cuando existen políticas públicas que se gestan como efecto de la dinámica social (realismo), se definen y estructuran con la participación activa, en una o varias tareas, de grupos y personas comprometidas y preparadas, poseedoras de una cultura cívica. La dificultad estriba en gestionarlas adecuadamente, es decir, lograr que el gobierno y la sociedad definan políticas públicas, clarifiquen sus respectivas responsabilidades, erijan sus fronteras y actúen responsablemente, asumiendo que ambos son, justamente, corresponsables; no sólo de la ejecución de la política pública y del logro de sus objetivos, sino de la actuación propia y la del otro, apegadas a la legalidad.

Las políticas públicas de desarrollo social, no son las únicas que se comparten con la sociedad, sino el mismo método ha de aplicarse a la totalidad de los asuntos públicos, aun y cuando se piense que no competen directamente a sus áreas de acción (la política energética, la financiera, las relaciones exteriores, etcétera).

Lo anterior cobra sentido puesto que el gobierno es un mandatario, no es "el que manda", sino el que obedece. Habrá de ser responsable de obedecer en un marco de racionalidad, dado que ningún gobierno está obligado a lo imposible. Ahora bien, si el gobierno ignora el

mandato y actúa a su arbitrio, corre el riesgo de la ingobernabilidad, al estar históricamente demostrado que los sacrificios sociales tienen límites.

Sólo la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad, es capaz de formular y reformular cuantas veces sea necesario las normas y las prácticas que garanticen una gobernabilidad democrática.

4. La redefinición del papel del Estado en la gobernabilidad democrática

Ante una globalización paradójicamente concentradora, causante de una pobreza mundial sin precedentes por su magnitud y daños colaterales, las circunstancias de ingobernabilidad mundial y hacia el interior de cada país, obligan a repensar y rediseñar al Estado contemporáneo.

El régimen político basado en un liberalismo a ultranza, en el cual se espera que el rol del Estado sea el de un árbitro con facultades mínimas de regulación e intervención en la economía y en el devenir social, está rebasado por su comprobada deficiencia en su desempeño para garantizar equidad socioeconómica, seguridad pública, soberanía, libertades y democracia y, sobre todo, un desarrollo sustentable.[24]

En el otro extremo, el sistema político sustentado en la intervención del Estado en toda la vida económica, política y social, se encuentra derrotado por la Historia.[25] Dio cuenta de su también deficiente capacidad de sobrevivir en aras de la Igualdad. Su política es el aislacionismo internacional y el monopolio total de una sociedad carente de bienes y servicios integrales y, señaladamente, de libertades básicas.[26]

Resultado de las críticas y autocríticas más recientes, pero de ninguna manera nuevas, se está configurando un consenso alrededor de la construcción de un modelo de Estado "equilibrador-distribuidor",[27] que no suelte o privatice empresas públicas estratégicas por su naturaleza e importancia, que subsidie a los sectores desfavorecidos, que se haga cargo de servicios indispensables de salud y educación, de la infraestructura, de producir alimentación nutritiva, entre otros factores de equilibrio puesto que el mercado no se hace cargo de lo que no es inmediatamente rentable. Obviamente no se trata de reeditar al viejo "Estado Benefactor", sino de una especie de interventor estratégico para que lo "público" no se torne en "privado" y así se salvaguarde el interés general. Este tipo de "Estado equilibrador-distribuidor" tiene la obligación de hacer su tarea con la sociedad creando las condiciones de una cultura política responsable en el ámbito interno y en las relaciones exteriores. De esta manera es posible aspirar a contar con una gobernabilidad democrática en condiciones de equidad.

El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática demanda una acción integral e inclusiva. Integral, en cuanto a que debe contemplar la historia, la cultura, la economía, la sociedad y la política; inclusiva, en tanto la actitud de los protagonistas manifieste objetivamente su capacidad de compartir el poder de una forma responsable, junto con las implicaciones de ello derivadas, compensaciones y riesgos. Lo importante es estar conscientes de que este proceso no se da por generación espontánea, sino que forma parte de una estrategia cuya mayor carga de ejecución se encuentra en el gobierno y la Administración Pública, único agente social capaz de garantizar los equilibrios que demanda un desarrollo sostenido, sustentable y, por lo tanto, gobernable.

RESEÑA BIOGRAFICA

JOSÉ R. CASTELAZO
México, D.F., junio de 2003
58 años (feb. 2, 1945; México, D.F.); Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (UNAM); Especialización en "Gobierno" (Manchester, Inglaterra 73-74). Ha sido profesor universitario desde 1969 a la fecha, es autor de cinco libros: "Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública" (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1977-1992; 5ª ed.); "Nuestra Clase Gobernante" (FCPyS, UNAM-1984); "Técnicas y Especialidades en Administración de Personal Público" (INAP-1990); "Ciudad de México: Reforma Posible" (INAP-1992); "Nuevas Formas Políticas, 1999-2001" (Ed. Unomásuno-2002); coautor del libro "Sociedad, Ciudadanización y Estado Democrático" (INAP-2000).

Fundó y dirigió las revistas "Enlace" (Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública) y "Política Nueva" (IPONAP). Presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP, 1981-83), del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (1985-88). Ha escrito y publicado más de 20 ensayos de temas especializados. Delegado Político en Iztacalco, D.F. (diciembre 1988-mayo 1994). Invitado de la ONU a desarrollar el Sistema de Administración Pública en la República Dominicana; Embajador de México en Costa Rica (1997). Delegado del ISSSTE en el Estado de México (1998). Delegado Federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en el Estado de México (1999). Diputado Federal LVI Legislatura , Secretario del Grupo Mundial de Parlamentarios para el Hábitat. Invitado de la ONU para desarrollar el concepto de Metrópolis en las reuniones de México, Ecuador, Chile, Singapur y Estambul; miembro del Consejo Político del PRI-D.F (1994-2002). Dirigió la Revista "Examen" del Partido Revolucionario Institucional (1999-.2002); colaboró en el periódico "unomásuno" (1997-2003); dirigió y condujo el Programa "Entorno Político" (2000-2002) en el Instituto Mexicano de la Radio (IMER). Articulista en distintas épocas en los diarios "El Día" y "Excelsior".Desde septiembre de 2002 funge como Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

NOTAS

[1] En esta materia , vale la pena leer *La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma,* de Yehezkel DROR (México, Fondo de Cultura Económica, 1994), en especial la segunda parte "La Resolútica."

[2] Rodrigo BORJA, en su *Enciclopedia de la Política* (México, Fondo de Cultura Económica, 1998), aborda el concepto "gobernabilidad" en un extenso e interesante artículo.

[3] Esta visión es producto de la experiencia y la práctica cotidiana del autor, como responsable político-administrativo de la Delegación Iztacalco, una porción territorial de la Ciudad de México.

[4] Nicolás MAQUIAVELO, en *El Príncipe* y en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, va construyendo una teoría tal que privilegia a toda costa la hegemonía del Estado sobre la sociedad (de ahí la "razón de Estado").

[5] Una muestra fehaciente de esta situación, son las revoluciones de Independencia de los Estados Unidos y Francesa. Más adelante el debate entre igualdad y libertad se establece dogmáticamente entre socialismo y capitalismo.

[6] DROR, *op. cit.*, específicamente cuando se refiere a la contraposición de la razón del Estado a la razón de la humanidad, y en el capítulo XVII, "Reforzar la Vigilancia".
[7] WEBER, Max, *Economía y sociedad,* (México, Fondo de Cultura Económica, 1983), en el capítulo III, "Los Tipos de Dominación", numeral 1, "Las Formas de Legitimidad".
[8] Debemos las primeras clasificaciones a Aristóteles y Platón -y más adelante a Maquiavelo. En su versión moderna las podemos observar en la "cláusula democrática" de la Unión Europea y los criterios que utiliza el FMI, la OMC y distintas organizaciones no gubernamentales que establecen parámetros y métodos de clasificación, cuantitativa y cualitativa, de la democracia.
[9] En casi todo el mundo la responsabilidad está normada, obviamente para lo público. En México, la Constitución contiene un título de "Responsabilidades de los Servidores Públicos", que las clasifica en política, penal y administrativa. Sin embargo el discurso actual revela una tendencia hacia la participación y la responsabilidad de la sociedad por asumir lo que le corresponde para mantener la gobernabilidad.
[10] Para darnos cuenta de la violencia social contemporánea, basta con hojear los diarios, que han convertido sus primeras planas en "nota roja", lo cual exhibe un síntoma de ingobernabilidad como característica de la crisis de valores y la ausencia de oportunidades.
[11] La presencia de estos grupos es endémica: la *Euskadi Ta Azkatazuna*, en España; el *Ejército Republicano Irlandés*; las *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*, los rebeldes en numerosos países africanos, *Al Quaeda, Hamas, los separatistas chechenos,* etc.
[12] Los registros de Organismos No Gubernamentales en distintos temas, se han quintuplicado en la ONU durante los últimos 20 años.
[13] "La mayoría silenciosa" es un concepto de Jean Baudrillard: *A la sombra de las mayorías silenciosas* (Barcelona, Kairós, 1978), quien propiamente no lo disecciona y por lo tanto, lo convierte en una entidad ambigua pero presente en el análisis sociológico y político, para denotar el abstencionismo. Infortunadamente esta situación no sólo se refleja en el proceso electoral, sino en todas las tareas que requieren de la participación social.
[14] Entendida como la forma de vincular pasado, presente y futuro, incluyendo los factores internos y externos que inciden en el poder para darles funcionalidad a largo plazo.
[15] El PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO HUMANO (PNUD), utiliza dos criterios como indicadores para el *Informe sobre Desarrollo Humano (IDH). En* el caso de los países subdesarrollados: esperanza de vida con referencia a los 40 años, tasa de analfabetismo, disponibilidad de agua potable, nutrición infantil, e ingresos menores a 2 dólares diarios; y para los países desarrollados: esperanza de vida con referencia a los 60 años, analfabetismo funcional, desempleo, e ingresos menores a 11 dólares.
[16] Noruega, que ocupa el primer lugar en el IDH, tiene un índice de pobreza del 6.5%, los Estados Unidos, situado en la tercera posición del IDH, alcanza el 15.8%, a México ubicado en la posición 54, se le calificó con un 8.8%, mientras que a los países más pobres como Níger y Sierra Leona tienen arriba del 60% de índice de pobreza.
[17] Vid. DELLANEGRA PEDRAZA, Luis, *Un análisis sobre el "Consenso de Washington", 1989,* en la página de Internet www.geocities.com/luisdellanegra/Amlat/conswash.htm
[18] STIGLITZ, Joseph, *El Malestar de la Globalización* (Madrid, Taurus, 2001), especialmente el capítulo VI, que se refiere a las leyes inequitativas del comercio y otros asuntos retorcidos
[19] Ibid. Capítulo III, "Promesas Rotas" (de la globalización).

[20] Las experiencias de las crisis económicas y financieras de Argentina y Venezuela de 1999 a 2003, entre otros acontecimientos similares, respaldan esta afirmación

[21] Dos transiciones -una definitoria, la española, y la mexicana, gradual-, han incursionado en este camino de apertura a la participación de los grupos sociales en la toma de decisiones, los resultados aun están en ciernes y tanto la sociedad como el gobierno están en proceso de aprendizaje.

[22] Hay muchas y diversas formas de evaluar el desempeño de las instituciones públicas; las antiguas técnicas de auditoria, combinadas con control social, encuestas y valoración de resultados, etcétera. Así mismo, en la mayoría de los países mejor calificados por el Índice de Desarrollo Humano, se cuenta con leyes que empoderan a la población para tener el derecho a acceder a la información pública gubernamental, igualmente la rendición de cuentas ha traspasado las puertas de los congresos o de los medios masivos, para llegar a los ciudadanos a través de distintos medios convencionales y electrónicos para decirles qué se está haciendo, cómo, cuándo, por quiénes, para quiénes, cuánto y por qué.

[23] DAHL, Robert, *Polyarchy,* (USA, Yale University Press, 1971). Probablemente la más atractiva de las ideas de Dahl, consista en aceptar la vieja idea de que la política forma parte de la sociedad –no es exclusiva del gobierno, o de los partidos, o de las grandes corporaciones, sino que se trata de una actividad que todo cuerpo organizado realiza consciente o inconscientemente. Estamos hablando del Poder, de un individuo sobre otro, en una familia, en un club deportivo, así como de los canales formales e informales a través de los cuales se manifiesta. Cuando un sistema reconoce que el poder es de todos, entonces su distribución debe ser racional, para promover los equilibrios indispensables a su desarrollo y sana convivencia

[24] BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 2003 (Panorama General)* www.bancomundial.*org*. Dos datos duros contenidos en este informe hablan, primero de la desigualdad: "El ingreso promedio de los 20 países más ricos es 37 veces el de los 20 países más pobres..." En segundo lugar, hablan de la ingobernabilidad: "En la década de 1990, 46 países vivieron conflictos armados, primordialmente de orden civil (casi el 25% de los países miembros de al ONU, agrego yo).

[25] La caída del Muro de Berlín no fue más que el símbolo del derrumbe de la URSS como sistema económico, político, social y hasta militar. La apertura de China reconoce esta circunstancia con su "socialismo de mercado".

[26] Un caso *sui generis* es el de Cuba, cuyo aislamiento se debe al bloqueo impuesto por la mayor potencia mundial, y al acoso de intereses oscuros patrocinados por diversos países, así como por transnacionales y organismos no gubernamentales. La paradoja cubana es que sus índices de desarrollo humano son más sólidos que los de Brasil y Venezuela.

[27] El 13 y 14 de julio de 2003, se reunieron en Londres, distintos líderes de la "izquierda", entre jefes de Estado de Gobierno, líderes de partidos políticos y organizaciones diversas. Uno de los puntos fue el referente "un nuevo Estado de Bienestar con justicia social y competitividad económica, (una especie de refundación de la "tercera vía" conceptualizada por Anthony GIDDENS).

DE UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL PÚBLICO CIUDADANO

ELÍAS RAFFUL VADILLO *

Las estructuras gubernamentales mexicanas no fueron diseñadas para ser permeables, ni los actores han estado orientados hacia esa lógica. Tradicionalmente, la agenda pública era inducida por la agenda de gobierno y no al revés. Los gobiernos priístas planteaban unilateralmente sus planes y programas, y sólo ocasionalmente retomaban la consulta pública, como imagen hacia el exterior o como mecanismo de control.

Respondiendo a la dinámica internacional y al agotamiento del Estado obeso, la configuración de aquel Estado corporativista que sustituyó a la sociedad en abstracto por un conjunto de organizaciones controladas desde el Estado a la sombra de las estructuras partidistas, ha cambiado profundamente. Así, los procesos de privatización y la participación activa de los ciudadanos en la agenda pública, han derivado en la unificación de los ámbitos público y privado.

Los nuevos ciudadanos.

Desde que en 1993 se aceleró en México el proceso de modernización caracterizado por el repliegue del Estado de la actividad económica, el número de entidades gubernamentales se ha reducido sensiblemente, pasando de las 1,155 de ese año a las poco más de 200 que actualmente perduran.[1] Sin embargo, el proceso de modernización no fue extendido al ámbito político, sino hasta años después. Es más, en gran parte la actividad política sigue siendo aún hoy función exclusiva del Estado. Tras un proceso de democratización que de la periferia hacia el centro permitió a lo largo de los años la alternancia en los estados y el equilibrio de fuerzas políticas en el Poder Legislativo, hoy el gobierno foxista enfrenta el reto de encontrar precisamente la convergencia necesaria entre gobierno y ciudadanos, entre política y políticas públicas.

El nuevo sistema requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad frente a la opinión pública, las fuerzas sociales independientes y las demandas ciudadanas, pues hasta hoy, gran parte del éxito de las políticas públicas impulsoras del cambio en México ha dependido de la manera concreta como los actores han logrado hacer reacomodos en los espacios organizacionales.

---

* Actualmente es Secretario Técnico Adjunto de las Comisiones Intersecretariales de Gastos, Finanzas y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El debate actual sobre la inclusión del ciudadano en la agenda de gobierno, atestigua la configuración democrática, plural y competitiva del nuevo sistema político mexicano, en contraparte al anterior sistema unitario y compacto, articulado por un partido hegemónico. En este contexto, los análisis de políticas públicas y de gerencia pública convergen en recuperar y revalorar la importancia que la participación ciudadana tiene para la acción de gobierno y la administración. La literatura que abordó la crisis del Estado social de bienestar o de desarrollo propuso, en el pasado reciente, el restablecimiento de las libertades políticas y los valores democráticos, el imperio de la ley y la certidumbre jurídica, así como el ensanchamiento del espacio público ciudadano.[2]

En ese contexto, las políticas públicas pueden ser instrumentadas, tanto por organizaciones de gobierno o públicas, como también, sustitutiva o complementariamente, por organizaciones civiles, no gubernamentales o comunitarias. Por su parte, la gerencia pública dedica su máximo esfuerzo a rediseñar procesos, a identificar un sistema adecuado de incentivos, a desregular, a generar una cultura emprendedora en el perímetro de las organizaciones gubernamentales, pero también a hacer énfasis en la eficacia, eficiencia y responsabilidad del gobierno.

Ante la insolvencia fiscal del Estado por su crónico desequilibrio entre ingreso-gasto, agraviado por el endeudamiento gubernamental, desde comienzos de los años 80 países como Gran Bretaña, los Estados Unidos y Australia plantearon regresar a los principios del liberalismo clásico, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado, lo que se tradujo en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y en un amplio programa de privatización de las empresas públicas. A la par, frente al desarrollo de las organizaciones públicas y sus procesos de administración, se exigió eficacia y eficiencia en los rendimientos del gobierno, redimensionamiento del personal, profesionalización del servicio público, desconcentración de procesos operativos y descentralización de la toma de decisiones.

Así, en el entorno internacional pasamos de la democracia representativa a la participativa. La afirmación del ciudadano como sujeto de la política con pleno derecho, dio también paso a la afirmación del ciudadano como sujeto de la Administración Pública. La observada transformación de los individuos en ciudadanos ha hecho de las democracias modernas, sistemas incluyentes de interrelación entre los actores que las conforman, facilitando una eficiente toma de decisiones y un eficaz aprovechamiento del riesgo. En este sentido, ser moderno es practicar los derechos que otorga la democracia y cumplir con las obligaciones pactadas por la sociedad de la que se forma parte.

Durante la sociedad industrial, la ciudadanía se definió principalmente por la expansión de los derechos sociales. En la sociedad posindustrial, la ciudadanía cambia en términos estructurales e históricos; se evidencia un retiro del Estado en ciertas funciones económicas, se comprime el aparato de bienestar social y se enfatiza el ejercicio de una ciudadanía individual. El ciudadano se convierte en el sujeto a través del cual los individuos se reconocen; la ciudadanía es el ámbito donde participan colectivamente y ejercen sus derechos individualmente.

La reforma del Estado mexicano ha tenido éxito al rescatar la autonomía ciudadana en los asuntos de política y de gobierno, con la consecuencia de que los ciudadanos "renacidos"

a la vida pública, se entiendan como sujetos con pleno derecho de plantear y definir sus problemas colectivos, de exigir la incorporación de sus demandas en la agenda de gobierno y demandar participación en la solución de sus problemas. La "resurrección" del público ciudadano en nuestro país se manifiesta no sólo en los procesos electorales, sino en el acelerado crecimiento de las organizaciones civiles y en su consecuente incidencia en la toma de decisiones del gobierno. En la Administración Pública, la asignatura continúa pendiente.

Experiencias internacionales.

La práctica de la ciudadanía implica interacción entre hombres libres para generar cambio social. El cambio social que hoy demanda México debe tocar también, forzosamente, a la administración pública. A continuación revisaremos tres experiencias internacionales que pueden servir para aclarar el panorama del necesario cambio administrativo: Gran Bretaña por ser cuna de la corriente gerencialista; Francia por la exitosa distancia que ha tomado de dicha corriente; y Estados Unidos por las similitudes que su aparato administrativo tiene con el nuestro.

Gran Bretaña. En los años 80, el neoliberalismo llegó a Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos y la Gran Bretaña de la era Thatcher. Con él, la rigidez de la Administración Pública británica dio paso a una serie de profundas reformas gerenciales inspiradas en la iniciativa privada y motivadas por la eficiencia y la maximización de recursos.

Para vigilar las reformas administrativas, desde su primer año de gobierno Thatcher creó la Unidad de Eficiencia para analizar las prácticas establecidas y proponer mecanismos alternativos. En 1988, la Unidad echó a andar un sistema de agencias en el servicio civil de carrera, el cual otorgaba a las instituciones la autonomía suficiente para instrumentar prácticas gerenciales en lo individual (pago por desempeño, contratos temporales en busca de una mayor eficiencia). En 1991, ya bajo el mandato de John Major, el gobierno impulsó la privatización de algunos servicios públicos.[3]

El gran respeto que los británicos guardan a sus instituciones, entre las que destaca la monarquía, hacía innecesario, tradicionalmente, contar con una Constitución, con garantías individuales escritas, con un código administrativo que protegiera a los ciudadanos ante las faltas de servidores públicos, con un *ombudsman* al estilo escandinavo. A partir de los 80, sin embargo, se observó una mayor participación ciudadana en problemas concretos. El rotundo rechazo a la aplicación de un nuevo impuesto central (*poll tax*) que pretendía sustituir las contribuciones locales, provocó marchas y manifestaciones masivas que llevaron a su veto.

La sociedad británica exigía mayores espacios de participación y los medios de comunicación se volvían más críticos; por primera vez llegaban al extremo de ridiculizar a la familia real en programas de televisión y canciones pop.

Si bien la rendición de cuentas estaba ya garantizada por la doctrina de responsabilidad ministerial que obliga a los ministros a atender los llamados del Parlamento, el gobierno se vio obligado a crear otros mecanismos que permiten que los ciudadanos se expresen por la vía institucional: los tribunales administrativos, las consultas públicas, la oficina del *ombudsman*, y los códigos ciudadanos:

Los tribunales administrativos son alrededor de 2000 órganos no judiciales que intervienen cuando un ciudadano se siente agraviado por alguna acción oficial. La mayoría opera en áreas

como la seguridad social, las pensiones, los inmigrantes, la vivienda y el Sistema Nacional de Salud.

Las consultas públicas se efectúan en casos de interés público como el trazo de una carretera o la construcción de un aeropuerto. Un juez media entre las partes involucradas y escucha a los medios de comunicación, a los grupos de presión, a las autoridades locales y a compañías privadas. Finalmente, el reporte se publica en forma de una recomendación.

Para llenar los vacíos del derecho administrativo, se copió la figura del *ombudsman* para que los ciudadanos se pudieran quejar de algún servidor público o de una política gubernamental. A diferencia del prototipo, en Gran Bretaña los ciudadanos deben acudir con su representante para que éste lleve el caso al Parlamento.

Finalmente, los códigos ciudadanos fueron impulsados por John Major para proteger los derechos individuales en servicios específicos (como pacientes en el sistema de salud, usuarios de transporte público, padres de alumnos), fijando estándares de calidad y propiciando la compensación a los consumidores, tal como sucede en los Estados Unidos.

El instrumento más valioso con el que cuenta el Parlamento para supervisar al Ejecutivo es un sistema de comités especializados, similares a las comisiones de nuestras Cámaras de Diputados y Senadores, creados en 1979, que tienen la facultad de llamar a funcionarios a declarar. Estos comités han publicado cientos de reportes y han influido en las políticas públicas: en los años 80, con la reforma administrativa, el Comité del Tesoro y del Servicio Público fue muy importante; en 1994, el Comité de la Cuenta Pública elaboró un reporte sobre los estándares de honestidad y control financiero en muchas ramas del servicio público, que provocó reformas legales de fondo.[4]

Hoy, aunque fuertemente influida por la corriente gerencialista, o gracias a ello, la actual Administración Pública británica mantiene la triple "E" (eficacia, economía y eficiencia) como su código base.

Francia. La francesa, es una democracia administrativa. El Estado funciona a través de su maquinaria burocrática. En contraposición a un gobierno francés tradicionalmente centralizado y con un sistema de partidos fragmentado, ha trascendido la solidez de un servicio público elitista y altamente profesional, que ha llenado los vacíos dejados por la disputa política. Frente al concepto de Rousseau de la "voluntad general", los políticos han sido vistos por los ciudadanos como más preocupados por defender los intereses de sus partidos y camarillas, que los nacionales.

El último gran cambio político-administrativo en Francia se dio hacia 1958 bajo el mandato de De Gaulle, originado por esas diferencias de intereses. Con la inauguración de la quinta República, la nueva Constitución fue diseñada para garantizar la estabilidad del Ejecutivo por encima de las diferencias partidistas. De ella nació un sistema híbrido de poder compartido entre el Primer Ministro, de origen parlamentario, y el Presidente, electo por los ciudadanos. En esos años, la quinta República fue llamada incluso, la República de los servidores públicos, ya que les otorgó el apoyo necesario del Ejecutivo para ejercer a fondo sus funciones.[5] Resulta emblemático que el Presidente Chirac, el más popular desde la posguerra, haya comenzado su carrera como servidor público.

La economía y la sociedad francesas han evolucionado dramáticamente desde entonces. Sin embargo, frente al impacto privatizador y globalizador, la rigidez de la administración pública persiste. La nueva gerencia pública ha tenido un impacto mucho menor en Francia que

en la Gran Bretaña o en los Estados Unidos. Aun en las empresas privatizadas, los puestos más altos son ocupados por egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA) o del Politécnico, lo que podría significar que los valores del servicio público han permeado la iniciativa privada y no al revés.

También en su relación con la ciudadanía, el gobierno francés se rige por valores administrativos. En la Gran Bretaña, por ejemplo, las relaciones entre una autoridad pública y un ciudadano son consideradas legalmente idénticas a la relación privada entre individuos. En Francia, por el contrario, como en México, así como existen tribunales civiles y penales, los hay administrativos. El Consejo de Estado es la institución por excelencia del sistema jurídico administrativo; depende del Poder Ejecutivo y tiene funciones tanto de asesoría como judiciales. Integrado por un grupo de servidores públicos de élite, su prestigio le permite actuar de manera profundamente autónoma.[6]

Para garantizar una eficiente rendición de cuentas, el gobierno francés ha creado dos andamiajes institucionales fundamentales:

Por un lado, la Comisión Nacional de Información y Libertades y la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos, se constituyeron en 1978 para supervisar el uso de información confidencial por parte de las organizaciones gubernamentales encargadas de la seguridad nacional; La Corte de Cuentas y el Inspectorado de Finanzas, por el otro, son los *corps* más importantes después del Consejo de Estado. Funcionan como una contraloría con atribuciones judiciales y de asesoría. La primera, depende formalmente del Ministerio de Finanzas y se encarga de revisar la correcta aplicación de los recursos públicos. El Inspectorado, por su parte, se ocupa de realizar auditorías.

A pesar de la alta credibilidad de sus instituciones públicas, hacia 1972 Francia creó la figura del *Médiateur* que, como un *ombudsman,* concilia las diferencias entre ciudadanos y agencias gubernamentales, sin recurrir a las cortes administrativas. Más recientemente, apenas en 1995, el Parlamento aprobó una reforma constitucional que le otorga al Presidente la facultad de convocar a un referéndum.[7]

Es así, como las políticas privatizadoras adoptadas con reservas por Miterrand y la integración del país a la Unión Europea, han llevado a la administración pública francesa a trabajar con esquemas más pluralistas, aunque siempre basados en su sólida tradición burocrática.

Estados Unidos. Por la similitud que hay entre los sistemas político-administrativos mexicano y estadounidense, el análisis de este último es no sólo obligado, sino que muy ilustrativo para comprender nuestras propias fallas y limitaciones. En los Estados Unidos, el Presidente nombra a sus más cercanos colaboradores, entre los que se cuentan los asesores de la Casa Blanca; el Poder Legislativo aprueba o rechaza los nombramientos de los Secretarios de Estado y supervisa las finanzas del Ejecutivo por medio de la Oficina General de Contabilidad; y el Poder Judicial, encabezado por la Suprema Corte, se encarga de resolver controversias legales.

A diferencia de la Gran Bretaña o Francia, los límites entre la Administración Pública y privada en los Estados Unidos no son claramente distinguibles. En contra de la corriente teórica que ve en la administración pública métodos enfocados al bienestar social y no a la obtención de ganancias, ha triunfado la creencia de que la competencia en el mercado es la

mejor ruta para garantizar la eficiencia administrativa. Por tanto, la función del administrador público es asumida como la dotación de servicios públicos baratos, eficientes y eficaces, que reduzcan las posibles quejas de los contribuyentes. La corriente gerencialista encabezada por Osborne y Gaebler[8] motiva al servidor público a tomar riesgos y recomienda que la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo agua, luz, gas, salud, educación y el sistema penitenciario, sean brindados por particulares.

En los Estados Unidos, los dos millones y medio de servidores públicos son considerados empleados permanentes del gobierno federal, aunque hay aproximadamente 200 mil burócratas de confianza que llegan y se van con cada Presidente.[9] Desde 1883, a consecuencia del asesinato del Presidente Garfield a manos de un burócrata desempleado, el Decreto Pendelton estableció las bases para el servicio civil de carrera. Sin embargo, para evitar las posibles tensiones entre políticos y burócratas de carrera, los servidores públicos de más alto nivel siguen siendo nombrados directamente por el Secretario o el responsable del Despacho. Dichos servidores públicos provienen generalmente de empresas privadas y de universidades y tras cumplir con su encargo, regresan a sus empleos anteriores.

Como Alexis de Tocqueville lo señaló desde comienzos del siglo XIX, la base de la democracia en los Estados Unidos son los gobiernos locales.[10] Los estados tienen poderes discrecionales en materias como el derecho penal y civil, la educación, la seguridad social y el sistema de salud. Aunque la Constitución les permite organizarse como cada estado lo considere conveniente, la mayoría se divide territorialmente en condados, ciudades y comisariados. Al igual que los municipios en México, los condados son responsables de la seguridad pública, los bomberos, las vialidades y la planeación, entre otros servicios, y son gobernados por cuerpos similares a los cabildos, llamados consejos, electos democráticamente.

En los Estados Unidos converge lo mejor y lo peor de la Administración Pública. La complejidad gubernamental y los altos costos que implica quejarse de un servicio público, hacen que el sistema administrativo sea accesible únicamente para las grandes empresas transnacionales y para los sectores más educados de la población. Los más desprotegidos se ven obligados a buscar el apoyo de organizaciones de derechos civiles. En contraste, en algunas pequeñas comunidades se vive una real democracia abierta y participativa, en la que todos los miembros discuten las decisiones locales con la presencia de los medios de comunicación.

La no interferencia del gobierno en asuntos privados, como la concibió Madison,[11] ha creado un sistema democrático abierto y plural que les permite a los ciudadanos, en especial a nivel local, influir en las políticas gubernamentales. Sin embargo, la dotación de servicios públicos por parte de particulares, ha provocado grandes iniquidades y problemas de rendición de cuentas. Los servicios de salud, transporte y educación sólo son accesibles para quien puede pagarlos.

Por la complejidad de los sistemas presidencialistas, al igual que México, los Estados Unidos enfrentan el reto de simplificar los trámites y los mecanismos administrativos, para que un Presidente con un Congreso opositor pueda emprender reformas y corregir los errores de políticas, sin que éstos lo avasallen.

Un nuevo modelo de Administración Pública para México.

Los casos revisados nos brindan información suficiente para comprender en qué etapa del desarrollo de nuestro sistema burocrático nos encontramos, a pesar de lo somera de la síntesis. Aunque este ensayo no pretende hacer un análisis comparativo entre la Administración Pública en México y en las democracias mencionadas, resulta de una gran utilidad recordar que las transformaciones que nuestro país ha experimentado en las últimas dos décadas, no han incorporado esquemas contemporáneos al servicio público.

Hoy en México se cuenta con una sociedad más informada, más participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo y con amplia difusión.

Para responder a esta dinámica, resulta indispensable escuchar las opiniones y sugerencias de los clientes consumidores, incorporando la consulta ciudadana como parte fundamental de la definición de políticas y el mejoramiento de los servicios públicos.

Tradicionalmente, la complejidad de la normatividad ha propiciado lentitud de las dependencias en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad. La concentración de actividades económicas en algunas entidades públicas, ha tenido como resultado un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Los mecanismos de respuesta y de atención a las demandas y quejas de los ciudadanos han resultado ineficaces y lentos, y han hecho falta criterios en la definición y difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público.

El desempeño de las organizaciones de la administración pública se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios, ya que el planteamiento programático-presupuestal ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población. Apenas a partir de este año, se elaboró el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asociado a lo que la actual administración ha denominado "metas presidenciales".[12]

Para subsanar los vicios comunes, la gerencia pública se ha reorientado hacia el objetivo de lograr una mejor comunicación entre la administración pública y la población, intensificar y estructurar la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, y medir sistemática y directamente los servicios. Es a través de estas herramientas de política, como se delinean los cambios administrativos y funcionales.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000[13] y de las estrategias de gobierno planteadas por la administración de Ernesto Zedillo, surgió el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap),[14] como respuesta a la necesidad de un cambio radical en la manera de administrar y prestar los servicios públicos, principalmente orientados a las necesidades e intereses de la ciudadanía y la incorporación de la participación ciudadana.

De acuerdo al Promap, las entidades y dependencias que prestan servicios directos al público deberían definir estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitieran a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tiene derecho a

exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad. Con base en el Programa, las organizaciones de la administración pública establecieron un conjunto selecto de indicadores de desempeño para evaluar los resultados de la gestión en términos de la calidad y pertinencia de los servicios.

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental[15] impulsado por la administración de Vicente Fox, retoma los conceptos guía del gerencialismo anglosajón que incorpora los esquemas de la administración privada a la pública. Promueve el "cambio de paradigmas" y la "evolución hacia enfoques proactivos" para remplazar los sistemas burocráticos tradicionales por "sistemas emprendedores" que estén mejorándose de manera permanente, para consolidar un gobierno que se dedique a "administrar resultados", en vez de normas y trámites.

El siguiente cuadro muestra los llamados macro-procesos clave y estrategias del Programa:

Macro-procesos clave	**Estrategias**
Información y medición	Administración Cruzada
Educación y capacitación continua	Administración por Calidad
Comunicación efectiva	Federalismo-Municipalización
Presupuestos y finanzas	Continuidad y Abandono
Servicio Público de Carrera	Gobierno Abierto y Participativo
Organización de equipos de trabajo.	Reformas Jurídicas y Normativas
Evaluación y compensación por resultados	Eliminar las Restricciones
Gestión de Proyectos Estratégicos	Unir la Retaguardia con la Vanguardia
Reubicación de talentos	Mercadotecnia Social: Benchmarking Financiamiento Emprendedor Informática y Telecomunicaciones Subcontratación de Servicios

Fuente: *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006*, www.innova.presidencia.gob.mx/general/pub_hacemos.htm

Una mayor participación y una mejor atención ciudadana, dependen de que las entidades y dependencias: definan estándares de calidad en la atención al público; informen a la población usuaria de manera clara y en un lenguaje sencillo sobre los trámites y servicios prestados; elaboren mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población; analicen las normas que regulen las funciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos y las empresas; identifiquen las regulaciones que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, así como los cambios indispensables al marco jurídico, incluyendo aquellos de asignación, uso y control de recursos públicos y, finalmente; elaboren y emitan la normatividad necesaria para impulsar la desregulación y simplificación de trámites que llevan a cabo los ciudadanos y las empresas ante instituciones públicas.

De no reflejarse en cambios que faciliten y transparenten la función administrativa, de tal forma que tanto el servidor público como el ciudadano lo perciban, la propuesta foxista corre el

riesgo de no ser tomada en serio, como sucede en ciertos círculos académicos tradicionalistas con las reformas propuestas por los llamados "gurús" de la nueva gerencia pública.

Por eso es particularmente importante la vinculación de las "metas presidenciales" con el PEF 2003. A la par, un avance, sin duda trascendente, es la aprobación a principios del mes de abril de este año, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.[16] La Ley le otorga a la nueva Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la facultad de dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera, cuyo objetivo es darle continuidad a los programas de gobierno, conservar la experiencia de los servidores públicos y diseñar mecanismos de reclutamiento y motivación para la profesionalización, bajo principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Sin embargo, si analizamos la citada Ley, así como las consecuentes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es menester señalar que los cambios son profundos, mas limitados. El desarrollo democrático al que aspiramos, comprende la participación organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el fortalecimiento de la cultura democrática. Es necesario que la sociedad y sus organizaciones tomen parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo y la crítica de la sociedad.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera introduce un esquema moderno para el cumplimiento de una de las dos tareas fundamentales de la Secretaría de la Función Pública, la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Pero mantiene intacta la facultad que tenía la Secodam de supervisar la correcta aplicación de recursos de las dependencias gubernamentales, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, aplicar sanciones a servidores públicos y presentar denuncias ante el Ministerio Público. En otras palabras, preserva la función fiscalizadora del Ejecutivo, desestimando la duplicidad existente con las atribuciones que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en diciembre del año 2000.[17]

El ámbito de competencia de la ASF es mucho más amplio que el de la Secretaría de la Función Pública, ya que abarca los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Además, la autonomía técnica y de gestión que tiene para decidir sobre sus resoluciones, y la designación de su titular por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, son garantía de imparcialidad y apartidismo en su actuar.

En contraparte, el Secretario de la Función Pública es designado libremente por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a quien le reporta directamente, lo que siembra dudas sobre su credibilidad. Al preservar los instrumentos coercitivos que le otorga la propia Ley Orgánica de la APF, la Secretaría de la Función Pública corre el riesgo de convertirse en una herramienta

de presión política, más que de apoyo para el correcto desempeño de la labor administrativa. Una reforma completa a la Ley, debería fortalecer la función preventiva del Ejecutivo para proteger a los servidores públicos de posibles faltas administrativas por desconocimiento de la normatividad, y dejarle la facultad de sanción a la ASF.

Para imprimirle a la nueva Administración Pública eficiencia, honestidad, oportunidad, eficacia y excelencia, el gobierno está obligado a inculcar en el servidor público una cultura de calidad, invitándolo a innovar y tomar riesgos. Si con base en el sistema estadounidense, la misión del administrador público es la dotación de servicios públicos baratos y eficientes, que reduzcan las posibles quejas de los contribuyentes, el nuevo esquema debe motivar a los servidores públicos para que experimenten con decisiones organizacionales, a través del pago por desempeño, contratos temporales, o cambio de horario laboral, siempre en busca de una mayor eficacia.

Para asegurar que así sea y que los ciudadanos puedan quejarse de los servicios públicos, de la atención brindada por algún servidor público o de alguna política pública en particular si considera que ésta afecta a la sociedad en general, conviene revisar las figuras de los tribunales administrativos, los códigos ciudadanos y el *ombudsman* del servicio público en la Gran Bretaña y el llamado *Médiateur* en Francia, que se describieron antes. Si bien en México los ciudadanos pueden presentar quejas de servidores públicos ante la Secretaría de la Función Pública por corrupción, o por la mala dotación de servicios públicos ante instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o las procuradurías sociales, el *ombudsman* le daría autonomía a la función y la ampliaría a materia de calidad y de salvaguarda del bien común, reduciendo además el aparato burocrático al integrar varias instituciones en una.

La creación de la institución que se propone implica una reforma legal profunda que debe promover la competencia entre entes públicos que ofrecen los mismos servicios, como escuelas u hospitales, así como darle al ciudadano la opción de elegir, introduciendo mecanismos de indemnización para los consumidores afectados. Los organismos con que contamos actualmente para defender al consumidor tienen un marco normativo limitado que empuja al afectado a un proceso largo y tortuoso, del que en muchas ocasiones sale sin ninguna compensación por el daño sufrido.[18]

Ante la ausencia de instrumentos gubernamentales eficaces, el ciudadano recurre a los medios de comunicación para que por lo menos se difunda su problema y otras personas puedan evitar pasar por lo mismo. La figura que se propone, sería un espacio para la denuncia fundada, con el fin de elevar la calidad de los bienes y servicios que el gobierno brinda. No se está pensando en el esquema estadounidense del que hay incontables ejemplos sobre la perversión del sistema de compensaciones al público consumidor, sino, como se dijo anteriormente, en las instituciones británicas y francesas que han demostrado ser exitosas.

La solidez de las políticas públicas depende en buena medida del consenso que en torno de ellas el gobierno genera con base en la argumentación, el diálogo y la inclusión social. Finalmente, para que sea integral, el cambio administrativo impulsado debe fortalecer los espacios de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, a través del apoyo decidido a esquemas como el referéndum, las consultas ciudadanas, el plebiscito y la instalación de comités de evaluación y seguimiento de políticas, así como la convocatoria a las

organizaciones civiles para que participen activamente con los distintos responsables gubernamentales.

Como factor de consolidación de la democracia, el tránsito de los individuos en ciudadanos debe concluir con su transformación en ciudadanos vigilantes que participen activamente, no sólo presionando para influir en la agenda de gobierno, sino supervisando sus funciones en beneficio de la propia sociedad de la cual forman parte, con instituciones modernas.

Conclusiones.

En el proceso de apertura democrática por el que atravesamos, los ciudadanos exigen que el cambio político devenga en cambio administrativo e institucional. El fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana, conlleva a modificar los modelos de Administración Pública para responder con oportunidad y eficacia a las demandas de la población. Los mexicanos reclaman la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas completo y con amplia difusión.

El nuevo modelo de Administración Pública debe fomentar la visión de un buen administrador público como aquél que ejerce la dirección, crea una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hace planeación estratégica, administra sin autoridad directa, plantea y delimita problemas, identifica a los clientes, se refleja en la acción, diseña incentivos, promueve productos, inculca un compromiso de calidad, crea un clima de innovación, forma equipos, rediseña el trabajo, invierte en recursos humanos y genera consensos.

En franco desafío al pensamiento administrativo convencional, los gobiernos de todo el mundo han recurrido en los últimos veinte años a un paradigma posburocrático cuya base conceptual la conforman los clientes, los servicios, la calidad, el valor, el control de procesos, la participación de los empleados, y los incentivos. El propósito de estas reformas es permitirle al gobierno ponerse al servicio del interés público de manera honrada y eficiente. Es decir, construir un gobierno libre de particularismos y corrupción, que brinde servicios de excelencia a la población, teniendo al conocimiento técnico-científico y la pericia, como los elementos necesarios para legitimar las acciones gubernamentales.

Los métodos habituales de administración (un fuerte liderazgo, control vertical, inspecciones intensivas de calidad y auditorias estrictas) han demostrado ser insuficientes para combatir la corrupción y motivar más productividad en los empleados. En contrapartida, unificando métodos cuantitativos y de recursos humanos con teorías y técnicas fundamentales de administración, una efectiva gerencia pública permite a los administradores públicos aumentar la capacidad de cooperación, sensibilizarse ante las necesidades de sus clientes y mejorar sus procesos y servicios.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la London School Economics and Political Science. Actualmente es

Secretario Técnico Adjunto de las Comisiones Intersecretariales de Gastos, Finanzas y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y edición), "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno,* Porrúa, Col. Antologías de Políticas Públicas, segunda edición, México, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Lo público y lo privado", Revista *Examen,* núm. 4, México, 1989.

Barzelay, Michael y Babak J. Armajani, "Atravesando la burocracia", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública,* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, 1999.

Chandler, J. A. (coord.), *Comparative Public Administration,* Routledge, Londres, 2000.

de Tocqueville, Alexis. *La democracia en América.* Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 1994, 751 pp.

Ehrmann, H. y M. Schain. *Politics in France,* Harper Collins, NY, 1992.

Elcock, H. *Change and Decay: Public Administration in the 1990s.* Longman, GB, 1991.

Fenby, J. *France on the Brink.* Little Brown, Londres, 1998.

Fesler, J.W. y D.F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process,* Chatham House, EUA, 1991.

Frederickson, H. George, "Hacia una nueva Administración Pública", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública,* Op.cit.

Holzer, Marc, "Administración de la productividad y de la calidad", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública,* Op.cit.

Hood, Christopher, "A public management for all seasons", *Public Administration,* 69, 1, 1991.

Kliksberg, Bernardo (compilador), *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional,* Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Lane, Jan-Erik, *The Public Sector. Concepts, Models & Approaches,* segunda edición, Sage, Londres, GB, 1995.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. DOF, 29 de diciembre de 2000, pág. 12.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF, 10 de abril de 2003, pág. 44.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 2003.

Madison, James. *El Federalista.* Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, México, 1994, 430 pp.

Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006. (www.innova.presidencia.gob.mx/general).

Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Penguin, EUA, 1993.

Página de internet de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.sse.gob.mx).

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.
Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.
Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. DOF, 28 de mayo de 1996, Primera Sección.
Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Anexo de Información Estadística, "Estructura y Organización de la Administración Pública Federal", 1993.
Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación (DOF), 2 de agosto de 2002.
Rhodes, R.A.W., "The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain", *Political Quarterly,* 65, 1994.
Rosenbloom, David H., "La teoría de la administración pública y la separación de poderes", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública,* Op.cit.
Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999, Cuarta y Quinta Partes.
Wright, V. *The Government and Politics of France.* Unwin Hyman, Londres, 1989.

NOTAS

[1] *Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari,* Anexo de Información Estadística, "Estructura y Organización de la Administración Pública Federal", 1993, pág. 305; y *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal,* Diario Oficial de la Federación (DOF), 2 de agosto de 2002.
[2] Ver Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública.* Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Administración Pública. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999, Cuarta y Quinta Partes, págs. 608-1138.
[3] H. Elcock. *Change and Decay: Public Administration in the 1990s.* Longman, GB, 1991, págs. 236-242.
[4] John Kingdom. "Britain", en J.A. Chandler (coord.), *Comparative Public Administration.* Routledge, Londres, 2000, págs. 40-41.
[5] V. Wright. *The Government and Politics of France.* Unwin Hyman, Londres, 1989, pág. 1.
[6] Ver H. Ehrmann y M. Schain. *Politics in France,* Harper Collins, NY, 1992.
[7] Ver J. Fenby. *France on the Brink.* Little Brown, Londres, 1998.
[8] David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector,* Penguin, EUA, 1993.
[9] J.A. Chandler, "The United States", en J.A. Chandler (coord.), Op. cit., págs. 206-7.
[10] Ver Alexis de Tocqueville. *La democracia en América.* Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
[11] Ver James Madison. *El Federalista.* Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
[12] Ver la página de internet de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.sse.gob.mx). En la parte referente a "Ramos del Presupuesto de

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003", se observa, en los cuadros del "Destino Funcional del Gasto", la vinculación de los recursos asignados a las metas comprometidas.

[13] *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.* DOF, 31 de mayo de 1995, numeral 3.9, págs. 39-41.

[14] *Programa de Modernización de la Administración Pública.* DOF, 28 de mayo de 1996, Primera Sección, pág. 50.

[15] *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental.* Sitio URL: www.innova.presidencia.gob.mx/general/modelo/Modelo_Estrat.pdf, págs. 45-77.

[16] *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.* DOF, 10 de abril de 2003, pág. 44.

[17] *Ley de Fiscalización Superior de la Federación.* DOF, 29 de diciembre de 2000, pág. 12.

[18] Instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o las procuradurías sociales, son autoridades administrativas del Ejecutivo Federal o de los Ejecutivos Estatales que, por ello, no tienen facultades judiciales para sancionar como última instancia una falta. La figura del ombudsman del servicio público, propuesta que por sí sola requiere de un ensayo específico, tendría como objeto institucionalizar la vigilancia ciudadana a los bienes ofrecidos y los servicios brindados por el Estado. En un esquema en el que el Ejecutivo Federal pierde la facultad de fiscalización y sanción y en contraparte fortalece sus tareas preventivas en defensa de los servidores públicos, los ciudadanos renacidos deben contar con un instrumento eficaz que les permita poder denunciar los malos servicios públicos en escuelas, hospitales, vialidades, energía eléctrica, trámites, licencias y demás. La institución propuesta podría recomendar la aplicación de determinadas medidas preventivas y correctivas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pudiendo tener réplicas de carácter estatal, y dejaría la atención de conflictos privados a tribunales civiles y administrativos.

CONCERTACIÓN Y GERENCIA SOCIAL : CONCEPTOS, ENFOQUES Y EXPERIENCIAS

ISABEL LICHA *

Introducción

La concertación, como proceso sociopolítico y tema de estudio, reaparece con nitidez a principios de los años 90 en Europa y sólo a fines de los 90 en la región de América Latina. Mientras que en Europa se trató de un proceso orientado al logro de pactos sociales para asegurar la competitividad económica, en el marco de acuerdos que a todas luces favorecen el capital frente al trabajo,[1] en América Latina corresponde más bien a prácticas incipientes formales de búsqueda de acuerdos para reducir riesgos de ingobernabilidad, causados por el aumento de los conflictos sociales, como efecto del incremento de los niveles de pobreza y desigualdad ocurrido durante las últimas dos décadas.

Una segunda razón del surgimiento de los procesos de diálogo y concertación social en la región es su eficacia como mecanismo para legitimar las reformas en curso, facilitando acuerdos que las preserven. La tercera causa pareciera relacionarse con la necesidad de superar situaciones particularmente difíciles y complejas, mediante el logro de acuerdos nacionales imprescindibles: p.e. los acuerdos de paz en Guatemala; de reconciliación nacional en El Salvador; y la inclusión de demandas étnicas en Ecuador y Chiapas.

En este trabajo nos concentraremos en el análisis de experiencias gobernadas por la lógica de reducción de la conflictividad social, como son aquellos procesos de reforma en marcha, en los cuales se intenta incluir demandas sociales de grupos de población tradicionalmente postergados.

Este trabajo se desarrolla en cuatro partes y unas conclusiones. En una primera, conceptual, introducimos definiciones y enfoques sobre el tema tomando en cuenta el contexto europeo y de América Latina; en una segunda presentamos elementos metodológicos básicos del proceso; en la tercera analizamos el vínculo entre concertación y gerencia social; y en la cuarta revisamos tres experiencias en términos de sus características más relevantes: contexto, temáticas de los procesos de diálogo y concertación, los actores del proceso, principales resultados y efectos, aprendizajes más relevantes y mayores desafíos gerenciales.

I. Contextos, definiciones y enfoques de concertación

El resurgimiento en la década de los 90 de procesos de concertación de políticas, en los países de la Unión Europea, ha sorprendido por su considerable amplitud, fenómeno que

* Actualmente es docente en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID.

varios autores han intentado explicar bastante recientemente (Pochet y Fajerteg; Compston; Campos Lima; Baccaro).

Compston (2002) define la concertación como un proceso de toma de decisiones basado en acuerdos entre el Estado, los empresarios y los sindicatos. Su carácter es de co-determinación de las políticas y no simplemente de consulta de las mismas a los actores claves, por lo que se trata de un proceso que obliga al gobierno a asumir el compromiso de adoptar políticas públicas específicas referidas a los acuerdos.

Para nosotros se trata de un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de un país o localidad, que afecta la direccionalidad y los contenidos de las mismas, con importantes implicaciones para toda la sociedad. Así mismo, entendemos la concertación de políticas como una opción que tienen los gobiernos para lidiar con problemas de difícil resolución, que propicia la movilización de los actores de acuerdo a sus propios intereses, perspectivas y valores, ocurriendo con mas frecuencia en el campo del empleo y la política social.

En el análisis de estos procesos se examinan tres elementos que ayudan a su comprensión: i. Los determinantes externos (análisis del entorno) que influyen en el proceso; ii. el contenido de las agendas de concertación, esto es, los problemas más apremiantes de difícil resolución; y iii. la posición de los actores.

En el caso europeo el tema central durante los años 90 parece haber sido la reforma de la seguridad social (Campo Lima; Baccaro; Compston). Los principales elementos del contexto que han influido en la reaparición de este fenómeno se refieren a la globalización de los mercados, la unión monetaria y los efectos potenciales del envejecimiento de la población.

Tales factores tienen ciertamente consecuencias directas en el mercado de trabajo, la negociación salarial y la reforma de la seguridad social.

Claramente la mayor parte de los pactos se han iniciado en contextos de desempleo agudo y han apuntado a remediar tal situación, con variados resultados, unas veces con logros y otras con fracasos (Pochet y Fajerteg).

En las experiencias europeas también se observa un fortalecimiento de los poderes públicos en la esfera social, lo que a decir de los autores antes citados aseguraría su control en la determinación del nivel salarial y en el mantenimiento de aumentos compatibles con la competitividad económica y la estabilidad monetaria, y a la vez garantizaría la adhesión (mínima) de los actores claves a los proyectos de reforma del mercado laboral y del régimen de prestaciones sociales (ver cuadro No. 1).

El cuadro No. 1 explica sólo la década de los 90, reflejando procesos recientes en los países europeos. No nos permite entender los cambios habidos en el tiempo en la cultura y práctica de la concertación en un mismo país, ni comparar dichos cambios entre países. Por ejemplo, Gran Bretaña es un caso que extingue la práctica de concertación como un resultado de 20 años de ejercicio de un gobierno conservador contrario a los sindicatos, pero que antes de fines de los 70 era concertador.

Cuadro No. 1

Concertación Social en Europa Occidental **1990-1997**		
País	**Áreas de políticas**	**Nivel de concertación del país**
Austria	•Política social •Política fiscal, monetaria, de inversiones, industrial •Bienestar social, ley laboral, capacitación y creación de empleos.	Alto nivel con alta frecuencia
Irlanda	•Estrategia macroeconómica •Bienestar social •Gasto público •Políticas de empleo	Ato nivel con baja frecuencia
Italia	•Impuestos •Gasto público •Ley del trabajo	Nivel medio, con baja frecuencia
Países Bajos	•Seguridad social •Política de empleo	Concertación limitada con alta frecuencia
Suecia	•Restringida a políticas de mercado laboral y pensiones	Concertación limitada con alta frecuencia
Alemania	•Seguridad social •Ley del trabajo •Salud •Reconstrucción del Este	Concertación limitada con alta frecuencia
España	•Ley de empleo •Seguridad social	Concertación limitada con baja frecuencia
Francia	•Ley de empleo •Seguridad social	Concertación limitada con baja frecuencia
Gran Bretaña	Ninguna	

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2002: 4

En Europa el proceso se sigue pareciendo a prácticas corporativas, aunque el movimiento sindical esté más fragmentado y no tanto el empresarial. Esto pudiera reflejar que en la mayoría de los países europeos el Estado del bienestar se mantiene mas o menos fuerte y que además la concertación permanece como una práctica mayor de formación de políticas. Decimos que la concertación social en Europa pareciera una práctica corporativa porque de acuerdo a la teoría sobre el "corporativismo", sabemos que se trata de un sistema de representación de intereses (actividades profesionales), en el cual se evita el conflicto abierto entre los diferentes grupos, a través de la negociación de las divergencias, haciendo confluir en una misma

organización los intereses del capital y del trabajo. Mas aún, el corporativismo es una forma institucional de acuerdo frente a los intereses de grupos organizados en el corazón de la sociedad civil y de las estructuras de toma de decisiones del Estado. De esta forma, las corporaciones son reconocidas por el Estado y autorizadas por él, lo que determina su existencia, estructura y funcionamiento. Desde una perspectiva amplia, se trata de un sistema de mediación e intermediación de intereses (Schmitter, 1979).[2]

Para Compston los argumentos predominantes en el discurso político de un país, a favor o en contra de la concertación, son determinantes para que tenga o no lugar. Al analizar los argumentos mas comunes anti y pro-concertación en Europa, usados por los gobiernos, empresarios y sindicatos, concluye que no hay un patrón general nítido de distribución de los argumentos entre paises y actores (ver cuadro No. 2).

Cuadro No. 2

Europa occidental
Argumentos a favor y en contra de la concertación

Argumentos	Gobiernos	Empresarios	Sindicatos
A favor de la concertación	•Beneficia la economia del país. •Legitimidad política. •Reduce conflicto.	•Ayuda a las empresas (reducción salarial). •Beneficia la economía del país.	•Ayuda a los miembros de sindicatos (ingresos reales). •Beneficia la economía del país.
En contra de la concertación	•Lentitud, ineficiencia, impide innovación. •Poco democrático, debilita al parlamento. •Reduce la autonomía del Estado.	•Se pierde autonomía •Costoso •Poco democrático. Excluye los intereses de las minorías. Los participantes son poco representativos. •Daña la economía de mercado (incrementa el poder de los sindicatos y la rigidez del mercado laboral).	•Legitimidad democrática. •Incrementa la influencia de los sindicatos en la sociedad. •Los grupos pierden autonomía. •Restringe el aumento salarial. •Limita las estrategias alternativas. •Compromete a los sindicatos con la agenda empresarial. •Rechazo delos sindicatos a la co-gestión del Estado.

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2000

Como vemos, la concertación en Europa (Occidental) responde a un proceso mas o menos institucionalizado a lo largo de una centuria, con distintos niveles de desarrollo, con avances y retrocesos, donde compiten argumentos a favor y en contra, que tiene lugar en

distintas áreas de las políticas públicas, aunque especialmente ocurre en el ámbito del empleo y la política social.

Compston ha elaborado una clasificación de los países (europeos), en función de la relevancia y alcance que dicha esta práctica tiene en ellos, mostrando que se trata de un modo fundamental de formación de políticas, que ocurre cuando concurren a la vez tres factores: i. una situación crítica; ii. actores fuertes; y iii. un acuerdo básico y explícito entre los actores con respecto a los objetivos de la política económica. Cuando falla alguno de estos factores la concertación no cumpliría sus fines, según Compston, ocurriendo con ello una cancelación o abandono del proceso. Cuando los tres factores se conjugan adecuadamente se produciría una creación de procesos de concertación y aún mas, una persistencia del proceso, que va dando resultados pero que persiste para seguir asegurándolos.

En América Latina se trata más bien de un proceso errático, desigual, disperso, con escasa organicidad. Rivera (2001) explica que las razones por las cuales la concertación no ha logrado "entronizarse como una práctica institucionalizada en el marco de una democracia deliberativa", se deben a una serie de límites que dichas experiencias confrontan, a saber: i. la ausencia generalizada de tradición y vida democrática; ii. el débil desarrollo institucional; iii. el uso político (manipulación) de la iniciativas; iv. el cortoplacismo de las experiencias; v. la prevalencia de una visión centralista y sectorial.[3] Sin embargo, Rivera no alude a ninguno de los tres factores de Compston, para explicar la debilidad del proceso en la región, que pensamos se deben adicionar a la reflexión que intentamos hacer sobre el problema.

Las experiencias de diálogo y concertación en la región están llenas de avatares, debido a la crisis política, económica y social. A pesar de su desarrollo accidentado, sus bajos resultados y escaso nivel de consolidación, estos procesos consiguen de todas formas incidir en el fortalecimiento de la cultura democrática.

La concertación social, esto es, la concertación en torno a políticas sociales, tiene entonces historia en la región, aunque se trate de procesos cambiantes y limitados. En los años setenta el Estado hacía la intermediación de los intereses del capital y del trabajo sobre la base de un modelo corporativo, caracterizado por un sindicalismo altamente organizado y centralizado, amparado en una legislación laboral que promovía la existencia de centrales únicas de trabajadores, y un empresariado representado en forma igualmente organizada. El sistema político-económico operaba como una coalición de intereses donde las demandas de los sectores populares estaban subordinadas pero incorporadas a dicha coalición. De esta forma, el Estado asumía una mayor intervención en la satisfacción de las demandas sociales al punto que en muchos países se llegó a configurar un tipo de Estado del bienestar. Los conflictos entre capital y trabajo eran resueltos por la correlación de fuerzas entre el Estado, empresariado, sindicatos y partidos, y el centro de resolución era el Estado. (Sosa, sf)[4].

Según Sosa, este sistema de relaciones hizo crisis a fines de los años ochenta con el avance de la economía neoliberal. En dicho marco se constituyen nuevos grupos económicos que responden al proceso de centralización de capitales en una nueva relación deuda-capitalización-privatización. También ocurre la reorientación del gasto público que se reduce en el ámbito de las políticas sociales, afectando el Estado del bienestar; y finalmente está el fenómeno del debilitamiento del sindicalismo con la consiguiente desarticulación del poder sindical.

No obstante, el diálogo social que hoy resurge en la región es diferente al de las décadas anteriores (Tokman, 1997). Es diferente porque ha cambiado el contexto en el que tiene lugar (globalización, privatización y homogeneidad ideológica); porque se han abierto nuevos niveles de interlocución (nacional, sectorial, local); porque los contenidos son distintos (demandas de género, etnias, grupos vulnerables, empleo, protección social, educación salud, etcétera); y porque el papel de los actores está cambiando (cambios en el papel del Estado y protagonismo de la sociedad civil).[5]

Ciertamente el tema se ha convertido en las últimas décadas en uno de los debates centrales del desarrollo y la democracia en la región latinoamericana. Principalmente en Centroamérica ello ocurre en el marco de una crisis subregional y de negociación de acuerdos de paz. Diversos ejercicios de concertación se han ensayado recientemente en varios de los países de la región, cada uno en su estilo y con sus particularidades, como continuación de las viejas negociaciones, todos ellos buscando encarar los desafíos de la crisis económica, la guerra, la superación de modelos anacrónicos de gestión del Estado y de ejercicio de poder.

A pesar de estas iniciativas, la concertación no ha logrado enraizarse como una práctica institucionalizada en un marco de democracia deliberativa. En la mayoría de los casos, las concertaciones han sido "sistemas de acuerdos amplios inducidos por la crisis" que no han tenido impactos duraderos, fachadas de consensos sin resolver a fondo los problemas a los cuales fueron convocados (Rápalo Castellanos, 2002).[6]

Con base en lo antes dicho, la idea principal que intentamos explorar en este trabajo es aquella que define la concertación como la búsqueda de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática y la transformación social. Nuestro enfoque es considerar la concertación un área estratégica de la gerencia social, que apunta a democratizar el proceso de formación de políticas y de esta forma contribuir al logro del desarrollo con democracia y equidad. Desde esta perspectiva, el papel de la gerencia social es el de contribuir a generar/potenciar condiciones para la creación e institucionalización de procesos de concertación social.[7]

El cuadro a continuación sintetiza las experiencias más recientes de concertación en la región.

Cuadro No. 3

Experiencias recientes de concertación en la región

PAÍS	EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN	ARGUMENTOS
Argentina	Mesa del Diálogo Argentino, con mesas de concertación social y laboral-productiva, para promover acciones inmediatas y temas estratégicos relacionados con el empleo y la seguridad social.	▪ La concertación reduce el peligro de anarquía. ▪ La concertación ayuda a superar la crisis.
Bolivia	Ley de Diálogo Nacional Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza	▪ Aumenta la apropiación de las políticas por parte de los ciudadanos. ▪ Aumenta el control social y frena la corrupción.

Brasil	Creación en febrero del 2003 del Consejo de Desarrollo Económico y Social, organismo que integra 82 representantes de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, movimientos sociales, cultura, personalidades "notables" y religiosas). Su función es asesorar al ejecutivo en la formulación de políticas sociales y de creación de empleo, así como en la definición de las bases para las reformas tributarias, laboral y agraria, entre otras.	▪ Garantiza la gobernabilidad democrática. ▪ Densifica la democracia ▪ La concertación es una caja de resonancia para la sociedad.
Chile	Alternativas de Reducción de la Pobreza. Auge de la concertación en la década de los noventa, para ampliar igualdad de oportunidades y generar mayor cohesión social. Concertación ha impulsado una reforma educativa, ha incrementado la inversión en infraestructura, ha impulsado la descentralización del poder político, ha propiciado una reforma laboral, ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas y ha favorecido incrementos de recursos para la salud pública.	▪ La concertación impulsa la modernización con igualdad. ▪ La concertación supera la eficiencia incorporando otros valores.
Colombia	Pacto Social. Comités interinstitucionales regionales de empleo. Acuerdos y consejos regionales de competitividad.	▪ Genera credibilidad
Costa Rica	Proceso de Concertación Nacional para atender las siguientes áreas: Asignaciones familiares y desarrollo social, cesantía, libertades sindicales y política salarial, corrupción, desarrollo rural, seguros, pensiones, servicios ambientales y telecomunicaciones.	▪ Legitima la acción pública
Ecuador	Demandas del movimiento indígena. Concertación Laboral (1997-2001). Creación de una Unidad de Diálogo y Concertación Social en el ministerio de gobierno (mayo 2003) para institucionalizar la política de concertación y administrar adecuadamente el tratamiento de los conflictos sociales.	▪ La concertación como instrumento de desarrollo social. ▪ Como herramienta esencial de consolidación de la democracia. ▪ Medio para prevenir la inestabilidad política y social. ▪ Medio para facilitar el tránsito a formas pacíficas de gobierno. ▪ Medio para garantizar la coexistencia de tendencias e ideologías opuestas. ▪ Libera de tensiones sociales. ▪ Disminuye los conflictos colectivos.
Guatemala	La firma de los acuerdos de paz, en diciembre de 1996 después de 5 años de negociaciones difíciles. Se firmaron 13 acuerdos (derechos humanos e indígenas, temas socioeconómicos, democratización, etc.). Se formularon 400 proyectos a implementarse en el transcurso de 4 años.	▪ Cambia la cultura de conflicto en cultura de reconciliación. ▪ La concertación como condición indispensable de un nuevo esquema de gobernabilidad.

Honduras	Proceso de convergencia nacional. • Estrategia Hondureña de Reducción de Pobreza.	• La relación de confianza como base de la acción gubernamental. • La concertación como legitimación de las instituciones públicas.
México	El presidente Fox impulsó un acuerdo político para el desarrollo nacional, conocido como Pacto de Chapultepec, que fue rubricado en octubre del 2001 por los partidos políticos y luego por el sector empresarial. Otros acuerdos son: (1987-1995). • Pacto para la estabilidad y crecimiento económico. • Pacto para la estabilidad, competitividad y el empleo. • Pacto para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento. • Alianza para la recuperación económica.	• Desarrolla relaciones democráticas entre gobierno y sociedad. • Nueva práctica social y política mas democrática, plural e incluyente.
Nicaragua	Creación de CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) como instancia de concertación social para el desarrollo nacional y como espacio de institucionalización de estructuras democráticas de amplia participación de los sectores sociales.	• Institucionaliza estructuras democráticas de participación amplia de los sectores sociales.
Panamá	Diálogo Nacional por la Reactivación Económica para dar solución a los problemas del desempleo, pobreza extrema, educación, salud y vivienda. Plan Puebla-Panamá, con la creación de mecanismos de consulta y concertación permanente.	• Permite avanzar hacia una reactivación integral.
Paraguay	Propuesta reciente del presidente González Macchi para superar la crisis económica del país mediante un pacto de concertación social.	• Permite dar soluciones a los reclamos populares
Perú	Tercer Diálogo Nacional sobre Pobreza. Mesas de Concertación en el combate a la pobreza. En julio del 2002 el presidente Toledo lanzó un "acuerdo nacional", que reúne a partidos con representación parlamentaria, organizaciones de la sociedad civil con alcance nacional y gobierno.	• Ayuda a superar los profundos problemas de desigualdad y exclusión social que vive el país. • Recupera la institucionalidad democrática sobre bases sólidas. • Aumenta los niveles de bienestar y justicia social.

Fuente: varias

Los argumentos en contra del proceso son los siguientes:

1. La concertación fragiliza las instituciones democráticas
2. Solapa la autoridad del ejecutivo
3. Compite con las atribuciones del legislativo
4. Contribuye a la cooptación de la sociedad civil

Desde la perspectiva del INDES, la concertación es un mecanismo que lejos de reducir la autoridad y la *accountability* del ejecutivo y la legitimidad el legislativo, contribuye a fundamentar la toma de decisiones públicas en la información y el análisis de los actores involucrados.

II. Elementos metodológicos básicos de la concertación

a. Componentes del proceso

Las metodologías de la concertación apuntan a la articulación adecuada de contextos, actores, agendas, espacios y resultados, en procesos que progresivamente van construyendo los acuerdos. Evidentemente que su mera aplicación no garantiza el logro de acuerdos. A continuación describimos cada uno de estos elementos:

- **Contexto.-** Se requiere un análisis del entorno para comprender los factores que potencian la necesidad de acuerdos en torno a situaciones particularmente importantes para la comunidad nacional o local donde se ubique la acción de concertación.
- **Agenda** .- La agenda se define en forma participativa, y se va ajustando a lo largo del proceso de diálogo, debate y deliberación ciudadana. Los problemas agendados (y sus posibles soluciones) son el primer resultado del diálogo, y el proceso de concertación gravita en torno a acuerdos sobre acciones prioritarias de desarrollo.
- **Actores**.- El proceso de concertación reconoce e involucra a la pluralidad de actores, y apunta a la articulación de sus distintos intereses, mediante la identificación de áreas de común interés, la complementariedad de distintas capacidades y la búsqueda de coherencia de las acciones de desarrollo. Los actores claves participan en el proceso de concertación, a nivel nacional y subnacional, desde sus respectivas lógicas, intereses y perspectivas.

Adicionalmente a los tres elementos anteriores, es preciso contar con una metodología del proceso que incluya la creación de espacios de diálogo, deliberación y concertación y se enfoque en el logro de resultados.

- **Espacio público**.- La concertación requiere del espacio público y por ello lo reconstruye y fortalece. Ella opera en la arena del interés público, en el ámbito de las decisiones públicas, es decir, aquellas que afectan el bien común. A nivel local, los espacios de concertación son foros públicos en los que confluyen las organizaciones de la sociedad civil y las gubernamentales para intervenir en el desarrollo. Las políticas de desarrollo constituyen el principal eje de concertación.
- **Resultados**.- Los resultados del proceso son tangibles e intangibles. De esta forma, son tanto los acuerdos básicos, concretos, sobre políticas públicas, como también son los aprendizajes logrados con el análisis, el diálogo, la deliberación y la propia elaboración de la estrategia. Como principales resultados destacamos su contribución al fortalecimiento

democrático, su incidencia en el aumento de la legitimidad del ejercicio de gobierno y principalmente, su significado como mecanismo de construcción de ciudadanía. Podríamos afirmar que el resultado final de la concertación es el desarrollo con equidad y los resultados intermedios son al menos tres: i. Fortalecimiento institucional; ii. afirmación de una cultura de mutuo reconocimiento entre los actores; iii. generación de políticas democráticas de desarrollo.

b. Metodologías de concertación

La concertación es un proceso por etapas, que permite desarrollos teóricos y prácticos relativamente independientes en cada una de ellas, a la vez que las articula en una totalidad, como una práctica compleja y sofisticada, integrándolas en forma secuencial. A continuación describimos las etapas del proceso.

En el proceso de concertación[8] los pasos para generar acuerdos entre actores en torno a decisiones públicas fundamentales son tres: preparación de la concertación (incluye los pasos 1, 2 y 3), ejecución del proceso de concertación (incluye el paso 4)), y resultados (incluye los pasos 5 y 6). Dichos pasos se describen a continuación (Cuadro No. 5):

Cuadro No. 5

Etapas del proceso de concertación	
Pasos	**Descripción e instrumentos de apoyo**
1. Elaboración de la agenda de concertación •Análisis del contexto •Situación a enfrentar •Actores claves a involucrar •Agenda de problemas a debatir •Especificación de los resultados a alcanzar	En esta etapa inicial se requiere de análisis (situacional y de actores). **Además es preciso elaborar la agenda de problemas a debatir con el fin de generar acuerdos.**
2. Elaboración de pautas e instrumentos del proceso de concertación.	Identificar las técnicas de concertación a seguir y planificar los detalles, reglas y procedimientos.
3. Generación de alternativas para lograr acuerdos.	Elaborar cuadro de posibles alternativas para que los participantes puedan definir sus respectivas opciones para someterlas a discusión.
4. Realización de las reuniones de concertación (mesas, talleres, asambleas, etc.).	Rol de facilitación imparcial de reuniones y talleres con los diferentes actores. Relatorías de las reuniones.
5. Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas.	Consolidación de resultados de las mesas y elaboración de la estrategia con cuadro de compromisos y responsabilidades acordadas.
6. Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados.	Creación de espacios o mesas de evaluación periódica de las acciones concertadas realizadas y rendición de cuentas a la ciudadanía en general sobre resultados (informes periódicos de monitoreo por parte de las agencias comprometidas).

Fuente: Elaboración propia basada en Hernández (Luis Manuel), 2000

Como la concertación es un mecanismo concreto de participación de los actores en la formación de políticas públicas, dicho proceso requiere de un plan minucioso de participación ciudadana, apoyado en la aplicación de metodologías participativas,[9] cuyos rasgos mas importantes describimos a continuación (Cuadro No. 6):

Cuadro No. 6

Elementos de participación ciudadana para la concertación social

Etapas	Instrumentos
1. Marco para la participación de los actores.	❑ Nivel macro: ▪ identificación de actores, procesos y métodos participativos. ▪ Refuerzo de los mecanismos existentes de Participación Ciudadana (PC). ❑ Involucramiento de los actores claves. ❑ Diseño de estructuras para la PC. ❑ Amplio alcance de la PC: debate, consulta, decisiones, e implementación. ❑ Proceso de deliberación y concertación: para definir el problema, fijar prioridades, diseñar las acciones, asignar recursos, y monitorear las acciones.
2. Definición del plan de acción participativa	❑ Definir los métodos específicos de participación. ❑ Vincular los actores con los métodos mas adecuados de participación. ❑ Consulta y validación por los actores del plan y métodos de participación. ❑ Completar detalles del proceso sobre la marcha. ❑ Diseñar mecanismos para organizar el proceso y mantener un proceso continuo de información. ❑ Usar experticia local en participación. ❑ Usar instrumentos gerenciales para manejar el proceso, y lograr movilización y motivación. ❑ Aplicar métodos de diagnóstico participativo. ❑ Usar técnicas de negociación. ❑ Realizar talleres de análisis de problemas. ❑ Diseminar información y realizar campaña de información al público. ❑ Capacitar facilitadores.
3. Alcance y mecanismos de participación durante la concertación.	i. Participación intragubernamental.- Abarca desde las estructuras de gobiernos locales hasta el parlamento. Los niveles son: nacional (ministerios claves); talleres de consulta y diseminación de información a nivel regional y distrital; representación de los gobiernos locales en los foros nacionales. ii. Participación de la sociedad civil a nivel nacional.- Los criterios principales para incluir la representación de la sociedad civil al nivel nacional son legitimidad, representatividad y capacidad. Abarca ONG, sector académico, instituciones religiosas, gremios profesionales, sindicatos, medios de comunicación social y sector privado. iii. Participación de la sociedad civil a nivel local.- Involucra a las organizaciones locales de la sociedad civil, organizaciones de base, comunidades rurales y grupos informales. iv. Estrategia de información y comunicación.- El gobierno informa a todos los actores del proceso, y al público en general desde el primer momento. v. Mecanismos de retroalimentación.- Crear vínculos entre gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil, entre los gobiernos locales y el central, y dentro de las comunidades, con el fin de asegurar la retroalimentación del proceso de formación de las políticas (estrategias).
4. Institucionalización de la participación	Medición del avance del proceso de participación, conforme al plan de participación de los actores.

Fuente: Elaboración propia a partir de Edgerton *et al*, 2000.

III. Gerencia Social y Concertación

Desde la perspectiva del INDES, la concertación la podríamos definir como una práctica participativa amplia mediante la cual los distintos actores involucrados en la formación de las políticas públicas generan acuerdos básicos para conceptualizarlas y ejecutarlas.

Como proceso, la concertación entraña una práctica dialógica eficaz para conocer y hacer confluir las aspiraciones de la población a la vez que asegurar su inclusión en las políticas públicas. Así, mediante el diálogo social se favorecen procesos de construcción del interés general y se ejercita la deliberación ciudadana, operando por lo tanto como un mecanismo de democratización de la toma de decisiones públicas.

La concertación podría ser vista, en el ámbito de las gerencia social, como un proceso que permite alcanzar un mejor balance entre crecimiento económico y equidad social, mediante políticas sociales asentadas en sólidos acuerdos construidos entre los actores claves del desarrollo, fundados en procesos deliberativos que democratizan la toma de decisiones públicas.

Como matriz teórico/conceptual, la concertación exige de los gerentes sociales la comprensión interrelacionada de los temas de democracia, deliberación, participación, Estado, construcción de ciudadanía, espacio público y cultura política, principalmente.[10]

Desde esta perspectiva teórica, la concertación aparece como una lógica fundamental de la gerencia social orientada a alcanzar los objetivos de inclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática. Ello lo hace mediante el reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados en el desarrollo social, la democratización de la agenda pública, el fortalecimiento del espacio público y la búsqueda de resultados concretos.

Específicamente, la gerencia social[11] requiere de conocimientos y de un conjunto de competencias específicas para manejar satisfactoriamente las complejidades del proceso de concertación, como pueden ser los siguientes:

- Teoría y modelos de concertación y deliberación
- Métodos, técnicas y herramientas de concertación
- Desarrollo de capacidades políticas, analíticas, comunicativas, relacionales y de pensamiento sistémico.

El conjunto interrelacionado de esas habilidades permite facilitar la construcción participativa de visiones de largo plazo cohesionantes, construir pactos, elaborar estrategias, explorar opciones, definir proyectos y realizar acciones orientadas a resultados concretos. Así mismo, estas capacidades y habilidades necesarias en los gerentes sociales están referidas a la facilitación del debate amplio de las ideas, el reconocimiento genuino de los distintos interlocutores, el examen de múltiples opciones, y el manejo de herramientas gerenciales específicas.

El aprendizaje continuo que estas prácticas complejas generan, modifica el comportamiento de los actores del proceso, haciéndolos mas abiertos y sensibles a la valoración de las prácticas asociativas, la transparencia, el reconocimiento del otro, la atención y el respeto a las ideas de los demás, fortaleciéndose con ello el desarrollo de una ética del compromiso con la inclusión social.

IV. Experiencias recientes de concertación en la región

1. El *Social Policy Dialogue*[12]

La experiencia *Social Policy Dialogue* se desarrolló en cinco países de América Latina (Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), como una iniciativa impulsada por el BID y el gobierno de Dinamarca y liderizada por el ex-presidente chileno Patricio Aylwin, en el marco de la Cumbre Social de Copenhague.

Su propósito fue impulsar la fundamentación de la política social en un sólido proceso de consulta a los actores claves gubernamentales y de la sociedad civil, en cada país, con miras a generar acuerdos que pudieran convertirse en políticas nacionales. Este esfuerzo se caracterizó por una perspectiva de largo plazo y se enfocó tanto en el proceso como en sus resultados.

La experiencia comenzó con una fase piloto, que permitió mejorar la metodología. En la segunda fase, se concentró en temas sociales.

Las actividades de diálogo en los países se iniciaron sólo a partir del momento en que se establecieron acuerdos explícitos entre el BID y las autoridades de cada país. Se desarrollaron misiones preparatorias a cargo de funcionarios del banco en la sede y en las oficinas de los países. Durante las misiones se preelaboraron las agendas, se identificaron prioridades temáticas, y se recogió información. Así mismo, en cada país se contrata a consultores locales para apoyar la preparación de la estructura temática de las reuniones. Antes de las visitas, se compilaron documentos relacionados con la situación social de cada país y los principales temas a ser discutidos.

Resultados principales

Algunos de los resultados más importantes de esta experiencia son los siguientes:

- ***Honduras***

El diálogo social (DS) identificó la reforma educativa como un área clave de concertación, creándose el FONAC (Foro Nacional de Convergencia), que consistió en un foro gubernamental, abierto al gremio de docentes, agencias y organizaciones de la sociedad civil, para decidir y preparar un presupuesto de reforma educativa. El FONAC contribuyó a generar confianza entre sus miembros, y facilitó la vinculación del foro con las agencias, el ministerio y los municipios. El ministro de educación propuso la expansión del Consejo de Educación Nacional con una mayor representación de la sociedad civil.

La primera misión a Honduras fue en Octubre de 1998 y durante ella se celebraron reuniones con el subsecretario de asuntos externos, el ministro de finanzas, el secretario de planificación, el secretario ejecutivo del FONAC, el gabinete económico y los ministros de los sectores sociales, incluido el ministerio del trabajo. También se celebraron reuniones con los cinco partidos políticos del congreso y representantes de la sociedad civil, a saber: grupos étnicos, ONG, universidades, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de mujeres, el Consejo de Fundaciones del Sector Privado y sindicatos.

Con todos ellos la agenda de discusión fue la siguiente: i. Metas y metodología del diálogo; ii. Principales problemas sociales que afectan el país; iii. Necesidad de construir una metodología para construir consenso en las principales áreas de la reforma social.

En el caso hondureño el tema educativo ganó por unanimidad y se convirtió en el tema central del foro en la segunda fase del diálogo, vinculándose con formación vocacional y gobernabilidad.

- ***Ecuador***

En Ecuador el diálogo contribuyó a que la educación se viera como un tema fundamental para la promoción del cambio social. Desde tal perspectiva, el diálogo buscó el consenso entre los participantes en torno a un conjunto de medidas para implementar la reforma educativa y promovió acuerdos sobre prioridades y temas educativos. Como ejemplo concreto, dio paso en 1998 a un proyecto de creación de una red de escuelas rurales autónomas, con la participación de las comunidades en la administración escolar.

En la primera ronda del diálogo, que fue en septiembre de 1997, la agenda incluyó los temas sociales más importantes, y el énfasis principal estuvo en la entrega de servicios sociales. En las reuniones participaron figuras claves de la sociedad civil y del gobierno. En la segunda ronda, diciembre de 1997, participaron representantes del gobierno, sindicatos, empresarios, iglesia, movimientos indígenas, militares y movimientos juveniles. El grupo revisó los problemas principales de la educación y acordó una serie de medidas de reforma educativa.

El resultado de la reunión incluyó un documento sobre recomendaciones, indicando los acuerdos alcanzados en un conjunto de problemas y sus posibles soluciones; recomendaciones sobre cómo construir consensos; y sugerencias de cómo proceder.

- ***República Dominicana***

El aporte del diálogo fue principalmente en el área de la gestión de las reformas sociales, y apuntó al logro de acuerdos de implementación (mecanismos para mejorar la gerencia social), el involucramiento de los actores (instrumentos para avanzar la descentralización), la participación ciudadana (instrumentos y canales para aumentarla) y la coordinación y el monitoreo de las políticas. Este proceso dio paso a un proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

En la primera ronda (octubre 1997) del diálogo participaron las autoridades del gobierno (presidente y ministros), empresarios, sindicalistas, ONG, líderes de los partidos políticos, y representantes de la iglesia y los medios.

La segunda ronda se celebró en agosto de 1998 y se centró en la consideración de los temas relacionados con la coordinación y monitoreo de las políticas sociales, participación y descentralización.

- ***Costa Rica***

En Costa Rica y Guatemala el proceso de diálogo fue infructuoso debido a condiciones políticas y sociales desfavorables. En el caso de Costa Rica, el gobierno decidió no continuar con una

segunda ronda de diálogo y acuerdos que se requería para llegar a acuerdos y proyectos concretos.

La misión preparatoria tuvo lugar en enero de 1999. La misión se reunió con los actores claves del proceso nacional de concertación: asesores del presidente, primer vice-presidente y su asesor, secretario de la presidencia, presidente de la *mesa de concertación*, la defensora de los habitantes, facilitadores del proceso y miembros de las universidades. Un resultado mayor de este proceso fue el Programa de Asignaciones Familiares (PRODESAF).

Este programa apuntó a la creación de un Fondo de Inversión Social focalizado en los sectores más pobres. De continuar el diálogo, seguramente los temas hubieran estado referidos a la focalización de los recursos y participación comunitaria, principalmente.

- ***Guatemala***

En Guatemala el diálogo se concentró en la implementación de los acuerdos de paz y luego se enfocó en lograr consensos con respecto a mecanismos para integrar a los grupos indígenas en los acuerdos.

La misión preparatoria fue en abril de 1997. Las reuniones incluyeron a las principales autoridades del país: presidente, vice-presidente, presidente del congreso, presidente de la corte suprema de justicia, ministro de relaciones externas, ministro de finanzas, secretario de la oficina de planificación, gabinete económico, gabinete social, líderes de los partidos políticos, y el grupo de modernización del poder ejecutivo y el servicio civil. También se realizaron reuniones con los principales negociadores de los Acuerdos de paz, la comisión para monitorear la implementación de los acuerdos de paz, y la Comisión de la Verdad. De igual forma se sostuvieron reuniones con representantes de la sociedad civil, tales como: la oficina de coordinación de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la fundación Rigoberta Menchú, la Confederación de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA), el consejo de fundaciones del sector privado, el comité de agricultura, asociaciones financieras, industriales y comerciales (CACIF) y sindicatos.

Los principales tópicos discutidos fueron: i. Participación ciudadana en la identificación, priorización y satisfacción de sus necesidades; ii. Discriminación y exclusión; iii. La necesidad de aumentar y mejorar la educación de las niñas, especialmente de las niñas indígenas, y la prioridad que se le debería dar a este asunto. Al concluir la primera ronda el gobierno de Guatemala no mostró interés en continuar con el diálogo.

La evaluación de resultados del diálogo social

- La evaluación de la iniciativa en su fase piloto concluye que la misma constituye una manera innovadora de ayudar a los países a establecer las bases de un proceso participativo de discusión de temas de política social, logrando consensos entre una amplia gama de actores, y estableciendo una agenda de prioridades y estrategias: "entre los resultados tangibles están la preparación de pactos sociales, de documentos de consenso, y la voluntad de continuar el proceso; la identificación de actores claves y la creación de un intercambio fluido en un marco de respeto, flexibilidad y pluralismo; y la validación de un enfoque participativo en el diseño e implementación de las políticas sociales" (Marcia Rivera, citada en IDB, 2000: 3).

- La experiencia también contribuyó a incrementar la conciencia ciudadana de monitorear el progreso en el logro de los objetivos de la Cumbre Social.

Lecciones aprendidas

Los principales aprendizajes de esta experiencia son:

1. La factibilidad de alcanzar consensos amplios en torno a políticas sociales específicas: el proceso necesita tiempo, recursos y foco.
2. La importancia de incorporar tempranamente puntos de vista opuestos en el diálogo: aumento de la confianza de los actores involucrados a lo largo del proceso, muchos de ellos opuestos a las reformas.
3. El valor de trabajar con miembros del congreso: su incorporación mejoró los canales de comunicación entre miembros de la sociedad civil y los legisladores, y contribuyó a reforzar la capacidad técnica y la legitimidad del congreso.
4. El requerimiento de experiencia básica con el proceso de diálogo: el proceso de diálogo requiere de organizaciones de la sociedad civil que tengan un mínimo de experiencia en la práctica del diálogo. De no cumplir esta condición, es necesario que se refuercen las capacidades de los actores para dialogar y concebir reformas de largo plazo.
5. La importancia de producir, a través del proceso de diálogo, dos resultados: el desarrollo de una agenda consensuada de políticas y la confianza entre los actores que participan en el proceso.

2. Taller sobre Experiencias de Diálogo Nacional en América Latina (Banco Mundial e IDEA)[13]

El Banco Mundial y el instituto IDEA quisieron evaluar las diversas experiencias de diálogo y concertación nacional que tuvieron lugar en la región a lo largo de la década de los años 90. En tal sentido, convocaron a una mesa redonda en San Salvador, los días 20 y 21 de noviembre de 2000, con el fin de generar un conjunto de aprendizajes que sirvieran de base a los organismos internacionales para diseñar y conducir ejercicios de Diálogo Nacional. Ambas instituciones consideran la promoción del diálogo un nuevo terreno para los organismos internacionales y entienden la concertación como un mecanismo propicio para favorecer una amplia participación social y posibilitar el sentido de autoría ciudadana en la definición de políticas públicas.

El objetivo principal de la mesa, que reunió a variados actores y analizó distintas experiencias,[14] en sus diferentes etapas y resultados, fue explorar las distintas áreas y modalidades bajo las cuales las experiencias de diálogo nacional en la región contribuyen a fortalecer los procesos de desarrollo y a profundizar la democracia. La premisa fundamental bajo la cual parece haberse hecho este taller es la siguiente: frente a situaciones tan distintas como las negociaciones de paz, cambios y reformas políticas, crisis financieras, etcétera, el diálogo nacional se ha extendido en América Latina como un instrumento que contribuye al logro de consensos en la búsqueda de soluciones y la definición de políticas públicas, situación que no puede ser resuelta sólo por las instituciones formales existentes.

A) El diálogo como práctica:

Las contribuciones más importantes del taller se resumen a continuación:

- El diálogo fue reconocido como una práctica fundamental de toda sociedad democrática;
- Entre los participantes en el taller se apreció claramente que no existe ni un concepto ni un modelo único de diálogo. La interpretación del diálogo varía según el contexto: en algunos países es visto como proceso y en otros como instrumento. Tampoco hay uniformidad de criterios con respecto a los aspectos determinantes de diálogo: sus fines (razón de ser), el método, la representatividad de los sectores que participan en el ejercicio, el logro de resultados.
- Así mismo, se reconoció que los procesos de diálogo en muchos países son vistos como prácticas íntimamente relacionadas con los procesos de planificación regional, mientras que otros lo ven como procesos *ad hoc* para enfrentar situaciones críticas que no pueden ser resueltas por los canales formales.

B) El diálogo como concepto:

- En términos conceptuales, en el taller se manejaron diferentes conceptos e interpretaciones sobre el diálogo, que se sintetizan en la idea de que el diálogo en democracia puede ser entendido como un método (instrumento) o como un resultado (el diálogo como un fin en si mismo). La convergencia gravitó en torno al diálogo como método, es decir, como base de los procedimientos de la democracia. Desde esta perspectiva, se hicieron varios aportes conceptuales:

1. El diálogo es el medio para conocer y hacer confluir las aspiraciones de la ciudadanía favorecer su inclusión en las políticas públicas.
2. Es la puesta en marcha del método deliberativo, es decir, la ciudadanía discute y delibera mediante los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, para que la argumentación reemplace la imposición.
3. El diálogo sirve como método de reconocimiento de los demás, con sus intereses particulares y sus visiones distintas.
4. El diálogo es concebido como un método para la construcción del interés general: mediante él la sociedad política y la sociedad civil co-determinan lo que es de importancia e interés para el país, trascendiendo de esta forma que tal determinación sea una facultad tan sólo del gobierno.
5. El diálogo es un ejercicio de participación que permite la construcción de una agenda de prioridades del país.
6. El diálogo es una forma de vencer el corporativismo, al incluir los diversos sectores civiles y políticos, con sus respectivas visiones e intereses.
7. El diálogo es un proceso gradual, que tiene además resultados a corto plazo.
8. El diálogo facilita la acción gubernamental posterior.

C) Las razones del diálogo:

- Con respecto a los orígenes y causas de los procesos de DN en la región, las discusiones durante el taller apuntaron a identificar las razones siguientes:

1. Crisis de la institucionalidad democrática (déficit de institucionalidad y crisis de representatividad). Este contexto hace que los procesos de toma de decisiones gubernamentales y legislativos tengan poca credibilidad y legitimidad.
2. Crisis de gobernabilidad democrática (descrédito de las instituciones políticas y fenómeno de exclusión y apatía política de la ciudadanía). En este contexto, se advierten tendencias hacia la transformación del ejercicio del poder y las fórmulas tradicionales de representación y participación política, reflejadas en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en los nuevos mecanismos de participación ciudadana en los procesos políticos y de desarrollo.
3. En sociedades profundamente divididas y polarizadas, el DN aparece como un mecanismo para resolver conflictos, generar confianza y permitir que el país avance sobre la base de acuerdos.
4. El DN puede surgir de la necesidad de institucionalizar la práctica de la participación ciudadana, y en tal sentido, este mecanismo serviría a la vez para generar, contrabalancear y auditar socialmente la gestión pública.

D) Las modalidades del diálogo:

- Con respecto a si existe un modelo o distintas modalidades de DN, el taller permitió el avance de las siguientes ideas:

1. Dado que en los procesos de diálogo cambian los contextos, los actores, las dinámicas y los fines perseguidos, se puede decir que no existe un único modelo válido para todos los países, sino distintas modalidades.
2. Las modalidades más importantes de DN son las siguientes: i. Diálogo como consulta (respuesta a presiones); ii. Diálogo como acción (tiende a ser una práctica institucionalizada, con mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los acuerdos alcanzados); iii. Diálogo como instrumento posconflicto (favorece la creación de una visión de futuro compartida, como base de un proyecto común de país); iv. Mesas de diálogo y concertación (mesas de trabajo para definir problemas estratégicos y alternativas de solución, sobre la base de un documento oficial que se somete a consulta ciudadana).

E) Los actores del diálogo

- En relación a los actores que participan en el proceso de diálogo, se entiende que su inclusión y determinación a participar es fundamental para el éxito del proceso en términos del logro de resultados y la vigencia de los acuerdos.

Aunque a este respecto también se evidenció una pluralidad de opciones, prevaleció la inclusión de los siguientes actores claves: i. El gobierno central; ii. Los gobiernos locales; iii. Los partidos políticos; iv. las entidades sindicales; v. Las entidades empresariales; vi. la sociedad

civil organizada; vii. Las universidades; viii. Las iglesias; ix. Los actores internacionales. Se insistió en dos argumentos: i. Que los grupos vulnerables, grupos o sectores afectados por el problema en discusión, puedan tener voz activa y directa en los espacios de diálogo; ii. Que la participación de las agencias internacionales no se imponga como condicionalidad del apoyo externo.

F) Aprendizajes:

- Principales aprendizajes: Son de dos tipos:

1. Al evaluar la pertinencia e importancia de un ejercicio de diálogo, es preciso tener claro las condiciones que lo motivan, el propósito que se persigue, el contexto en el que tiene lugar el proceso, la tradición democrática y las necesidades/ prioridades del país.

2. Desde el inicio, el diálogo debe ser orientado como un mecanismo a ser incorporado orgánicamente en los procedimientos formales, para fortalecer la democracia y el desarrollo, y por lo tanto, debe ser pensado como un triple proceso: diálogo/negociación/concertación para la acción: como un proceso por etapas, de maduración gradual, que conduce a acuerdos concertados y a su oportuna operacionalización.

3. El caso boliviano

Contexto.- En septiembre de 1997 se inició el primer diálogo social en Bolivia bajo el lema "Bolivia hacia el siglo XXI", convocado por el gobierno nacional, con el fin de debatir un marco de desarrollo. Esta experiencia consistió en un taller nacional realizado en octubre de 1999 al que fueron invitados las OSC con el fin de contribuir a la definición de una estrategia de reducción de la pobreza, y se convirtió en un precedente para un ejercicio de consulta a escala nacional, basado en los principales aprendizajes generados con el diálogo.
Los principales aprendizajes se sintetizan a continuación.[15]

- El sistema de grupos de trabajo facilita la coordinación del proceso.
- La ley de participación popular constituye un antecedente significativo que ha contribuido a acercar los gobiernos locales con la sociedad civil en materia de políticas públicas.
- El sector de las ONG en Bolivia demostró tener capacidad de investigación, involucramiento y propuesta en la formación de políticas públicas.

Sobre la base de tales aprendizajes, en diciembre de 1999, se acordó avanzar en la preparación del segundo diálogo nacional, con el apoyo de las agencias. De esta forma se asignó al PNUD el manejo de los fondos del diálogo y se constituyó un comité directivo del diálogo nacional conformado por representantes de la iglesia católica, el sector privado, las organizaciones sociales (sindicatos y organizaciones rurales), las ONG y la secretaría técnica del diálogo (encargada de los asuntos operativos). La sociedad civil puso como condiciones de su participación en el diálogo, las siguientes.[16]

1. Tener acceso oportuno a la información oficial, de la misma forma en que lo tienen las agencias.
2. Participar en el diseño de la metodología del diálogo y en la definición de su foco y contenido.
3. Participar en el monitoreo y evaluación de las políticas acordadas mediante el diálogo.

El segundo diálogo nacional (DN) fue pospuesto, en parte porque la Iglesia Católica estaba muy comprometida con la iniciativa Jubileo 2000 y en dicho marco impulsó la realización de 17 foros en todo el país, en febrero de 2000, para discutir la situación nacional, temas macroeconómicos y condiciones para la participación de la sociedad civil en el proceso de diálogo. También en dicho contexto, siete redes de ONG crearon un grupo interdisciplinario para elaborar una propuesta de desarrollo a ser discutida en los foros regionales. En abril de 2000, una vez concluidos los foros, se elaboró la versión final de la propuesta.

Una vez postergado el diálogo, el gobierno se dedicó a repensar el ejercicio de consulta, para incluir los siguientes aspectos:

- Involucramiento en la consulta a las organizaciones de la sociedad civil local (comités de vigilancia y líderes locales).
- Realización de dos talleres municipales enfocados en problemas rurales y urbanos, respectivamente, en lugar de dos talleres nacionales.
- Enfoque de la metodología de trabajo en prioridades a nivel local y en mecanismos de monitoreo y evaluación.
- Reorganización de la secretaría del DN, para incluir al vicepresidente, el ministro de desarrollo económico, el ministro de finanzas y tres moderadores. El PNUD fue uno de los moderadores.

El DN surgió en un contexto de gran conflictividad social. En abril de 2001 tuvo lugar una nueva revuelta popular contra el gobierno boliviano, la tercera en un año. Las demandas se referían a una mayor inversión pública en las áreas rurales deprimidas, el fin del programa de erradicación del cultivo de coca; y la no-privatizacón del agua en Cochabamba. Bendaña sostiene que "The Cochabamba water privatization campaign and other struggles forced the government to give semi-official blessing to the independent consultation. Feeling unable to respond to the substantive demands of the protesting sectors, the governement seized the opportunity of the Forum in order to try to stabilise the situation"(p.3).

Finalmente el diálogo se hizo con cuatro mil participantes, representantes de mil organizaciones de la sociedad civil e instituciones. La sociedad civil no participó en el comité directivo del DN. Las mesas se organizaron a nivel local, regional y nacional. Se formaron grupos de trabajo en 8 temas:

1. Ajuste estructural y política macroeconómica
2. Participación ciudadana, control social, derechos humanos y justicia
3. Educación urbana
4. Educación rural
5. Salud urbana
6. Salud rural

7. Empleo e ingresos
8. Propiedad rural y productividad

Resultados.- Los resultados del proceso no fueron satisfactorios para la sociedad civil, según Bendaña, debido al hecho que haya sido finalmente el gobierno quien seleccionó los temas que consideró importante para la estrategia, descartando el resto. Al sentirse insatisfechas las organizaciones sociales claves con el bajo eco que tuvieron sus demandas en el diálogo, a las dos semanas de concluido el DN surgieron nuevas protestas. El meollo de la confrontación residía en la crítica de la sociedad civil al carácter tecnócrata de la estrategia de reducción de la pobreza, y a la persistencia del enfoque de la teoría económica del derrame en dicho documento oficial.

Conclusiones

En el ámbito de la gerencia social, la concertación exige el desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades específicas para enfrentar y manejar adecuadamente las complejidades del proceso, y lograr eficazmente acuerdos en la priorización de problemas y en la conceptualización de políticas sociales.

La revisión de conceptos, metodologías y experiencias de concertación que hemos incluido en este trabajo nos permite destacar un conjunto de criterios que habrán de guiar el desempeño de la gerencia social en la planificación y gestión de procesos de concertación, cuya aplicación requiere de conocimientos y capacidades específicas de la gerencia social. Estos criterios son:

- Conocer claramente las condiciones que motivan el proceso, el propósito que se persigue, el contexto en el que tiene lugar, la tradición democrática del país y las necesidades/ prioridades sociales.
- Concebir la concertación como un mecanismo institucionalizado, orgánicamente incorporado en los procedimientos formales, con el fin de fortalecer la democracia y el desarrollo.
- Impulsar y facilitar la concertación como un triple proceso de diálogo-negociación-concertación, es decir, como un proceso por etapas, de maduración gradual, que conduce a acuerdos concertados y a su oportuna operacionalización.
- Definir cuidadosamente los requisitos de tiempo, recursos y resultados esperados del proceso.
- Asumir el proceso con amplitud y genuinamente, incluyendo tempranamente los diferentes actores con sus diversas visiones y perspectivas, aun a los actores opuestos al diálogo, y colocando en agenda los problemas fundamentales.
- Incluir a los parlamentarios, para mejorar el diálogo entre miembros de la sociedad civil y legisladores, y contribuir a reforzar la capacidad técnica y la legitimidad del congreso.
- Finalmente, crear condiciones para la deliberación democrática, favoreciendo procesos que contribuyan a reforzar las capacidades de los actores más débiles para dialogar, deliberar, proponer y negociar.

RESEÑA BIOGRAFICA

ISABEL LICHA

Venezolana. Doctora en sociología del desarrollo. Se especializa en los temas de participación ciudadana e instrumentos técnicos de la gerencia social. Su experiencia académica se concentra en la investigación y docencia de postgrado en Estudios del Desarrollo en Venezuela. Fue profesora e investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, coordinando el Doctorado en Estudios del Desarrollo y el programa de investigaciones del CENDES en el periodo de 1990-1993. Actualmente es docente en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID.

NOTAS

[1] Véase los trabajos de Compston (Hugh), 2000, Beyond Corporatism: A Configurational Theory of Policy Concertation. Paper for the Political Studies Association- UK 50th Annual Conference, 10-13 April, London. También de Compston (Hugh), 2002, Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements, European Consortium for Political Research Joint Sessions, Turin. Otros autores que han aportado recientemente a este debate son Pochet (Philippe) y Giuseppe Fajertag, 2002, Une ère nouvelle pour les pactes sociaux en Europe, 40 pag. El artículo de Campos Lima (Maria da Paz), 2000. The Concertation Issues in Portugal and the Dynamics of Social Pacts in Europe, 21 pgs. Paper presentado en la Conferencia "El gobierno del empleo y de las condiciones de empleo en Europa: entre lo económico y lo social". Madrid, Universidad Complutense, abril 26 al 28. Finalmente el trabajo de Baccaro (Lucio), 2002, What is Dead and What is Alive in the Theory of Corporativism. International Institute for Labour Studies, Discussion paper series # 143.

[2] Schmitter, 1979. Trends toward Corporatist Intermediation. London, Beverly, sage.

[3] Rivera (Roy), 2001. La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida. San José, FLACSO, Revista Espacios, 13 pgs.

[4] Sosa, Enrique. Actores colectivos y el trabajo humano: diálogo social en América Latina. http://utal.org/diálogo2.htm

[5] Tokman (Victor), 1997. "Hacia un diálogo social renovado". En Diálogo y concertación social. OIT, Lima.

[6] Rápalo Castellano (Renán), 2001.La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina. (www.undp.un.hn/pdf/varios/teoria-contrato.pdf).

[7] Pocos países en la región han tratado de generar marcos jurídicos para la concertación. Destacan Perú, con un proyecto de ley de concertación participativa para el desarrollo local, y Bolivia con la ley de Diálogo Nacional. Fuera de estos marcos están las más variadas experiencias en cada país, que se resumen primordialmente en la creación mediante decretos y leyes sectoriales, de cuerpos (comisiones, comités, consejos) consultivos que a su vez son el producto de procesos de concertación.

[8] Tomado y adaptado de Luis Manuel Hernández, GTZ, agosto 2000, en www.geocities.com

[9] Elaborada a partir del texto de Edgerton et al, 2000. Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy. Draf for comments. Washington, DC, World Bank, April.
[10] Para una consideración más cabal de estos temas ver Calderón (Fernando), 2002. La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. Caracas, Nueva Sociedad/ILDIS.
[11] Incluye a directivos sociales de los distintos órdenes de gobierno, líderes de las organizaciones de la sociedad civil, líderes jóvenes, alcaldes, miembros de consejos de desarrollo, gremios, partidos políticos, funcionarios internacionales, etc
[12] IDB, 2000. The Socail Policy Dialogue: An Inter.-American Development Bank (IDB)/Government of Denmark Initiative in Support of the Social Summit Goals and Commitments, Social Development Divisionj, june.
[13] Banco Mundial e IDEA, 2000. Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina. San Salvador, 20 y 21 de noviembre.
[14] Participaron representantes gubernamentales y de la sociedad civil de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Perú, y República Dominicana.
[15] Bendaña (Alejandro), 2003, "Poverty Reduction Policy Politics in Bolivia". En http://aidc.org.za/sapsn/kampala/alejandro-2.html
[16] Ver "Bolivia Case exemple. Building Trust between the Government and Civil Society for Poverty Reduction".

SERVICIO CIVIL Y GOBERNABILIDAD: RECONSTRUYENDO LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL EN LA TRANSICIÓN

JOSÉ ALBERTO BONIFACIO *

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.

Carta Iberoamericana de la Función Pública

En 2003 se completan los veinte años de la recuperación de la institucionalidad democrática en Argentina, el período más extenso desde la vigencia del voto universal a principios del siglo veinte, pero las reglas relativas a dicha institucionalidad y las prácticas que se sucedieron en el período reciente, dan cuenta de dificultades para consolidar el contrato indispensable entre los principales actores concernidos a fin de satisfacer los requisitos necesarios para su reproducción. Apreciamos que este contexto es explicativo, en medida importante, de las dificultades para establecer una institucionalidad administrativa, y con ella la vigencia efectiva de un sistema de función pública basado en el mérito y el desempeño.

Al mismo tiempo nos proponemos explorar argumentos según los cuales la institucionalidad administrativa puede convertirse en un recurso valioso de la gobernabilidad democrática, por estar construida sobre bases tales que permitan mejorar la calidad de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. En este sentido, será necesario considerar si el debate sobre las relaciones entre burocracia y política es representativo de la tradición y la realidad de nuestro sistema político y administrativo, a fin de situar los conceptos conforme a la particular realidad que consideramos.

Finalmente, tratamos de establecer de qué modo, en las condiciones vigentes, se podrían realizar exitosamente políticas orientadas a consolidar una institucionalidad administrativa que se corresponda con una democracia consolidada, en particular, un sistema de función pública basado en el mérito y el desempeño.

* Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina; Coordinador del Área de Gestión Pública de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor Adjunto Interino de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

1. Avatares institucionales de la gobernabilidad reciente en Argentina

Argentina ha transitado en los años recientes un proceso que, sin destacar por su originalidad en la región, puede ser reconocido probablemente como el mayor desafío desde que recuperara la institucionalidad democrática hace veinte años atrás. Si bien en la primera mitad de ese período mantenía vigencia el riesgo de la ruptura de esa institucionalidad por vía de la intervención militar, las dificultades para viabilizar un modelo de desarrollo y progreso social fueron el flanco débil de la transición democrática, como lo demostró el estallido hiperinflacionario en 1989, que hizo colapsar al gobierno iniciado por Alfonsín en 1983, y anticipar en seis meses la transferencia del poder a Menem, quien ya había sido elegido para relevarlo. Antes de cumplir su primer año de gobierno, tomó Menem una de las medidas de mayor trascendencia y consecuencias posteriores en materia institucional: amplió de cinco a nueve el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia.

En los diez años siguientes fueron realizadas reformas económicas estructurales encuadradas en la ortodoxia del "Consenso de Washington", con un desempeño económico que tuvo en el crecimiento del producto interno su indicador de éxito y que facilitó a los ganadores del proceso la obtención de los apoyos necesarios para mantener el modelo. La continuidad fue asociada con la reelección presidencial, que tuvo al presidente en ejercicio como principal promotor por medio de la reforma constitucional en 1994, y que necesitó para viabilizarse del principal partido de oposición, que otorgó su respaldo a cambio de la incorporación de reformas institucionales que valorabas como necesarias para evitar las crisis políticas y moderar el presidencialismo.

Los diez años de las dos presidencias de Menem transcurrieron su etapa final en un contexto de recesión económica, niveles récord de desempleo, elevadas obligaciones por el endeudamiento público interno y externo, y una marcada iniquidad en la distribución del ingreso. La clase política, incluyendo a los representantes electos y a los partidos, fue responsabilizada por esos resultados, iniciando un proceso de deterioro constante en su prestigio, particularmente afectado por la sospecha de una extensa corrupción en el manejo de los asuntos públicos, extensiva a la justicia por su pasividad y sospecha de connivencia con los actos ilícitos.

No obstante la complejidad de la situación, el relevo gubernamental se produjo con normalidad en 1999, decidiéndose la opinión mayoritaria por la Alianza de oposición encabezada por De la Rúa, que había sostenido un discurso centrado en la ética y la confrontación con la corrupción. Pero a la complicada situación estructural existente, que no encontró en la gestión del nuevo gobierno capacidad de resolución, se sumó la crisis política de la coalición gubernamental que terminó once meses después de asumir, en la renuncia del vicepresidente Álvarez, líder a la sazón de una de las dos fuerzas de la coalición de gobierno.

En adelante el debilitamiento del presidente De la Rúa fue constante, y ninguna de las políticas ensayadas le permitió al gobierno regresar de la crisis que se pronunciaba día a día y que lo dejó sin crédito en la sociedad y en el sistema financiero nacional e internacional. Las elecciones de mitad de período en octubre de 2001 se destacaron por la abstención electoral y voto nulo, al punto que ninguna fuerza obtuvo ganancias que afianzaran su legitimidad, más allá del recuento formal de gobernaciones y bancas en el legislativo bicameral.

Hacia el mes de diciembre de 2001 la gobernabilidad del país había llegado a su punto más bajo, y los interlocutores en condiciones de proveer apoyos habían dejado de enfatizar

sus exigencias habituales para reclamar gobernabilidad y credibilidad, los bienes más escasos en el activo gubernamental. Las refriegas violentas con las que se intentó frenar la protesta social y su nefasto saldo en vidas humanas, fueron el proscenio de la renuncia del presidente De la Rúa y la puesta en marcha del mecanismo de acefalía.

Así, un presidente provisional -Puerta, presidente en ejercicio del Senado- activa el mecanismo para la elección por el pleno del Congreso de un gobernador de provincia en ejercicio -Rodríguez Sáa- que recibe el apoyo necesario con el cometido de llamar a elecciones en tres meses, pero ante la probabilidad de que intentara prorrogar su mandato hasta completar el del Presidente renunciante -procedimiento previsto en la constitución, pero no por los acuerdos con sus electores en la oportunidad- pierde el respaldo de la mayoría de los gobernadores que le habían acompañado en su nombramiento.

Ante el nuevo escenario, Rodríguez Sáa renunció una semana después de ser designado. Vuelve a ocupar la primera magistratura un presidente provisional -Caamaño, presidente de Diputados- hasta que la Asamblea Legislativa elige a uno de sus miembros -el Senador Duhalde- para completar, esta vez sí, el período iniciado por De la Rúa. Una nueva crisis que repite el ingrediente de la muerte de manifestantes por la policía en el marco de la protesta social, Duhalde decide adelantar las elecciones y entregar el poder antes de la fecha establecida -25 de mayo en lugar de 10 de diciembre. La situación planteó nuevos dilemas, tales como la legitimidad de modificar el mandato dado por el legislativo hasta completar el período constitucional, la extensión del período del presidente a ser elegido por tener que asumir antes de tiempo. Lo cierto es que Duhalde envió su renuncia a término al Congreso, y las elecciones se produjeron sin que ningún candidato alcance el número de votos necesarios para definir la elección en la primera vuelta electoral. Kirchner y Menem obtuvieron los dos primeros puestos y, antes de la fecha del ballotage, este último renuncia a su postulación, arrebatando al potencial ganador la posibilidad de capitalizar el valor que justamente procura el sistema de doble vuelta: un resultado electoral francamente mayoritario al más votado para fortalecer su legitimidad de origen.

Hemos realizado esta reseña para dar cuenta de los avatares a los cuales ha estado sujeta la institucionalidad de los veinte años recientes de la democracia argentina, donde se destaca la dificultad para que el diseño institucional establecido funcione conforme a las previsiones que le dan razón de ser. La crisis acorta el mandato de Alfonsín, Menem promueve la reforma constitucional para su reelección, De la Rúa sólo llega a la mitad de su período de cuatro años -su vicepresidente ya se había despedido-, tres presidentes se suceden en pocos días para instalar al cuarto -Duhalde-, que también se retira antes de lo previsto, hasta que finalmente las elecciones en abril de 2003 terminan en la deserción de Menem al ballotage, dando lugar al acceso de Kirchner a la presidencia con el 22% de los votos.

Todas las especulaciones académicas sobre el papel de la Jefatura de Gabinete como fusible para resguardar a la presidencia y al gobierno, contrastaron con la inutilidad política efectiva de la institución como medio para reconstruir una coalición de gobierno renovada y más amplia para superar la crisis y obtener el apoyo parlamentario. En otros términos, esto significó que el diseño institucional que había sido remozado en la reforma constitucional apenas siete años antes (1994), fue puesto en juego en todas sus líneas y elementos constitutivos, pero no superó la prueba. La gobernabilidad llegó a su punto más bajo, llevando

al sistema democrático al borde del colapso cuando los recursos y mecanismos institucionales disponibles no atinaban a dar respuesta a la situación planteada.

Cabe destacar la frecuencia de las crisis de gobernabilidad en la región latinoamericana y su vinculación crítica con los recursos institucionales de la democracia, y aunque desde los años ochenta la vigencia de esta se ha hecho extensa y duradera, su consolidación enfrenta duros avatares en varios países, no siendo pocos los gobiernos democráticos que, instalados con el apoyo popular mayoritario y rodeados de amplias expectativas, han debido confrontar agudas crisis políticas mientras ven derrumbarse con rapidez el consenso que habían alcanzado en su origen.

A pesar de que existen razones para argumentar que se asiste a una "crisis en la democracia" y no en una "crisis de la democracia", lo cierto es que la gobernabilidad se deteriora con la caída de las expectativas en la capacidad de la democracia de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Y la falta de credibilidad en la política como medio conducente para una acción ciudadana efectiva, paradójicamente, al tiempo que debilita al sistema político, resta margen de acción a la ciudadanía.

En Argentina se acuñó en el proceso de la crisis reciente la expresión "que se vayan todos", una formulación que sin distingo endosaba a la "sociedad política" la responsabilidad por los fracasos. Un estudio reciente señala que "La continuidad democrática, como clave de la legitimidad, no parecía estar en juego, pero sí la evaluación realizada por los ciudadanos del desempeño de sus representantes, que aparecía en todas las encuestas de opinión como francamente negativa. De tal modo que la crisis de representación se articulaba con una crisis de gestión y los políticos debían naturalmente aparecer como los "grandes culpables" del descontento, en tanto eran y son percibidos como los primeros responsables del ordenamiento de la sociedad." (PNUD, 2002: 8)

Las experiencias descritas dan cuenta de cómo las instituciones mediante las cuales se organiza y actúa el gobierno, en la medida que dan lugar a distintas formas de exclusión social, no son transparentes al escrutinio público, y sus decisiones no son efectivas en su contribución al bien común, terminan convirtiéndose en extrañas para los ciudadanos y recusadas como idóneas para el ejercicio de la soberanía popular.

2. La institucionalidad administrativa en el contexto de crisis

El afianzamiento de la gobernabilidad democrática es tributario de muchos factores, siendo relevante un desempeño gubernamental acorde a las expectativas de los ciudadanos; una cultura política y un entramado institucional basados en el ejercicio de la libertad, la existencia de garantías y la vigencia del Estado de derecho; un nivel de adhesión social suficiente para dar apoyo a esa institucionalidad; una sociedad civil con capacidad para su organización autónoma y con determinación para emprender tareas y asumir responsabilidades públicas sociales; un desarrollo económico sustentable, niveles aceptables de equidad y acceso a los bienes básicos como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación.

Ponderar la influencia de los factores mencionados u otros sobre la gobernabilidad, sería una tarea de gran complejidad, así como establecer el grado de contribución efectiva a este propósito, de disponerse de una institucionalidad administrativa consolidada. Pero la experiencia

de nuestra historia reciente nos lleva a considerar que las dificultades que se manifiestan en diseñar, construir y fortalecer instituciones, entendidas como unas reglas de juego estables en el tiempo, aceptadas y respetadas por todos los actores concernidos y orientadas hacia el logro de valores colectivos, tienen como consecuencia deficiencias en la construcción de una institucionalidad administrativa: dicha institucionalidad no pudo establecerse sino en ámbitos particulares de la organización administrativa del Estado, y ha habido una marcada tendencia a exceptuar el cumplimiento de las reglas.

A nivel macroinstitucional, la valoración ambivalente de la institucionalidad encuentra expresión en la delegación de facultades del congreso al poder ejecutivo, que no obstante disponer de recursos más vastos incluso en comparación con otros sistemas presidencialistas, con frecuencia apela a su ampliación en situaciones de emergencia. Estos recursos a disposición el poder político no siempre son empleados con eficacia en términos de gobernabilidad, es decir, en orden a fortalecer los factores en los cuales esta encuentra sustento.

Cuando las "necesidades de la emergencia" se invocan para tomar medidas excepción que impactan sobre esas reglas establecidas, es relevante considerar los efectos en términos del capital institucional. En la reciente transición distintas medidas de gobierno afectaron negativamente las reglas de juego sobre las que se apoya la institucionalidad administrativa y, en particular, un servicio civil profesional: la concentración de las designaciones de personal en la presidencia y sin normas transparentes, sumada a la recurrencia a la excepción en los procedimientos de designación de personal y los cambios de las estructuras organizativas de la administración han deteriorado la calidad institucional de la Administración Pública.

Es justo señalar, por otra parte, que tales prácticas encuentran sustento en la ambigüedad del modelo organizativo del servicio civil en el país, que se pone de manifiesto en la coexistencia de regímenes laborales contradictorios e importantes niveles de informalidad, condición necesaria para mantener vigente un sistema de decisiones discrecionales sobre el empleo público, así como la posibilidad de amparar prácticas clientelistas. La dispersión de los regímenes laborales en el sector público argentino, se hace aún más compleja si se consideran los regímenes salariales, que varían para organismos encuadrados en el mismo régimen laboral.

Problemas semejantes a los planteados pueden identificarse en ámbitos de la administración sometidos a regímenes laborales considerados flexibles por adoptar la legislación del trabajo aplicable al sector privado, y que también es de aplicación a las unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento externo. En estos sectores, donde se podría estar promoviendo una administración gerencial, centrada en la gestión por resultados, se producen dos efectos interesantes de considerar: el primero es que, no obstante no gozar formalmente del derecho a la estabilidad del empleo permanente, se caracteriza por una muy baja movilidad; el segundo, es que las designaciones sólo están condicionadas a la satisfacción de requisitos formales, pero fuera de toda competencia para el acceso, al punto que estos empleos se han convertido de hecho en parte de una nómina de cargos de libre designación para puestos de confianza política.

La cuestión de fondo con relación a la flexibilidad laboral en la administración pública es si, debido a los bajos niveles de institucionalización del servicio civil en el país, la misma no contribuye a sostener y ampliar el clientelismo político. Esta cuestión se inserta en el marco más general, que hace a la necesidad de precisar dentro de qué límites, bajo qué condiciones

y con qué requisitos, es conveniente promover iniciativas relativas al diseño institucional siguiendo las tendencias promovidas en países que las han adoptado con base a supuestos y condiciones diferentes. Al respecto, señalan Iacoviello y Tomassi (2002, p. 77)

En el corto plazo, se ve como una necesidad urgente resolver las disfuncionalidades que surgen del desarrollo de la burocracia paralela formada por contrataciones temporarias. El dilema en este caso es como reducir este espacio de discrecionalidad, pero sin obstaculizar el funcionamiento eficiente de la gestión. Es difícil lograr cambios en el statu quo, porque es funcional tanto en términos del menor gasto que significa comparado con la planta permanente, como en términos del mayor manejo discrecional que posibilita para los funcionarios políticos. La solución a este problema tiene que pasar por una firme decisión política de limitar el uso de las contrataciones a las incorporaciones temporarias, tal como se expresa en la normativa que las establece. En el largo plazo, la única manera de controlar las distorsiones del sistema es lograr un balance entre las garantías del mérito, y la flexibilidad que exige una gestión eficiente de los recursos humanos. El diseño del sistema debería incluir una definición de aquellos núcleos estratégicos del gobierno en los cuales para garantizar la continuidad de las políticas y la memoria institucional sea necesario preservar estrictas reglas de mérito y mayor protección de los funcionarios públicos.

Para el resto de las áreas de gobierno se pueden utilizar esquemas de mayor flexibilidad, más cercanos a lo establecido en la Ley de Contrato de Trabajo. Históricamente el acceso al sector público se ha realizado de modo asistemático, pero no ha sido los concursos y convocatorias públicas la modalidad predominante, sino la designación discrecional. La ausencia de reglas de juego generales es la principal dificultad para establecer orientaciones de políticas para el personal público. Estas políticas podrían fijar el criterio de acceso a la función pública por concurso, por ejemplo, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos motivados para incorporarse al servicio público. Estas reglas podrían o no ser establecidas centralmente, pero debieran contemplar un patrón común, fijando calendarios de convocatorias, definiendo los perfiles y requisitos de los puestos y, muy especialmente, las competencias requeridas para desempeñarlos. De tal modo, por ejemplo, podría planificarse el incremento de la profesionalización, que además requeriría información estadística completa sobre la estructura y composición del personal público, actualmente indisponible.

Iacoviello y Tomassi señalan precisamente que la principal falencia en el servicio civil en Argentina es la falta de articulación entre las funciones de recursos humanos y la estrategia global de la organización, y que ante la falta de consistencia en las políticas, se generaron mecanismos alternativos para la gestión del personal, de manera de evitar las reglas de la carrera administrativa, creándose una burocracia paralela formada por contratos temporarios, mecanismo que se torna más ineficiente cuanto mayor inestabilidad política existe. (id.: 6) Y agregan:

"En general hay consenso en que la normativa sobre el servicio civil en Argentina es medianamente adecuada en términos del estado del arte sobre la gestión de recursos humanos en organizaciones públicas. El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas. Pareciera ser una práctica social de la cultura local el hecho de buscar la manera de eludir las reglas, sin infringirlas. Cada vez que se intenta regular una práctica que se desvía de los objetivos del sistema, se instala otra práctica que muestra

como seguir manteniendo el desvío. Un claro ejemplo fue la regulación de las adscripciones, ante la cual se comenzó a utilizar la figura de la comisión de servicio, o el caso de la reglamentación de las contrataciones temporarias, que derivó en la utilización de la figura de la pasantía para reemplazarlas.". (p. 75)

Oszlak observa que también en la región se introdujeron numerosos cambios legislativos para la instauración de una carrera administrativa, orientados por criterios actualizados para su época y pertinentes para administrar los diversos aspectos que debe contemplar una carrera profesional en el sector público, pero que está lejos de reflejar una real aplicación de su preceptiva. De esta forma, el empleo público sigue abierto en función del reconocimiento de favores o de lealtades partidarias; la evaluación, cuando se realiza, intenta minimizar el conflicto a través de una equiparación que tiende a reconocer méritos no fundados en un real desempeño, con lo cual se pretende preservar una autoridad formal no avalada por el liderazgo y la responsabilidad; la promoción opera automáticamente por el simple transcurso del tiempo, con lo cual se distorsiona la pirámide organizativa y se reducen los incentivos a la asunción de responsabilidades; y los sistemas salariales continúan preservando pequeñas (o grandes) conquistas escalafonarias, sin que criterio técnico alguno consiga justificar la vigencia de regímenes y tratamientos dispares para situaciones semejantes. Y agrega: "Pero cualesquiera fueren las intentadas, se requieren altas dosis de convicción, audacia, visión y liderazgo político para acometerlas, a sabiendas de que el intento puede aparejar altos costos personales (Oszlak, 2001: 43,44).

No falta un modelo, que en todo caso es perfectible, sino que falta decisión política para implantarlo. Desde muchos sectores en la etapa de transición que siguió a la crisis, se reclamó a favor de un mayor profesionalismo en la administración. Así por ejemplo se ha señalado a la corrupción y el clientelismo político, como responsables de las graves consecuencias de la crisis actual, sosteniéndose que la desaprensiva utilización de las estructuras de las administraciones públicas para retribuir favores políticos ha sido la progenitora del estancamiento o el fracaso de las políticas tendientes a producir las imprescindibles reformas del Estado en muchos países del subcontinente.

El Diálogo Argentino y otros ámbitos de construcción de consenso en el período de transición, permitieron recoger la propuesta de diversos sectores, en las que se destacaba la importancia de poner límite al clientelismo político y favorecer la profesionalización de la administración, quedando de manifiesto que el tema constituye un asunto que concita el interés público y que es parte de la agenda pública de reconstrucción de la institucionalidad estatal necesaria para afrontar las crisis.

A efectos de consolidar la calidad institucional del servicio civil, se destaca la revisión de las prácticas vigentes para la selección y el acceso a la función pública que admite la administración, así como evaluar las alternativas posibles para que la flexibilidad sea compatible con el principio del mérito, la valoración del desempeño, la transparencia en los procesos de selección, nombramiento y promoción, incluso considerando la conveniencia de establecer una autoridad que garantice el cumplimiento de las reglas.

3. Valor de la institucionalidad administrativa para la gobernabilidad

¿En qué medida la institucionalidad administrativa puede contribuir a reforzar la gobernabilidad democrática? Consideramos plausible la hipótesis de que la función pública como institución, considerada como el conjunto de valores, principios y normas -formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcionarial considerados socialmente relevantes (Prats, 1999), agrega valor a la capacidad de gestión gubernamental, y con ello a la gobernabilidad.

Las turbulencias de un mundo que se debate entre las tensiones de una globalización real y los necesarios niveles de autonomía que garanticen la soberanía para hacer posible el aseguramiento de mínimos niveles de bienestar a las sociedades nacionales, requieren mejorar la calidad de las instituciones, su eficiencia, eficacia y efectividad. El interés de los organismos internacionales en las instituciones, incluyendo el Estado, que hace no muchos años atrás había sido convertido en el responsable de las crisis, se ha centrado de manera importante en la función pública. Tanto en el ámbito académico como entre los policy makers, el modelo conveniente puede estar en discusión, pero existe consenso sobre la relevancia del asunto para el desempeño gubernamental, y de este como nota característica del buen gobierno y la gobernabilidad resultante.

El CLAD destacó el tema en el documento doctrinario "Una nueva gestión pública para América Latina" (CLAD, 1998), en la Declaración de Santo Domingo (CLAD, 2002), con la publicación de la obra colectiva "Retos de la profesionalización de la función pública" (CLAD, 2003), y recientemente en la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" (CLAD, 2003a). Por su parte, a través de la Red de Gestión Pública y Transparencia del Diálogo Regional de Políticas, el BID se ha ocupado con prioridad de la Reforma del Servicio Civil, promoviendo la realización de estudios para el mejor conocimiento de su realidad y la comparación con experiencias y tendencias fuera de la región, en particular la evaluación los sistemas de directivos públicos, las relaciones laborales en el marco del empleo público y la evaluación de los sistemas de servicio civil de distintos países de la región.

En el caso del BM, a partir de su publicación "El Estado en un mundo en transición" en 1997, donde destaca la necesidad de revitalizar las capacidades estatales, ofreciendo a los funcionarios públicos incentivos para mejorar su rendimiento...", a promovido el acceso a una vasta gama de recursos en el Administrative and Civil Service Reform Website.

Ese interés de los organismos internacionales mencionados, hizo posible la realización de un significativo número de estudios de región y grupos de países en la materia (Oszlak, 2001, 2002; Bonifacio y Falivene, 2002; Figueroa, 2002; Egaña, 2003; Pacheco, 2003; Iacoviello y Tomassi, 2002; Heredia, 2002; Carlson y Payne, 2002; Longo, 2001 y 2002; entre otros).

La función pública profesional es valorada como una herramienta indispensable para mejorar la capacidad de la gestión pública centrada en la eficiencia y eficacia gubernamental (Fernández Toro, 2003: 22), y el sistema de mérito que la caracteriza como surgido para procurar seguridad jurídica y confianza para que con las estructuras apropiadas se promueva la eficiencia social (Prats). También se ha señalado que desde la perspectiva del desempeño, los modelos asociados a la nueva gestión pública destacan como alternativas más funcionales de administraciones orientadas a la ciudadanía (Pacheco, 2003).

En orden a la contribución que puede esperarse de la institucionalización de sistemas de función pública, la recientemente conocida "Carta Iberoamericana de la Función Pública" sostiene:

"Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático (CLAD, 2003: 19).

Además del conocido trabajo de Rauch y Evans, ilustran esta perspectiva para América Latina Carlson y Payne (2002), al observar que: a) los países con niveles más bajos de corrupción en el gobierno han tendido a disponer de un empleo público más meritocrático; b) en la relación entre el mérito en el servicio civil y la eficacia en el gobierno, concuerdan con otros estudios que muestran la importancia del mérito para un gobierno transparente y eficaz; c) considerando la confianza en la administración pública y el índice de mérito, encuentran evidencia que los ciudadanos de los países con un empleo público basado en el mérito tienden a tener más confianza en sus administraciones públicas; d) finalmente, relacionando el índice de competitividad de crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial y el índice de mérito, encuentran correlación convincente: los países que han introducido sistemas de servicio civil basados en el mérito tienden a tener capacidades relativamente mayores para lograr un crecimiento económico sostenido.

En un sentido semejante, para Prats "la institucionalización de la función pública en su forma moderna de sistema de mérito es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas y en ninguna de las economías planificadas o de substitución de importaciones..." (Prats, 1999: 1,2).

No puede pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad, sino que se señala que la misma es parte de un entramado institucional más amplio que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual.

En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la gestión pública, cuyo mantenimiento hace posible una gestión del conocimiento y el mantenimiento de la memoria institucional que permite a las organizaciones públicas un desempeño más efectivo.

Nos parece importante destacar que, al referirnos a la vigencia efectiva de un sistema de servicio civil o función pública basado en el mérito y el desempeño como componentes centrales de la institucionalidad administrativa, no tenemos en mente un modelo excluyente como la burocracia de tipo weberiano que en la literatura se asocia de manera restringida como recurso para confrontar al clientelismo, sino como apropiadamente lo define la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

"Se entiende por administración profesional una Administración Pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público." (CLAD, 2003: 21-22).

La propia Carta asume que esta definición es compatible con distintos modelos de función pública, así como con distintos tipos de relaciones de empleo reguladas específicamente, y que aplica a distintos sectores de sistema político administrativo, estatutos, niveles de gobierno y grados de descentralización. Con lo que no puede estar en contradicción el concepto es con los principios de igualdad; no discriminación; mérito, desempeño y capacidad; eficacia, efectividad y eficiencia de las políticas y la gestión del empleo; transparencia, objetividad e imparcialidad y, finalmente, pleno sometimiento a la ley y el derecho. (CLAD, 2003: 25)

Así como hemos dado cuenta de las restricciones originadas en la práctica y tradición institucional, es manifiesto que otras restricciones explican las dificultades para realizar progresos relacionados con la institucionalidad administrativa que nos preocupa. Considerarlas es relevante a propósito de valorar las posibilidades efectivas de que la misma se haga posible.

Cuando se formula el interrogante por las razones que impiden la institucionalización de un sistema de personal público, para Heredia (2002: 5) es inevitable considerar que la cuestión constituye en cualquier sistema político un recurso de poder fundamental y que su administración -decisiones respecto a la contratación, la remuneración, el ascenso y el despido de los funcionarios del gobierno-, organiza el control sobre ese recurso y genera grupos de ganadores y perdedores tanto dentro del gobierno como fuera de él. Por esta razón, para la autora los procesos de cambio deben confrontar resistencias de quienes se benefician del sistema vigente y, cuando es posible innovar, el problema pasa a ser lograr que las nuevas reglas se cumplan.

Heredia agrega que en América Latina los principales opositores de las reformas han tendido a ser los políticos, los burócratas y los líderes de los sindicatos de empleados públicos, mientras que los partidarios del cambio en la región han sido, en general, menos numerosos que en los países desarrollados: grupos pequeños de tecnócratas, algunos empresarios, algunas organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales (id.: 6) A la pertinente mención que hace sobre necesaria concurrencia de presiones externas para viabilizar los cambios -crisis fiscales, alteraciones en el perfil del electorado y nuevos grupos políticos en el gobierno-, en la orientación analítica que nos ocupa, destaca la crisis de credibilidad en las instituciones, que hemos considerado al principio.

Interesa en el análisis de Heredia que presenta como un modelo autónomo de reforma en los sistemas de administración de recursos humanos del sector público, el que procura la transparencia y responsabilización de los funcionarios públicos, que destaca respecto de otros por su contribución a favorecer la influencia de los ciudadanos sobre el gobierno mediante en control de políticos y burócratas. Al abordar los otros modelos, considera al servicio civil de carrera de una manera más restringida a como lo hemos presentado, y confrontando con el clientelismo, la corrupción y la falta de estabilidad en las políticas públicas; mientras que para el modelo gerencialista las mayores deficiencias a confrontar resultan la ineficiencia y la excesiva autonomía de los burócratas frente a los políticos.

Este último aspecto, por cierto, no parece un rasgo característico de la administración pública en la región, donde se hace mas bien cierta, como la propia autora sostiene, la existencia de colusión entre políticos y burócratas y la limitada extensión del modelo dentro de las administraciones públicas, donde además reconoce la falta de observancia práctica de las reglas que son características de burocracias profesionales (id.: 15). En efecto, las dificultades para encontrar una "burocracia weberiana" extensa, convierte el argumento de la autonomía de los burócratas en una falacia por excepción.

Por otra parte, también debiera considerarse, como argumenta Prats, que:

"...el sistema de mérito no nació para procurar la eficacia y la eficiencia en la provisión de bienes públicos divisibles a "clientes" individualizables (que es el supuesto desde el que hoy se le crítica impropiamente), sino para procurar seguridad jurídica y confianza y, con ello, promover la eficiencia en el mercado.(....) Hoy sin embargo, la prevalencia de las legítimas consideraciones de eficacia y de eficiencia, unida al desconocimiento del verdadero fundamento institucional de la función pública, están provocando tal confusión que no podrá salir bien parado ninguno de los valores involucrados. (Documento N° 58)

En cambio, es francamente reconocible el fenómeno de la fragmentación burocrática y sus costos, no resultando suficiente la discrecionalidad para explicar las variaciones en niveles de efectividad, probidad y eficiencia, siendo que a los políticos les ha resultado útil contar con mejores sistemas de personal en ciertas áreas y en ciertos niveles del gobierno como resultado de presiones de grupos poderosos cuyos intereses así lo demandan o de requerimientos de carácter técnico , mientras que las áreas que sirven a los grupos mayoritarios son precisamente las que han tendido a presentar las mayores deficiencias en virtud de la debilidad de controles ciudadanos que vinculen el éxito de los políticos a su capacidad para proveerle a los sectores sociales mayoritarios bienes públicos amplios e incluyentes.(id.: 19-21)

Heredia agrega:

El tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparentes constituye un proceso largo, costoso y difícil. Algunos logros parciales registrados en la región en los últimos años y las experiencias exitosas de cambio en ese sentido en otros paises y períodos indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible. Lo que sugieren estas experiencias es que un factor crítico de éxito o fracaso para lograrlo tiene centralmente que ver con la distribución de poder entre los opositores y los partidarios del cambio. (id.: 21-22)

Con base en estos comentarios, así como por la valoración de distintas tendencias de cambio promovidas para la función pública en la región, compartimos la posición de Serna (2001: 104) sobre los inconvenientes del isomorfismo institucional guiado por criterios externos a las realidades locales, y que conllevan el riesgo de los procesos paralelos de "desacople". La perspectiva de desarrollo de una mayor institucionalidad administrativa en el campo que nos ocupa, resultaria coincidente con los criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta Iberoamericana, en particular:

- La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos
- La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca
- La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.
- La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.

- El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.

Los contextos de crisis abren oportunidades, pero en la experiencia reciente de la Argentina estas no fueron utilizadas para fortalecer la institucionalidad administrativa más allá del discurso, y no obstante las demandas planteadas desde distintos ámbitos. Recientemente el Presidente Kirchner ha adoptado una decisión sin precedentes para el sistema y la cultura política argentina: mediante un decreto estableció un procedimiento para el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y que luego extendió a otros funcionarios, lo que ha significado una autolimitación a las facultades constitucionales del Poder Ejecutivo. Por otra parte, progresa una iniciativa para revisar el controvertido sistema de contrataciones de personal del Estado, cuyo empleo se ha incrementado al punto de constituir el equivalente a dos terceras partes de los agentes que se encuentran bajo el régimen de la carrera administrativa, mediante su incorporación a la misma en condiciones aún no determinadas.

La expectativa que se abre es que estos acontecimientos contribuyan a consolidar la institucionalidad administrativa por la vía de la transparencia de los procedimientos, el reconocimiento de las competencias profesionales y el mérito en la función pública, en consonancia con modelos de gestión orientados a mejorar el desempeño de la administración pública, la calidad de sus servicios y la participación de los ciudadanos en los asuntos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

BONIFACIO, José Alberto y FALIVENE, Graciela "Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú" - Documentos Debate: Estado, Administración Pública y Sociedad N° 8. Caracas: CLAD, 2002. - 39 p. Presentado en la Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" (2002 Abr. 4-5: Washington). - BID. Diálogo Regional de Política.

CARLSON, Ingrid; PAYNE, Mark "Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe". Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" - Diálogo Regional de Política Washington: BID, 2002. - 49 p. y anexos.

CLAD. "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Documentos Clave N° 9. Caracas, 2003, 47 p.

EGAÑA BARAONA, Rodrigo. "Profesionalización de la función pública en Chile: contexto, avances y desafíos", págs. 97-160. En: Retos de la profesionalización de la función pública. - Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.

FIGUEROA G., Ramón "Regímenes de directivos públicos en América Latina: estado del arte, análisis y perspectivas; documento de trabajo".- Washington: BID, 2002. - 39 p. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, 2 "La Reforma del Servicio Civil" (2002 Abr. 4-5: Washington). - BID. Diálogo Regional de Política

GOODIN, Robert E. (comp.) "Teoría del diseño institucional". Gedisa Editorial, Barcelona, 2003, 351 ps.
HEREDIA, Blanca "La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis". Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002
IACOVIELLO, Mercedes y TOMMASI, Mariano "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil. Caso Argentina". Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Tercera Reunión, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002
OSZLAK, Oscar. "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", págs. 213-264. En: Retos de la profesionalización de la función pública. - Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.
OSZLAK, Oscar. "El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros. Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública, Primera Reunión, Washington, D.C., Abril 26 y 27, 2001
PACHECO, Regina "Profesionalización y Reforma Gerencial en Brasil", pp. 25-95. En: Retos de la profesionalización de la función pública . - Caracas : CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.
PNUD. Para recomponer los lazos entre la gente y la política. Buenos Aires, Noviembre de 2002.
PRATS I CATALÁ, Joan "Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia". En ¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. BID. Washington, 1999. 447 p.
PRATS I CATALÁ, Joan "Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional". Documento electrónico, Biblioteca IIG-PNUD. Colección Documentos, n° 58.
SALAS, Eduardo Arturo y DUARTE de BORTMAN, María Amalia "Modalidades de contratación en el sector público nacional". En Revista Enoikos N° 18, ps. 62-71. Buenos Aires, junio 2001.
SERNA, Miquel Salvador. "El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas". Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 20. Caracas, Junio 2001.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Lic. José Alberto Bonifacio
E-mail: jabonifacio@fibertel.com.ar - Web http://www.aaeap.org.ar/bonifacio.htm
Licenciado en Ciencia Política. Diploma de Posgrado de Investigador Superior en Administración Pública.
- Es Presidente de la Asociación Argentina de Administración Pública. Actualmente Director del Sistema Nacional de Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública de Argentina; Coordinador del Área de Gestión Pública de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo y Profesor Adjunto Interino de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

- Fue Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); Vocal del Directorio del Instituto de la Administración Pública (INAP); Director Nacional de Estudios e Investigaciones del INAP. Subsecretario de Organización y Gestión de la Secretaría de la Función Pública de la Presidencia de la Nación. Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de la Función Pública. Subsecretario de Educación y Subsecretario de la Función Pública de la Provincia de Salta.
- Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad del Salvador y de la Universidad Católica de La Plata. Ha sido profesor de Administración Pública y Ciencia Política en la Universidad Católica de La Plata, la Universidad del Salvador, el INAP y FLACSO.
- Se ha desempeñado como consultor para el Banco Mundial, las Naciones Unidas, la OEA el BID, el CLAD y PARME. Ha realizado misiones de asistencia técnica en Panamá, Nicaragua, Honduras, Guinea Ecuatorial, Paraguay y República Dominicana. También fue Miembro del Grupo de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas y de la Red de Gestión y Transparencia del BID.

LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y LAS LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE UN GOBIERNO ÉTICO Y SOCIALMENTE VIABLE: SU INSTRUMENTACIÓN EN EL ÁMBITO DE LAS COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

MARÍA DE LA LUZ RUIZ MARISCAL *

Introducción

La transparencia y acceso a la información por parte de los ciudadanos es una exigencia en las sociedades contemporáneas. El espacio público cobra, en parte, su sentido en la medida que los ciudadanos son generadores y forman parte de esa información y pueden tener acceso a lo que las instituciones de gobierno realiza. El acceso a la información forma parte de una estrategia para generar mayores elementos que le permita al ciudadano mejorar su confianza de sus instituciones de gobierno. Pero también, permite que a los servidores públicos se incorporen a una cultura en la que la información que día a día desarrollan en sus áreas de trabajo es pública y su manejo ha sido gracias que la función que realicen ha sido dada por parte de la sociedad.

En México, se establecieron las bases jurídicas para responder a esta exigencia. Se muestra un panorama somero de cómo ha sido la ruta crítica que ha seguido la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual fue publicada el día 11 de junio del 2002, que representa un instrumento de práctica cotidiana, mediante el cual el ciudadano tiene la posibilidad de conocer de manera precisa, oportuna, veraz y objetiva, las acciones y decisiones que las autoridades gubernamentales toman en su nombre y con su dinero. La discrecionalidad y la opacidad no serán más distintivos de la Administración Pública federal.

Con la Ley, se equilibran los derechos ciudadanos frente a las obligaciones de la autoridad, se consigue un anhelo de una sociedad que poco a poco ha transitado por ganar espacios públicos que han marcado rumbo a la sociedad moderna, se ha avanzado en una consolidación democrática, donde existe una genuina demanda social de apertura, transparencia y rendición

* Oficial Mayor de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes

de cuentas públicas, es decir contar con un gobierno abierto al escrutinio de aquellos a los que sirve. Esto permite la introducción gradual de otros valores de corte éticos y reivindican la misión de la función pública. Pero por la parte de la demanda, se permite otorgar información valiosísima al sector empresarial del país, para la toma de decisiones de inversión, en igualdad de circunstancias y sin la nociva discrecionalidad.

En el Gobierno Federal, con la entrada en vigor de la Ley, estamos trabajando para adaptar los sistemas de información, clasificación de archivos, innovación tecnológica y capacitación a los servidores públicos; es decir, detonar un proceso de reingeniería de la Administración Pública federal, que incluye su organización interna, delimitación de las responsabilidades entre las dependencias, el proceso presupuestal, así como sistemas más eficaces de control interno.

Esta ponencia está enmarcada dentro del panel ética - transparencia y políticas públicas, ya que es de importancia nodal que la hechura de las políticas públicas esté basada en una actitud ética del servidor público y con una transparencia de sus actos, de tal manera que permita a la sociedad civil, ir acrecentando la confianza en las instituciones que conforman el cuerpo de la Administración Pública federal en el caso mexicano y en mi experiencia propia en lo que compete al área de comunicaciones y transportes, basado en mucho en la cultura de la transparencia y acceso a la información.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La Ley en México tuvo una ruta crítica los meses previos a los que fue aprobada en el año 2002. En su diseño participaron un número considerable de servidores públicos, legisladores y miembros de la sociedad civil y del sector académico, cabe hacer mención que ésta fue aprobada en forma unánime por parte del Poder Legislativo,[1] en ella ha quedado plasmado el compromiso de la presente administración por hacer de las instituciones, entes públicos diáfanos que le generen al ciudadano la confianza necesaria que en toda democracia moderna gozan las instituciones gubernamentales. La sociedad civil organizada tuvo a través de diversas movilizaciones mediante foros, eventos académicos, publicaciones y espacios que permitieron ir construyendo los cimientos para crear una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, mediante un llamado al Congreso de la Unión para que valoraran la necesidad de aprobar esta Ley.

La finalidad de la promulgación de esta Ley, es garantizar que las personas tengan acceso a la información que emana y poseen las instituciones que integran los tres poderes de la unión,[2] así como aquellas instituciones obligadas por la Ley como puede ser el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos por ejemplificar.

Los objetivos que la Ley persigue, están contemplados en el artículo 4° donde se expresa lo siguiente:[3]

1. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
2. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que tengan los sujetos obligados.

3. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
4. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos; de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
5. Mejorar la organización, clasificación y manejo de documentos; y
6. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Estos seis enunciados, tienen una carga de valor muy importante ya que las sociedades con democracias modernas no sólo deben garantizar reglas claras y confiables para la competencia electoral, el acceso al poder y la alternancia del mismo, sino además deben asegurar que exista un ejercicio de la función pública, transparente, de manera que la sociedad mexicana en nuestro caso, pueda conocer y evaluar la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos que componen la Administración Pública federal.

México, obviamente no es el único ni primer país que cuenta con una legislación en esta materia. En el mundo, existen alrededor de cuarenta países que cuentan con leyes e instituciones dedicadas a garantizar el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información gubernamental. En México, este nuevo ejercicio democrático implica la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se ha ido acrecentando en la población, y hoy los ciudadanos de los Estados exigen a sus gobiernos locales una legislación que garantice en ese nivel, el derecho a la información[4]. A la fecha algunos Estados cuentan con Leyes o iniciativas sobre este tema, siendo éstos Jalisco, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Sinaloa, México, Durango, Querétaro y el Distrito Federal. Esto es ya un avance también en los gobiernos estatales.

Se ha emprendido un proceso de cambio en la relación entre el gobierno y sus gobernados, dándose en la práctica una nueva forma de ejercicio de la función pública, con una política de puertas abiertas. Este proceso implica una verdadera transformación cultural en la forma de concebir el servicio público; supone someter a la Administración Pública y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la ciudadanía. No hay que olvidar que después de más de siete décadas la población votó por un partido político distinto al que había gobernado el país, el ejercicio democrático implicó con ello la apertura informativa hacia la sociedad, permitiendo asegurar el paso de una democracia de corte electoral, a una más de orden participativo y estructural.

El cambio en la cultura política de los ciudadanos, ha sido piedra angular en el diseño de nuevas políticas públicas, ya que la sociedad en su conjunto se ha organizado y ha buscado hacerse escuchar por aquellos que están en la toma de decisiones. La Ley es un instrumento práctico para ejercer el derecho a la información, consagrado en la Constitución, es una herramienta que otorgará información de primera mano y de gran valía, para todo aquel que desee conocer las actividades de las instituciones gubernamentales.

Para lograr el acceso exitoso a la información pública, la Ley establece un procedimiento ágil y de fácil acceso a la ciudadanía. Para ello se han creado las Unidades de Enlace en cada dependencia o entidad, que son las responsables de realizar las funciones necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y los particulares incluyendo la orientación y el apoyo. En algunas dependencias, estas Unidades de Enlace son unidades administrativas ya existentes

y que tienen experiencia en atención ciudadana, para garantizar el mejor trato al solicitante, con pleno conocimiento de la Ley, compromiso con las funciones relacionadas con la transparencia y el acceso a la información, así como de las funciones y programas que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública federal.

También se prevé la existencia de Comités de Información, que tienen funciones normativas, de resolución, supervisión y organización en esta materia, y que están integrados por el Titular de la Unidad de Enlace, el Titular del Órgano Interno de Control y un servidor público designado por el Titular de la dependencia o entidad de que se trate.

Un punto que da mucha importancia al cumplimiento de esta nueva Ley, es el hecho de que se vio la necesidad de contar con una institución garante, en quien depositar la confianza pública. Para el caso del Poder Ejecutivo Federal, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Institución encargada de hacer cumplir la Ley en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal. El IFAI, es un organismo independiente, integrado por cinco comisionados, nombrados por el Titular del Ejecutivo, y son los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. El Instituto cuenta con la autonomía y autoridad necesarias para vigilar el cumplimiento de la Ley, revisar los casos en que las autoridades administrativas nieguen el acceso a la información y determinar si la información que solicitan las personas es pública, reservada o confidencial, es decir tiene las facultades para dirimir cualquier controversia en materia de información. Un punto trascendental es que el IAFU no está subordinado a autoridad administrativa alguna.

Para contar con una adecuada reglamentación de las facultades del IFAI y del procedimiento de acceso a la información, se publicó el Reglamento de la Ley, en el que se establecen las atribuciones, lineamientos, procedimientos y sistemas necesarios para promover y garantizar el acceso a la información gubernamental. Asimismo en fechas recientes se han elaborado los Lineamientos Generales para la clasificación de la Información y se encuentran en elaboración los Lineamiento Generales de Catalogación, todo esto para homologar la forma de archivar y de clasificar la documentación en la dependencias y entidades del sector público federal.

Entre las funciones del IFAI está la de brindar apoyo a los ciudadanos como a las dependencias y entidades del gobierno federal, para tales efectos se diseñó el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuya finalidad es facilitar el acceso a la información gubernamental, o en su caso, cuando sea necesario presentar el recurso de revisión ante el Instituto, cuando el particular considere que la información solicitada le haya sido negada.

En el procedimiento de acceso a la información, el particular cuando solicita la información, no conoce si ésta, es clasificada, o no. Esta determinación corresponde a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, quienes enfrentan un reto muy grande, ya que no existe la cultura de la transparencia en los servidores públicos, las formas de trabajo han hecho que cada área se considere dueña de aquella información que genera o se encuentra en sus archivos, sin que los demás tengan porque tener derecho a conocerla, es uno de los rasgos que el sistema político mexicano marcó en su vida institucional, antes se tenía como máxima política aquello de que la "información es poder", y los "servidores públicos" trabajaban con esas reglas no escritas, de ahí la importancia que tiene la Ley, al permitir divulgar y

arraigar en toda la población el derecho de acceso a la información y promover efectivamente su ejercicio, que para ser sinceros, sabemos que tardará en convertirse en cotidiana la solicitud de información que no sea "políticamente explotable", ya que sabemos que en estos primeros meses, existe un interés denodado por conocer, por ejemplo las percepciones que reciben los funcionarios públicos, o poder "demostrar" conductas ilícitas en el otorgamiento de permisos y concesiones que emiten las autoridades federales.

Existe un potencial importantísimo en lo que se refiere al análisis de la información, no dudo que en algunos años empiecen a aparecer consultorías especializadas en la búsqueda y procesamiento de la Información Gubernamental, que permita generar escenarios diversos para la toma de decisiones en materia comercial e industrial. Esta es una de las oportunidades que permite la presente Ley.

En cuanto al derecho a la intimidad y la vida privada de las personas que tenemos todos, está garantizado por la Ley, ya que si bien como servidor público, uno está expuesto a la luz pública, se contempla en la misma Ley que deberán protegerse los datos personales, tanto de aquellos que trabajan en el servicio público, así como de los particulares que se hayan entregado a las instituciones de gobierno, siendo posible su divulgación sólo en casos muy específicos determinados en la propia Ley y su Reglamento.

El espíritu de la Ley es el principio de publicidad de la información, no obstante se establecen supuestos legales en los que las dependencias y entidades de la Administración Pública federal pueden clasificar como reservada o confidencial la información solicitada por los particulares, es así que en los artículos 13 y 14 de la Ley se acotan las causales por las que se puede clasificar como reservada la información cuya difusión pueda:[5]

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

En el artículo 14 se extiende la lista, aclarando rubros importantes como son:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada,
II. comercial reservada o gubernamental confidencial;
III. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
IV. Las averiguaciones previas;
V. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

VI. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Por lo que respecta a la confidencialidad de la información, ésta se circunscribe en términos de los artículos 3° y 18 de la Ley, a la entregada con tal carácter por los particulares a las dependencias y entidades de la Administración Pública federal y los datos personales concernientes a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología, opiniones políticas, estado de salud, físico o mental, preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

Como podemos apreciar la Ley es muy completa, ya que si bien busca principalmente la transparencia de los actos del gobierno federal, contempla también la clasificación y protección de la información gubernamental, dando un paso adelante en la carrera de la profesionalización del sector público, ya que al tener instituciones homologadas en la forma de elaborar y clasificar su información, se puede generar una memoria histórica de la institución que le permitirá aprovechar los insumos que en materia de información genera día con día la Administración Pública federal.

La conformación de un gobierno ético y socialmente viable

Hemos visto que la Ley es un paso importante y decisivo, sin embargo, para lograr que un gobierno sea ético, forzosamente se debe conformar con personal que tenga los mismos atributos, que sean responsables, que busquen generar valores agregados en su trabajo, ya que el pertenecer al servicio público debe ser motivo de orgullo en aquellos que trabajamos para el gobierno. El Presidente Fox exhortó a los funcionarios en noviembre del 2002, a cumplir la llamada Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Esta Agenda la componen seis rubros generales que se definen así:

1. Gobierno que cueste menos.- Reducir el costo de la burocracia para ofrecerle mayor valor a la sociedad.

Reducir costos, no necesariamente es despedir empleados públicos, sino generar programas que permitan ahorros sustanciales en materia de costos fijos, la racionalización que vive la administración pública mexicana es resultado de esto, en el caso concreto de la Secretaría existen programas para el ahorro de energía eléctrica y agua, en los servicios de fotocopiado, en vehículos se han dado de baja un número importante de unidades del parque vehicular antiguo que requería mayor mantenimiento y por ende mayores recursos, en la medida de lo posible se realizan compras denominadas ecológicas en materia de papel o lápices.

2. Gobierno de Calidad.- Garantiza o supera las expectativas de los ciudadanos en los servicios públicos que ofrece.

Una manera de lograr cumplir con las expectativas del ciudadano es teniendo procesos certificados y una reducción de trámites a realizar, para ello el gobierno federal se ha propuesto

lograr implantar sistemas de gestión de la calidad en cada una de las dependencias y entidades, certificando procesos considerados clave, para mejorar los servicios que se prestan a la ciudadanía, esto ha implicado un cambio en la cultura laboral del sector público, hacer las tareas que nos corresponden con calidad y esmero en la atención, es una de las premisas que poco a poco cada uno de nosotros debemos ir integrando a nuestra idiosincrasia.

3. Gobierno Profesional.- Atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que, siendo políticamente neutra, sea un factor estratégico de la competitividad del país.

Este tercer punto es nodal en la conformación de un gobierno ético y socialmente responsable, como lo describe la definición anterior, si bien un gobierno virtuoso lo podemos pensar como utópico, la profesionalización de éste busca aterrizar esa utopía. A principios del presente año (abril) se aprobó la creación del Servicio Profesional de Carrera, que busca conformar al gobierno de una manera más apegada a las necesidades profesionales de éste y no seguir más por el camino de la discrecionalidad en el nombramiento y remoción de aquellos servidores públicos denominados de mando, que son la parte más vulnerable a los cambios políticos que se vivían en México con el cambio del Titular del Ejecutivo cada seis años. Ya que la administración pública en general funcionaba principalmente a través de "equipos" de trabajo identificados con una camarilla política, que si en el juego político quedaba fuera o disminuída, condenaba a los miembros de ese equipo a estar al margen de puestos de decisión, importando poco si en dicho equipo, se encontrara gente de alta valía profesional, conocedores del tema, por ello cada seis años se reinventaba la Administración Pública, perdiéndose en el camino esfuerzos considerables y en ocasiones programas enteros de beneficio a la sociedad, generándose en ocasiones incentivos perversos para la distribución de subsidios ó ayudas destinadas para cierta población objetivo, necesitada de esos recursos, a la cual en ocasiones se le condicionaba la entrega, coartándolos en sus derechos políticos y/o sociales.

Con la puesta en marcha del servicio profesional de carrera, los servidores públicos contarán con un marco legal que permita regular su desempeño real, a través de la administración pública, ya que la Ley del SPC contempla como principios rectores, la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito. Sin dejar de lado aspectos tan importantes como experiencia, y la igualdad de oportunidades.

El Servicio Profesional de Carrera busca que los servidores públicos adquieran y mantengan derechos tales como: estabilidad y permanencia en el servicio público; que reciban la remuneración correspondiente a su cargo; la posibilidad de acceder a un cargo distinto cuando cumpla con los requisitos y exista por supuesto la vacante a ocupar; que puedan recibir capacitación y actualización profesional para el desempeño de sus funciones; ser evaluados y conocer el resultado de la evaluación; y recibir una indemnización en los términos de ley, cuando sean despedidos injustificadamente, entre otros beneficios.

Para ello se está creando un Sistema de Servicio Profesional de Carrera, que tendrá a su cargo toda la operación y normará a las dependencias en materia de recursos humanos. El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación. Cada uno de ellos se encarga en específico de delinear, regular y dirigir las políticas generales en la materia que les compete, que aplicarán a la Administración Pública federal.

Esto permitirá establecer un modelo de profesionalización para los servidores públicos, que les permita adquirir conocimientos básicos de la dependencia en que laboran y de la Administración Pública federal. Abriendo la posibilidad de la especialización y actualización en el cargo desempeñado, generando a su vez las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad dentro de las estructuras de la institución, posibilitando la superación profesional, institucional, y personal dentro de la dependencia, logrando asimismo las habilidades necesarias para certificar sus capacidades profesionales adquiridas.

4. Gobierno Digital.- Que los ciudadanos puedan acceder a los servicios e información del gobierno desde la comodidad de su casa u oficina. En la parte interna, mejorar el desempeño del gobierno, ya que hacia el interior del mismo, el gobierno digital debe ayudar a potenciar los otros atributos de buen gobierno.

Este compromiso lo propuso el Presidente Vicente Fox, desde la toma de posesión de su gobierno. La presente administración tiene muy claro su objetivo al pensar en un gobierno digital. La brecha tecnológica que recorre nuestro país es todavía muy grande, no es otra cosa que la división que existe entre los que tienen acceso a la tecnología y los que no.

Esta brecha está creando disparidades a nivel social, ya que existe un rezago importante en materia de acceso a las tecnologías de la información, sin embargo al crearse el Sistema E-México, que por cierto depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, se han dado pasos en concreto para materializar el acceso a los servicios digitales, aún de comunidades alejadas de los grandes centros urbanos del país.

Ante esta situación, E-México es una puerta de acceso que ofrece una gran oportunidad para que la Administración Pública federal en su conjunto, fomente una mayor igualdad de oportunidades en cuanto al acceso de la información que la sociedad en ocasiones no posee.

E-México es un proyecto que busca integrar las necesidades e intereses de la ciudadanía y del gobierno en sus diferentes ámbitos y niveles, en él se conjugan las acciones de diversas entidades públicas y privadas como son: los operadores de telecomunicaciones, de los organismos empresariales asociados a las tecnologías de la información, así como instituciones del sector social, empeñados en ampliar la cobertura de servicios básicos en educación, salud, así como de otros servicios a las comunidades. También se está trabajando en áreas como la economía digital, el gobierno electrónico, etcétera.

Los objetivos generales de E-México, tienen un aspecto decididamente social, ya que a través del cumplimiento de ellos se puede:[6]

a) *Promover la conectividad y generación de contenidos digitales (datos, sonidos e imágenes) vía Internet, a precios accesibles, entre aquellos individuos y familias, de menores ingresos, que viven en comunidades urbanas y rurales del país, con más de 400 habitantes, a fin de apoyar su integración al desarrollo económico y social de México.*
b) *Capacitar en el uso de las nuevas tecnologías de la información y difusión del conocimiento a las familias de dichas comunidades, con énfasis en su autosuficiencia para consultar y generar contenidos vía Internet en apoyo a sus particulares necesidades de educación, cultura, salud y desarrollo económico*
c) *Poner a disposición de la población en general, la información referente a los servicios que presta el Gobierno en sus tres órdenes: Federal, Estatal y Municipal, a fin de que exista una*

cultura de transparencia, ayudando a disminuir el tiempo que se requiere para la realización de diversos trámites.

Para ello, se han creado los llamados centros comunitarios digitales (CCD), a través de la puesta en marcha de una primera red satelital de alta velocidad, que enlaza, a cada uno de los municipios del país, a través de 3 mil 200 Centros Comunitarios Digitales. Estos centros están ubicados en lugares públicos, de fácil y libre acceso para la población en general, están instalados en escuelas, centros de salud, bibliotecas, centros de desarrollo social, en las propias presidencias municipales, en algunas oficinas de correos y telégrafos.

Con el Sistema E-México, el país se incorpora mejor a la Sociedad de la Información y del Conocimiento, que no es más que una iniciativa en la que se vienen sumando la mayor parte de los países, para apoyar el desarrollo humano mediante el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, generando oportunidades para el desarrollo en un entorno colaborador de alcance local, regional, nacional e internacional reduciendo la brecha entre los que tienen acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento y los que no lo tienen.

Se contempla el impulso a las tecnologías diversas de información y comunicaciones, que permitan en el ámbito educativo lograr el desarrollo de habilidades que apoyen la superación del individuo, como agente catalizador de la sociedad, al incorporar los elementos de cultura local y la identidad nacional, así como utilizar esquemas de educación que contemplen desde los conocimientos básicos de un sistema escolar, integrando elementos para aprender a aprender, hasta el desarrollo de una currícula con esquemas de capacitación y aprendizaje continuo a lo largo de la vida.

Los retos son muchos ya que las estadísticas no nos ayudan nada, por ejemplo, se estima que en México existen entre tres y cinco millones de usuarios de Internet, que representan alrededor del cuatro por ciento en promedio de la población total. En cuanto al número de computadoras, se estima que hay en nuestro país alrededor de seis millones, las cuales se encuentran concentradas en las grandes urbes de nuestro país.

Es un problema que se profundiza al interior de nuestro país, principalmente en la región sur-sureste. En lo referente a Internet la brecha es mayor. Ya que para aquellas personas que tienen un nivel adquisitivo de más de $ 30,000 pesos, se pronostica que para el año 2006 se llegaría a un 77% de hogares con computadora. Para el nivel medio con un ingreso de $15,000 pesos en promedio, el precio era alto antes de 1998, pero a partir del 2000 es un sector que adquiere tecnología logrando una penetración del 30%. En el nivel bajo con ingresos de aproximadamente $6,000 pesos existía una brecha muy grande con respecto al precio, pero en el año 2000 se acercó bastante al poder adquisitivo de los hogares -gracias a los diversos planes de financiamiento-, logrando pasar de una penetración de apenas 3% en 1996, a 13% en el 2001, y el pronóstico es que para el 2006 puede llegar a 24%. Los grandes problemas se ubican en el sector popular -donde está el 50% de los hogares mexicanos- percibe ingresos de 2 mil pesos mensuales, ya que la brecha del precio es muy grande y la posibilidad de adquirir tecnología es prácticamente nula.

Con E-México se está asegurando que cada ciudadano tenga acceso a una computadora y además que pueda utilizarla. Ya que permite el acceso a toda la población a los servicios de educación a través por ejemplo de e-Aprendizaje, o e-Salud, que son grandes ejes temáticos que funcionan como concentradores de información en la materia.

El e-aprendizaje brinda nuevas opciones de acceso a la educación y la capacitación, que estimulen el aprendizaje como un medio para el desarrollo integral de las personas, promoviendo que la educación sea accesible para cualquier ciudadano, respetando su identidad y su entorno cultural, en otras palabras es valernos de las tecnologías de la información para formar a más personas en su propio espacio cultural, aunque debemos tener cuidado, ya que la instrucción asistida ya sea por computadora, o en línea directamente, puede resultar inefectiva, si no utiliza un diseño instruccional adecuado, si no se establecen objetivos claros en el aprendizaje, ya que en estos tiempos, existen personas sin escrúpulos que reúnen información, la "queman" en un disco y por ese simple hecho consideran que ya se tiene un material adecuado para el aprendizaje electrónico, cuando la realidad dista enormemente de ello, los materiales elaborados profesionalmente tienen detrás un diseño, en el que colaboran una serie de especialistas con un enfoque multidisciplinario y van desde un diseñador gráfico, hasta un especialista en andragogía.

En el caso de e-Salud, es importante mencionar que la telemedicina como la llaman, no sólo está permitiendo que un especialista en la ciudad de México pueda valorar el padecimiento de un indígena en la sierra, sino también pueda interactuar con un médico local, para la orientación necesaria en alguna técnica médica. Esto conlleva a un sistema de salud con una visión de cobertura total a lo largo y ancho del país, que permitirá en un futuro no tan lejano elevar la calidad de vida de la población, al acceder ésta a oportunidades que en este momento sólo se tiene en las grandes metrópolis del país. Este es uno de los grandes propósitos de la presente administración.

En lo que se refiere a la economía digital o e-Economía, el sistema E-México se ha centrado en el apoyo al desarrollo empresarial, principalmente de las conocidas MPYMES, Micro, Pequeña y Mediana empresa que representan el 95% de la planta productiva del país, se busca que estas empresas se inserten en las cadenas productivas tanto a nivel nacional como internacional, impulsando las exportaciones mexicanas. Esto en un entorno globalizado de comunicación en tiempo real de personas y negocios.

Por su parte, con el e-Gobierno o gobierno electrónico, se garantiza el libre acceso de las personas a los servicios de información de manera integral y transparente de la administración pública federal, brindándole al ciudadano, orientación en línea para todos los trámites y servicios en general, además de que algunos de ellos se pueden efectuar de manera electrónica, obteniendo el servicio de forma segura y eficiente, reduciéndose a cero la posibilidad de la corrupción, que en ocasiones de manera desafortunada todavía se presenta en las ventanillas del gobierno federal de atención al público.

La Administración Pública federal de nuestro país muestra un avance en materia informática, en fechas recientes, el Presidente de la República ha sostenido diversas reuniones con los miembros de su gabinete, de manera virtual gracias a la instalación de las salas de Espacio Virtual de Aprendizaje (EVA), en cada una de las dependencias del Ejecutivo, el empleo de computadoras en la operación cotidiana de muchas áreas, es una realidad; sin embargo, no contamos como Administración Pública con la suficiente preparación informática para aquellos que formamos parte del sector público, en ocasiones, la automatización sirve únicamente para elaborar notas u oficios que antes se realizaban en una máquina eléctrica en el mejor de los casos, sin incidir en procesos que se realizan de manera burocrática, poco

expedita y en ocasiones sin un valor agregado que aportar al proceso mismo, de ahí la necesidad de orientar los esfuerzos hacia estrategias que permitan la sistematización y/o automatización de los servicios que se ofrecen principalmente a la población.

La problemática de innovación de los servicios públicos no reside en la dimensión de su infraestructura informática, sino de un cambio en la cultura del servidor público que necesita pensar más "digitalmente" y estar abierto a la modernización de los servicios públicos, los cuales necesitan ser evaluados y efectuar un rediseño y reingeniería de los mismos. El gobierno federal ha logrado hasta este momento, que aproximadamente 400 trámites públicos se puedan realizar vía Internet. Tan sólo en la SCT se han eliminado ya más de 350 trámites, y en breve se iniciará la inclusión de algunos en el internet.

Como hemos visto en este apartado, la Sociedad Global de la Información y el Conocimiento demandan de los gobiernos, estructuras más abiertas, que contemplen servicios especializados que la sociedad demanda en su conjunto y donde la tecnología juega ya un papel importante, de ahí la necesidad de estar preparados para enfrentar y resolver de manera inteligente las situaciones que nos presenta este mundo más complejo y con una ciudadanía cada día más demandante de nuevas formas de gestión pública.

5. Gobierno Desregulado.- Que los ciudadanos y servidores públicos puedan realizar sus trámites con facilidad, seguridad y rapidez.

En este punto el gobierno desea que sea más efectiva la operación del mismo, aun cuando la mejora regulatoria no es nueva en el gobierno, ésta se había dado de manera aislada, por ello en marzo de 2000, se realizaron reformas a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, con el fin de consolidar los avances logrados en materia de mejora.

Para definir más claramente a qué nos referimos, entenderemos la mejora, como un conjunto de acciones para mejorar la manera en que se regulan o norman las actividades de los sectores público y privado. Para que una mejora regulatoria resulte efectiva, deben de lograrse aspectos tales como el análisis y la modificación de reglas vigentes y los anteproyectos de normas, para lograr una desregulación, es decir, la eliminación parcial o total de la regulación vigente en sectores económicos o áreas regulatorias específicas, que en ocasiones limita el crecimiento económico, o los hacen tan farragosos, que desincentivan las inversiones productivas.

Un reto que se enfrenta es la creación de nuevas regulaciones para subsanar vacíos jurídicos existentes, originados por los cambios tecnológicos, económicos y sociales, un caso ejemplar es la regulación sobre Internet, dado que éste crece y se desarrolla de manera exponencial, las leyes y reglamentaciones aplicables quedan en desuso rápidamente.

Otro de los retos es el cambio de visión hacia las regulaciones del gobierno, ya que los sectores de la economía de primera y segunda generación son los que en este momento se han revisado prácticamente por todos los países desarrollados, de ahí la necesidad de aquellos países en vías de desarrollo, de homologarse a esta realidad, sin embargo sigue existiendo una brecha importante en cuanto a regulación de la economía de tercera generación, donde aspectos como la biotecnología, con los alimentos transgénicos, el medio ambiente y el desarrollo sustentable, avances en telecomunicaciones, son ya realidades en los países avanzados, independientemente de sus visiones particulares sobre el mercado y su interacción con el gobierno.

La mejora regulatoria entre otros aspectos, tiene como intención el revisar y reducir al número adecuado, la cantidad de procesos y tramites necesarios, para obtener los diferentes documentos, servicios o beneficios que ofrece el gobierno federal a la ciudadanía. En el caso de México se estableció un marco legal en materia de mejora regulatoria a nivel federal, creándose la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía con autonomía técnica y operativa. Ésta funciona como garante de la desregulación normativa de las dependencias y entidades, las cuales deben emitir un reporte con el avance de sus programas bianuales de mejora regulatoria, coordinado por un servidor público responsable con nivel de subsecretario, en el caso de Comunicaciones y Transportes, es la Oficialía Mayor donde recae dicha tarea.

Por otra parte, cada dependencia y entidad tiene la obligación de inscribir sus trámites y servicios en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), el cual tiene la finalidad de que el ciudadano conozca los requisitos que le solicitan para presentar los datos y/o documentos necesarios, dicho Registro otorga mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de solicitudes de trámites y servicios, ya que a partir de mayo de 2003, los trámites o requisitos que no se encuentren inscritos en el RFTS no podrán ser exigidos por las dependencias u organismos del gobierno federal.

Cuenta con un consejo asesor, conformado por representantes de los distintos sectores productivos del país, para dar seguimiento a los avances y pendientes de la mejora regulatoria a nivel federal. En él existen representantes del poder ejecutivo federal, los principales líderes de los sectores empresarial, académico y agropecuario a nivel nacional, así como por un representante de los gobiernos estatales. Se debe reunir por lo menos cuatro veces al año y reportar sus avances al Presidente de la República.

6. Gobierno Honesto y Transparente.- La sociedad tiene confianza en su gobierno.

Los gobiernos tienen que atender a los ciudadanos del siglo veintiuno, con una actitud diferente a como eran las cosas, visualizar a los ciudadanos como clientes sirve para recordarnos a aquellos que trabajamos en el sector público que los servicios que presta la Administración Pública deben ser de calidad y con premisas como la transparencia, la actitud de servicio, la calidad humana en el trato, la honestidad, la rendición de cuentas, que en caso de la presente administración, ha quedado plasmado en un código de ética para gobernar, que fue protestado por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial, el 31 de julio de 2002.

El Código de Ética contiene reglas claras, para que en las labores cotidianas de los servidores públicos impere invariablemente una conducta íntegra, que responda a las necesidades de la sociedad, con una plena vocación de servicio, que oriente su desempeño tanto en el ámbito público como en el privado.

Dicho código parte de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que expresa la necesidad de prevenir y abatir las prácticas de corrupción y burocratismo en la gestión pública, con el propósito de asegurar a la ciudadanía la calidad de sus servicios y un cambio de actitud del servidor público, garantizando su profesionalización y honestidad.

El reto de lograr que la sociedad confíe nuevamente en las instituciones de gobierno, que tenga certeza en cuanto a las actividades de su gobierno, implica contar con servidores públicos con una sólida cultura ética y de servicio a la sociedad, que estén absolutamente convencidos de la dignidad de formar parte del sector público. Ya que un servidor público al asumir su cargo adquiere al mismo tiempo una responsabilidad por la satisfacción de las necesidades ciudadanas, que en ocasiones es enfrentarse con decisiones a menudo complejas, en las que están en juego una serie de factores que implican a diversos actores, con intereses legítimos, pero que el servidor público debe conciliar entre lo que es deseable y lo posible en búsqueda del bienestar de la sociedad. Por ello la ética del servidor público se convierte en un elemento indispensable para el ejercicio de la función pública.

Para materializar este anhelo, la Secretaría de la Función Pública, elaboró el código de ética que como ya se mencionó, el Presidente Fox tomó protesta de él; de ese código, que presenta los principios rectores del servicio público, cada una de las dependencias y entidades deberá emitir un código de conducta específico para la institución, que delimite el comportamiento que deben de observar los servidores públicos adscritos.

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes con un perfil de transparencia y ética profesional

En la SCT se ha buscado adoptar cabalmente la Agenda Presidencial de Buen Gobierno que guía en mucho las actividades cotidianas y se convierte en un referente obligado, así como la instrumentación de la Ley. Por ello se han implementado una serie de procesos y programas que permiten constatar el avance en cuanto al manejo ético de una institución pública comprometida socialmente en su diario actuar.

Se requiere consolidar en la Secretaría la cultura de la transparencia, del gobierno con visión responsable, que busca mejorar día a día, en los programas y proyectos encomendados a la dependencia. Nuestra Secretaría enfrenta los retos que hemos venido detallando, con una carga de complejidad, dado que en la institución se cuenta con una planta laboral de 28,000 personas aproximadamente, que cabe señalar es una de las dependencias más grandes del gobierno federal mexicano, con un manejo presupuestal en el 2003 de 28,354 millones de pesos (2,835 millones de dólares), incluyendo a los organismos del sector, coordinados por la dependencia, tales como el Servicio Postal Mexicano, Telecomunicaciones de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, entre otros.

El Sector de las Comunicaciones y Transportes en México para la economía nacional representa aproximadamente el 6% del Producto Interno Bruto. En este sentido, el sector es una muestra de la complejidad que representa la aplicación de políticas públicas que permitan llevar al país a situarse en una posición relevante a nivel mundial, uno de los casos es el sector de las telecomunicaciones, que ha experimentado con mayor rapidez su crecimiento a nivel mundial. Por ello la creación del Sistema Nacional E-México, al que nos hemos referido con anterioridad. Otro de los casos es la normatividad para el transporte multimodal, dado que como saben la posición geográfica de México en el mundo le permite crear ejes troncales de comunicación sirviendo como puente entre las naciones y uno de los mercados más importantes a nivel mundial como lo es Estados Unidos.

Pero no sólo el tamaño es importante, sino las diferentes ramas en que se divide la Secretaría y que cada una de ellas representa en ocasiones a todo un sector productivo, la actividad de la Secretaría se lleva a cabo a través de 32 Direcciones Generales y 31 Centros SCT, siendo éstos últimos la representación de la Secretaria en las entidades federativas. En otros países se tiene por separado las carteras del de comunicaciones y la de transporte, ya que cada una de ellas se subdivide en varias ramas económicas, por ejemplo en materia de autotransporte federal, se cuenta con la participación de cámaras y asociaciones de transportistas, con diferentes visiones cada una de ellas de cómo regular las actividades del ramo, todo un conjunto de organizaciones que en mayor o menor medida participan activamente en la definición de las políticas públicas que les competan.

La Secretaría regula actividades y ramos productivos como son, carreteras libres y de peaje, transportación aérea y aeropuertos, marina mercante, puertos, autotransporte federal, ferrocarriles, satélites, radiocomunicación, telefonía, correo, en fin todas las comunicaciones del país. Esto implica que la institución maneja un volumen considerable de información en cada una de las áreas bajo su cargo, que desde la óptica del proceso de transparentar la información hacia la gente, implica un reto que hemos asumido cabalmente, ya que se necesita una coordinación óptima entre las áreas donde se genera la información y la Unidad de Enlace, para cubrir las necesidades de información que se han recibido, pues la Ley marca tiempos en específico para la respuesta a los particulares que piden la información, el plazo establecido por Ley es de 20 días hábiles, que se encuentra en el rango de tiempo de países como Reino Unido, Canadá, Francia o Estados Unidos.

En materia de Solicitudes de Información que ha recibido la Unidad de Enlace de la SCT tenemos que en lo que va del periodo en que entró en funcionamiento la Ley (12 de junio) y lo que va hasta el momento de redactar este documento (22 de julio), se han recibido 250 solicitudes aproximadamente; de las cuales el 30% ha sido para solicitar información en aspectos de títulos de concesión en materia de radio y televisión y telecomunicaciones; 20% en materia de sueldos de servidores públicos de mando y erogación por concepto de luz, agua y mantenimiento de instalaciones, respectivamente; y un 10% en lo que se refiere a información que tiene que ver con permisos y licencias de autotransporte federal y prestaciones de los servidores públicos. Esto es, al ciudadano le ha interesado quién posee las concesiones, cuánto ganan sus funcionarios y en qué se ejerce el gasto de operación.

En cuanto a los programas que se han implementado para fortalecer la ética y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en sus seis apartados, menciono en primer lugar al Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción, que establece un diagnóstico de las áreas proclives a prácticas de la gestión pública donde pueda existir corrupción u opacidad en cuanto a la toma de decisiones, y/o en la prestación de servicios de la Secretaría, dicho diagnóstico, se complementa con metas e indicadores concretos para solucionar o prevenir las conductas antes mencionadas, en este año son diez los procesos críticos a los cuales se le hará un seguimiento, algunos de ellos son:

- Transparentar el proceso de licitación y adjudicación de obra pública en materia carretera, así como de las adquisiciones de recursos materiales.
- Asegurar una gestión pública orientada a la calidad total y la transparencia en cuanto a la autorización de concesiones y permisos de radio y televisión;

- Mejorar la aplicación de exámenes psicofísicos, para la obtención de las Licencias de autotransporte federal;
- Facilitar a los usuarios la información necesaria para el cumplimiento de requisitos para la expedición de licencias de tipo aeronáutico
- Lograr la sistematización integral de la ventanilla única que opera en las capitanías de puerto;
- Brindar a los usuarios opciones de tramitación vía Internet;
- Transparentar el proceso de reclutamiento y selección de personal para nivel de mando medio.

El cumplimiento de los indicadores y las acciones especificas de los procesos críticos, permitirán cambiar en buena medida la percepción de la ciudadanía en cuanto a que su gobierno, por lo menos en comunicaciones y transportes sea más eficiente, que cueste menos pues la búsqueda de la calidad, se verá reflejado en parte con la certificación ISO 9001:2000, en 44 procesos que esperamos recibir en diferentes áreas de la dependencia.

Una estrategia para tener una institución profesional, honesta y transparente, es a través del sistema de reclutamiento y selección que estaremos operando para finales del año en curso, éste busca dotar a la dependencia de lineamientos y criterios para la selección del personal, con base en un perfil de puesto delineado y sustentado en una batería de valores y capacidades, que estarán alineadas a las capacidades básicas, gerenciales y técnicas que por Ley, en este caso la del Servicio Profesional de Carrera nos marque.

Asimismo la difusión del Código de Conducta de la SCT, es otra de nuestras metas para que todo servidor público que trabaje en la Secretaría, haga suyos los 12 apartados que componen el Código y que constituyen una declaración formal del comportamiento que esperamos de aquellos que son parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Acompañado del Código se han generado campañas masivas entre los trabajadores del contenido del mismo, que van desde leyendas alusivas en el talón de pago, hasta el uso de la tecnología como la emisión de programas en la Red Satelital.

Es una tarea larga, compleja y no exenta de posibles aciertos y desaciertos. Sin embargo, las bases se han dado con una Ley novedosa y la orientación de una Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Las próximas generaciones esperamos vean los frutos de lo que ahora los que tenemos el privilegio de servir en el Gobierno estamos haciendo.

Conclusiones

Como se ha visto a lo largo de la ponencia, los retos que presenta la transparencia y acceso a la información no comprenden únicamente al procedimiento; sino que incluye un cambio de cultura política en donde la información y el acceso a la misma se convierte en una parte importante del engrane político-administrativo.

En México, la reciente promulgación de la Ley permitirá al país contar con un instrumento que facilite a los ciudadanos el uso de la información pública. Históricamente la información que han generado los gobiernos ha sido de uso limitado a un sector pequeño, es sin duda alguna, un avance en la democratización.

Para el caso de la SCT, el reto es enorme. Por un lado, garantizar que el ciudadano reciba la información que ha solicitado de acuerdo a la norma, pero por la parte del interior de la institución, se requiere contar con archivos ágiles, funcionales y que permitan que con el uso de la tecnología se puedan explotar para que estén al alcance del ciudadano.

Para nosotros, será muy interesante darle seguimiento y una efectiva clasificación al tipo de información que generalmente solicitan los ciudadanos, pues al ser un instrumento nuevo con el que cuenta, para la SCT también constituye un aprendizaje que nos dará una orientación de cómo estamos trabajando y en qué necesitamos mejorar, vemos esta Ley como un mecanismo de retroalimentación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agenda Presidencial de Buen Gobierno.
- Anuario Estadístico del Sector Comunicaciones y Transportes 2001.
- Código de Conducta de los Servidores Públicos la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Código de Ética para Gobernar.
- Programa Operativo para la Transparencia y Combate a la Corrupción 2003. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Reporte Estadístico de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Nombre: Ma. de la Luz Ruiz Mariscal
Cargo: Oficial Mayor
Dependencia: Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Dirección: Av. Universidad y Xola S/N, Col. Narvarte, Delegación Benito Juárez, México, D.F., Cuerpo "C" 1er. Piso
Teléfono: 55 54 20 67 50
Fax: 55 59 87 08
Correo Electrónico: lruizmar@sct.gob.mx

Nació en la ciudad de México, D.F. en abril de 1958. Licenciada en Derecho egresada de la Universidad La Salle. Inició su carrera como servidor público en el año de 1982 en la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, donde ocupó diversos cargos, entre los que destacan, Directora de Investigación y Estudios Jurídicos; Directora General de Normatividad, de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles, y Directora General de Asuntos Jurídicos.

En 1992, se desempeña como Auditora General de la Secretaría de Educación Pública hasta el año de 1994. En febrero de 1995, ingresa a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes y, desde agosto de 1996, se desempeña como Oficial Mayor de dicha Secretaría, asimismo, es miembro de los Consejos de Administración de Caminos y Puentes Federales de Ingresos

y Servicios Conexos; Ferrocarriles Nacionales de México; Aeropuertos y Servicios Auxiliares; Telecomunicaciones de México y Miembro de la Junta Directiva del Servicio Postal Mexicano.

NOTAS

[1] Situación poco común en la práctica parlamentaria mexicana.
[2] Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
[3] Artículo 4 de la LFTAIPG
[4] No hay que olvidar que México tiene un sistema de gobierno del tipo federal.
[5] Artículo 13 y 14 de la LFTAIPG.
[6] Página Web de E-México: http://www.e-mexico.gob.mx.

EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN: MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS COMO UNA EMERGENCIA

JUAN EDUARDO TOLEDO CARTES *

Una de las exigencias de la Administración moderna, tanto pública como privada, es que la gestión se lleve a cabo de forma eficiente y proba. En este orden, Chile ha hecho un esfuerzo importante para aprobar las regulaciones de los órganos del Estado conducentes a esta finalidad. Asimismo, ha procurado crear las condiciones para el ejercicio de un control interno permanente, que permita a las autoridades superiores, Presidente de la República y Ministros de Estado, contar con una capacidad de observación independiente de las líneas ejecutoras que coadyuven en la gestión superior del gobierno de la Administración.

La alta dirección de la Administración requiere normalmente de opiniones independientes y evaluaciones que obedecen a objetivos inmediatos y específicos de un sector, tras el propósito de mejorar la gestión interna, de acuerdo a parámetros esencialmente políticos.

La comunidad, por otra parte, normalmente exige la vigilancia y opinión independiente de agentes externos, para que la administración, en su función de ejecutar los programas políticos que le asignan las autoridades responsables, opere de acuerdo con dichos programas, y con respeto al Estado de Derecho. Desde esta perspectiva, el control externo y el interno, si bien coinciden con el fin último que identifica la actividad estatal, son desarrollados para servir a usuarios y objetivos distintos, lo cual involucra el desarrollo de características propias y diferenciadoras. Las potencialidades de ambas, debidamente complementadas, aseguran una fortaleza indudable en la búsqueda de una gestión eficiente, eficaz, honesta y transparente del Estado.

El modelo ideal de control público lo constituye una adecuada coordinación entre los órganos externos y un sistema de control interno descentralizado y ágil, que se caracterice por poseer un órgano permanente, al más alto nivel, con independencia funcional, de amplia cobertura de asesoría a la alta dirección gubernamental en el desarrollo de su gestión.

Elementos importantes de la función de control interno en el ámbito del gobierno central son, entonces, las políticas de auditoría y de control establecidas por el Ejecutivo; las cuales tienen como propósito fundamental actuar como funciones evaluadoras preventivas, en el

* Administrador Público, Director del Departamento de Administración Pública y Ciencia Política Universidad de Concepción, Profesor Asociado

contexto de un sistema proactivo, destinado a la verificación permanente del adecuado desempeño de la gestión pública global.

Tal labor se efectúa, tanto por las exigencias que los tiempos actuales imprimen a la actividad de gobierno y, en especial, a la Administración, como por el deber de usar en forma eficiente las herramientas de control que el ordenamiento constitucional y legal pone a disposición de la autoridad gubernamental, para cautelar la correcta utilización de los recursos de la comunidad.

La búsqueda del control de sí mismo por el propio gobierno, es un tema que requiere un análisis de la gestión del Estado de Chile, y del entorno complejo que lo distingue y limita, en el ejercicio del poder político y en su labor de administrar la hacienda pública.

En el análisis de la Administración y de tal ambiente, es posible distinguir diversos controles que, atendida la naturaleza de quienes los ejercen, así como los grados de independencia y los fines que orientan su acción, se pueden clasificar en controles externos y controles internos de la actividad gubernamental.

Las formas en que se manifiesta el control externo hacia la actividad gubernamental son múltiples. Van desde el control social expresado a través de los medios de comunicación y de la opinión pública, al control político realizado por el Poder Legislativo, pasando por el examen de la legalidad de los actos administrativos que realizan las instituciones de control externo.

Por otra parte, todo gobierno democrático debe alentar la capacidad de una sociedad para regularse a sí misma, mediante el continuo examen de sus actos públicos. Una democracia funciona bajo el atento escrutinio de la ciudadanía, quien tiene derecho a conocer los actos de la Administración Pública a fin de cautelar que éstos sirvan efectivamente los intereses colectivos, enmarcándose en el estricto cumplimento de las leyes. En consecuencia, el gobierno debe propiciar toda acción orientada al logro de dichos propósitos.

No obstante, el diseño de control gubernamental del que damos cuenta se inscribe, específicamente, en la esfera de los controles internos, pero asignando a las autoridades de la Administración la responsabilidad por la consolidación y perfeccionamiento de los sistemas de control interno dentro de sus respectivas entidades.

El sistema está conformado, tanto por las estructuras jerárquicas de la Administración, como por los niveles funcionales que le son inherentes, consignándose además en dicho modelamiento, unidades de control interno deliberadas, representativas de una capacidad de observación independiente de las líneas ejecutoras, y de apoyo efectivo a las autoridades de las instituciones públicas.

Dichas unidades de control deben constituir la base de la iniciativa del Ejecutivo que, como acto legítimo propio, busca perfeccionar el fin último de hacer óptimo el servicio público a la comunidad.

La acción del Primer Mandatario, al impulsar políticas públicas de control, se manifiesta en la creación del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, cuya función es coordinar todos los esfuerzos de auditoría entre la alta dirección y las unidades de auditoría interna, en cuanto colaboradoras de la gestión pública, de sus organizaciones y del sector gubernamental en su conjunto, es consecuencia del impulso de políticas públicas de control, en nuestro país.

Habida consideración de los alcances expuestos, sobre los controles internos y externos asociados a la actividad gubernamental, destacamos los esfuerzos del Estado chileno por

consolidar una política moderna de auditoría al interior del gobierno. Iniciativa ésta, que se ha visto materializada por el ejercicio de un control preventivo. Su génesis y desarrollo, se exponen como "la experiencia chilena en materia de auditoría interna de gobierno", destacándose los principales logros alcanzados en los últimos años, con el firme propósito de consolidar un proceso preventivo de control de las acciones orientadas al desarrollo de políticas públicas de auditoría moderna; al fortalecimiento de las bases de control y programas específicos de auditoría; al desarrollo de objetivos gubernamentales de control, y a los cursos de acción definidos para la institucionalidad de la política de auditoría interna de gobierno.

Mediante esta iniciativa de control interno, se han establecido las bases para el desarrollo de una cultura del autocontrol, el más poderoso y efectivo de todos los controles.

Asimismo, se consigna la doctrina de control interno gubernamental, que exalta los principios y componentes básicos del autocontrol necesarios, para coadyuvar el proceso de toma de decisiones de la autoridad, como para el resguardo del patrimonio público.

Los aspectos conceptuales y prácticos que conforman el proceso de Auditoría Interna de Gobierno, destacan, entre otros, los conceptos básicos de la auditoría interna, caracterizados por la estructura de la política y las conductas éticas que promueven los profesionales de la auditoría interna de gobierno. Asimismo, dan a conocer las normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna de Gobierno asociadas a la conducta del auditor, el alcance y desarrollo del trabajo de auditoría interna, y la administración de las unidades de control interno.

EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL

La modernización del Estado incluye necesariamente la modernización de los mecanismos de control. Hoy, estos conceptos se dirigen a que el prestador del servicio, en este caso las organizaciones del Estado, sea más eficaz en su misión de bien común. La gestión de cualquier organización sólo tiene posibilidades de ser exitosa si cuenta con eficaces controles internos.

Las instituciones que conforman la Administración del Ejecutivo también deben contar con controles internos que les permitan alcanzar sus objetivos.

El control en la gestión de gobierno

Expondremos sucintamente el concepto moderno de control, su evolución y significado, así como los factores esenciales que lo consolidan, como la necesidad de crear confianza, el autocontrol, y la evaluación del autocontrol.

El Control

El control es inherente a la actividad humana desde todos los tiempos. Evoluciona desde la simple necesidad de seguridad individual o colectiva, hasta la necesidad de verificar el cumplimiento de objetivos preestablecidos y sus acciones consiguientes. En el caso del control gubernamental, establece la rigurosidad con que la autoridad debe controlar la recaudación de los tributos que, en último término, representan los aportes de la comunidad para financiar las condiciones de infraestructura y organización social.

En la actualidad, existe un activo intercambio comercial entre países de distintas latitudes, mediante transacciones que efectúan entidades públicas y privadas, y que requieren participación de diversos organismos nacionales y aún supranacionales. La creciente complejidad de las operaciones se ve aumentada pro requerimientos tan esenciales como los de garantía de calidad de los productos y servicios, y oportunidad de entrega de los mismos. Todo lo cual exige que el control, entre muchas otras manifestaciones, adquieran una singular importancia para regular la actividad comercial e industrial, como así también, para proteger los intereses que convergen y que se encuentran tanto al interior como en el exterior de las organizaciones y países.

El concepto de control, según la cultura latina, es "verificación o examen", que permite constatar la desviación entre lo previsto y lo realizado. En la cultura anglosajona es "guía, impulso correctivo", en la que subyace la idea de acción correctora inmediata. Esta última, como puede apreciarse, tiene una inclinación positiva, dado que existe la noción de proactividad, en el contexto de prevenir, más que de juzgar hechos pasados.

El último concepto de control es coincidente con la acepción que le asignan normativas de organismos profesionales de cobertura mundial, relacionados con la materia. En efecto, su idea central es la de dirección, gestión, conducción de todas las actividades que propendan a lograr los objetivos propuestos por la Dirección Superior de las organizaciones. Lo que también implica la idea esencial de control preventivo.

El nuevo concepto de control

El objetivo básico del control tradicional era detectar si las organizaciones operaban a satisfacción de sus propietarios; es decir, en términos generales, si sus inversiones estaban debidamente protegidas de dolo o fraude y si los informes financieros correspondían a la realidad. En cambio, desde hace algunas décadas, sus fines han derivado a colaborar al logro de la eficiencia organizacional, a la optimización de sus resultados y al cumplimiento de las regulaciones a que están sometidas las empresas, públicas o privadas. Todo ello, sin descuidar los objetivos de protección originales.

Los modernos conceptos de control indican que es una función inherente a la gestión, a la dirección de las organizaciones y, por lo tanto, deja de ser una función asignada a un área específica de la organización, como contraloría, finanzas o contabilidad de todo el personal de la organización: en lo interno, en cuanto apoyo permanente al proceso decisorio, y frente a organismos externos, respecto del cumplimiento de leyes y reglamentos que le son exigibles.

Ahora bien, este nuevo significado del control requiere un ambiente distinto del tradicional, en donde habitualmente una instancia fiscaliza el cumplimiento de acciones realizadas por los estamentos operativos. El control se orienta a establecer todas las condiciones necesarias para que un equipo ponga su mejor esfuerzo en lograr resultados deseados, a través de promover el buen funcionamiento de la organización.

Esto significa reconocer y aceptar que cada persona, en cualquiera organización, tiene capacidades para entregar su aporté, tanto en la formulación de un objetivo organizacional como en las acciones necesarias para alcanzarlo. Se debe asumir también que cada individuo requiere de cierta autonomía en el desempeño de sus funciones y, por lo tanto, se aprueban la

independencia y creatividad con que actúa. Por último, las personas tienen clara conciencia de que todo su esfuerzo se debe orientar, en lo esencial, al logro de un buen funcionamiento de la organización a que pertenece.

La mutua cooperación, que nace de esta nueva forma de asignar la responsabilidad y la autoridad, requiere se cumplan algunas condiciones, tales como promover el aprendizaje y las buenas comunicaciones en la organización. Comprender que se es parte de un todo, que los planteamientos de cada una de las personas para mejorar la gestión son válidos y, por lo tanto, dignos de ser tomados en cuenta. Que existe una responsabilidad grupal por el todo, superior a los intereses de las partes. Es decir, comprometerse con la idea de organización sistémica, precisamente la que se requiere en el Estado, para superar la rigidez característica del reduccionismo o de la fragmentación estructural.

En cuanto a las comunicaciones, ellas son vitales en tanto medios para el desarrollo de la autonomía individual. En particular, son importantes, porque generan la confianza requerida de todos quienes participan de la gestión organizacional y, por ende, del proceso de control. La comunicación es un intercambio constante entre personas, respecto de la formulación de un objetivo, de un plan o una política, del grado de cumplimiento de ellos, y de la información de retroalimentación para encauzar el proceso.

Las relaciones de comunicación e información representan la base de confianza entre todos los componentes de una institución, y permiten la generación de instancias de autocontrol, imprescindibles para un adecuado y eficiente proceso administrativo.

Ambos procesos, de generación de confianza y autocontrol, destacan su importancia en el control organizacional y, en especial, aplicado a la gestión gubernamental.

La necesidad de generar confianza

En Administración moderna, se aspira a que las personas que componen una organización, acepten el profundo desafío que representa desempeñar un rol tan diferente del que tradicionalmente llevan a cabo. Es decir, se pretende que cada individuo disponga de una autonomía representada por independencia y creatividad, y que sus ideas y sugerencias sean consideradas en el proceso decisorio. Por su parte, los ejecutivos deben formar equipo con quienes habían sido hasta ahora los ejecutores de sus órdenes, con instrucciones de rendirles cuenta de su actuación.

En el caso particular del funcionario público, se debe ahondar la idea de que el control es participación, responsabilidad del cumplimiento de tareas asignadas, y que su buen ejercicio puede derivar importantes aportes que contribuyan a la organización. Por su parte, los niveles directivos deben apoyar la idea de mayor acercamiento hacia los sectores organizacionales asociados a los procesos, programas y actividades principales de servicio público.

Sin duda, se está frente a un concepto de control organizacional que no es difícil percibir, y que causa desconfianza en no pocas personas. Probablemente, en alguna medida, producto de la inseguridad en sus medios para asumir un desafío de tal magnitud. O, quizá más frecuentemente, por la natural resistencia al cambio del individuo. Lo importante es establecer que existen factores que dificultan el cambio a un nuevo concepto de control, y que ellos se deben superar si se quiere lograr el beneficio de esta nueva percepción del control.

Tal vez, uno de los factores más importantes sea el proceso de generar confianza, pues sin ella no es posible lograr del personal alguna actitud favorable al cambio. Proceso que se debe realizar, aun cuando haya serias dificultades al establecer las responsabilidades, que emanan de un acuerdo de concesiones mutuas libremente concertado, tras la consecución de un fin superior, la excelencia organizacional.

La situación concreta es que en el hecho, se trata de convenir acciones participativas, en que cada una de las partes acepta los actos y los puntos de vista de la otra como legítimos. Sin perjuicio de que exista la discusión positiva que permita llegar a acuerdos sobre lo que es más importante para el sistema, la eficiencia necesaria para lograr los objetivos organizacionales.

Desarrollar confianza en el ámbito público reviste doble importancia y complejidad, toda vez que se trata de resaltar el propósito de bien común del Estado, como asimismo la actitud permanente de servicio a la comunidad por parte de la Administración, mediante una eficiente gestión.

Cualquiera sea la realidad, la gran mayoría de las naciones está en campaña para solucionar problemas de gestión, tanto por exigencias del interés público como por las que requieren la actual magnitud y complejidad de las relaciones entre instituciones y países. Precisamente, en la iniciativa gubernamental chilena, se ha tenido en consideración la importancia de disponer de una Administración Pública eficiente y comprometida con los planes de desarrollo del país. Y que un resultado exitoso, la satisfacción del bien común, pasa indefectiblemente proacciones que promuevan la confianza en las personas, de que su nuevo rol es un desafío digno de aceptar.

El proceso de creación de confianza es un fenómeno complejo de la actividad humana, como dan cuenta los numerosos autores que se han preocupado del tema.

En síntesis, el concepto de control moderno constituye una efectiva herramienta de gestión para el logro de los objetivos claves de la administración, tanto pública como privada. Sin embargo, un beneficio real sólo será posible si se desarrolla en todo el personal de la organización la confianza individual y colectiva, que es condición para lograr los resultados esperados.

El autocontrol

El proceso generador de confianza se ha descrito como el concepto sobre el cual se basa todo el desarrollo del control, hasta llegar a su manifestación de elemento básico para propiciar la eficiencia organizacional. No obstante, una vez alcanzados los propósitos de un trabajo participativo, en el cual los aportes de todas las personas representan un real valor agregado, queda por establecer cómo es posible que los esfuerzos grupales permitan alcanzar los objetivos generales de la entidad. Aquí es donde adquiere importancia el concepto de autocontrol, es decir, el control que ejercen sobre su propia actuación los sistemas, dotados de autonomía, pero que a la vez mantienen congruencia con el sistema del cual son parte.

En el caso de autocontrol en la administración pública, se está frente a un desafío de gran magnitud, pero, al mismo tiempo, ante una realidad ineludible, y de la cual depende en buena medida el éxito o fracaso de cualquier esfuerzo por mejorar su eficiencia.

En efecto, autonomía, coherencia y autocontrol son componentes básicos para administrar la alta complejidad de las relaciones de entidades y empresas entre sí, de ellas con los ministerios de los cuales dependen y, en general, de las que se originan en el gobierno en su conjunto.

Finalmente, la importancia del autocontrol se manifiesta en el gran interés, a nivel universal, por desarrollar técnicas de evaluación del control.

Naturaleza de las organizaciones gubernamentales

"El Estado está al servicio de las personas y su finalidad es promover el bien común". Esto orienta la actividad de las organizaciones del Estado, como entes al servicio de la comunidad, que satisfacen necesidades públicas en forma continua y permanente.

Se ha señalado anteriormente que la teoría económica concibe a las empresas no sólo como entidades productoras de bienes y servicios, sino también como recursos de la sociedad y como factor de desarrollo. Dicho concepto es aplicable, aún en mayor medida, a las organizaciones del Estado, lo cual adquiere gran importancia si se considera que su acción tiene repercusión en toda la comunidad.

Asimismo, los individuos pueden hacer un aporte importante para mejorar la calidad de vida en su comunidad, con trabajo, creatividad, esfuerzo permanente y disposición a compartir. Con ello se logra que la sociedad en su conjunto, con la energía de todos sus integrantes, asuma con responsabilidad el logro de los comunes objetivos.

Por su parte, y en tanto beneficiario final de tales esfuerzos, la ciudadanía demanda de las entidades gubernamentales:

- El cumplimiento de su misión;
- La promoción del bien común;
- Apego a la legalidad vigente;
- Transparencia en su actuación e información; y,
- Economía en el uso de recursos.

Estos requerimientos se hacen extensivos a las instituciones y a todos los funcionarios públicos y trabajadores de entidades gubernamentales, de quienes, además, se espera un comportamiento ético permanente. En la actualidad, con mucho más fuerza que antes, a las organizaciones del Estado se les exige un servicio expedito y una preocupación por la satisfacción del ciudadano que concurre en busca de un servicio público.

Las características y exigencias señaladas generan ambientes que, indudablemente, influyen en la cultura de las organizaciones gubernamentales, y determinan requerimientos novedosos de gestión y, consecuentemente, de control.

Elementos de la gestión de gobierno

Las administraciones del Estado en el mundo, por el tamaño que tienen, por la naturaleza de las operaciones que realizan, y por el tipo de objetivos que pretenden lograr, que no dicen relación sólo con la rentabilidad financiera, sino más bien con servicios orientados al beneficio público, desarrollaron en el pasado estructuras con rígidos procedimientos e instancias de revisión, que no siempre favorecían los fines últimos que debían cumplir.

El Estado actual debe responder a las necesidades públicas y a los compromisos adquiridos por los gobernantes, lo que involucra un desarrollo en todos los agentes económicos intervinientes y en la sociedad en general. Esos desafíos ya no se pueden responder con las estructuras actuales. Esta es la razón por la cual la mayoría de los países latinoamericanos está en proceso de modernización de sus organizaciones gubernamentales.

Está en la voluntad política de los gobernantes introducir los cambios, modernizar la gestión, actualizar los objetivos y las formas de esclarecer el entorno. Este proceso significa reestructurar elementos técnicos, organizacionales y normativos.

Control interno y autocontrol en el Estado

Aun cuando el Estado es un ente singular, se encuentra conformado por múltiples organizaciones en que cada una goza de una relativa autonomía. Pero el control interno no sólo constituye el mecanismo requerido para verificar el cumplimiento de metas y planes de cada una de las unidades que forman el Estado. Debe existir una cohesión de los controles internos tal que permita establecer que la eficiencia global de la administración del Estado responde a las expectativas de la sociedad en su conjunto. Y, en tal caso, es cuestión prioritaria lograr el equilibrio entre autonomía y coherencia, que faciliten el funcionamiento armónico de un sistema tan complejo como el Estado.

En la actualidad, se trabaja en la dirección de un Estado cada vez más ágil y eficiente, que responda plenamente a los requerimientos de la ciudadanía. El gran desafío es adaptar el diseño de la gestión pública, para responder a los cambios que se generan por efecto de la globalización, tanto en el ámbito interno como internacional.

Sin embargo, es posible promover la eficiencia del Estado a través de la promoción de la colaboración entre los miembros que forman parte de la administración pública. Lo que pueden derivar en una mejora sustancial de los procesos de servicio entregados a la ciudadanía.

Se hace indispensable entonces, que cada una de las organizaciones del Estado, conozca y comprenda su contribución, en razón del bien común. Es un proceso complejo, porque implica generar conciencia en las personas sobre la importancia de su rol en la administración del Estado. Implica también que las autoridades aprendan a confiar en sus subordinados y que como equipo se aboquen a una tarea común.

Es pertinente recordar aquí el llamado a la cohesión y la unicidad que hizo el Presidente Kennedy, en su oportunidad "No pregunten qué puede hacer el Presidente por el país, preguntémonos individualmente, qué puedo hacer yo por el país". Se tienen presente esta cita porque cada jefe o autoridad responsable debiera comunicar a su equipo, e infundir en ellos, el sentido de pertenencia y responsabilidad, para lograr, en forma conjunta, hacer lo mejor posible la tarea que les corresponda.

Así, las instituciones que conforman el Estado deben estar abiertas a entregar bienes y servicios, pensando que tienen la capacidad para crear, regular y producir sus propios servicios o productos. Deben actuar como una entidad sistémica, preocupada de otorgar el mejor servicio, a un costo razonable y cuidando los principios de eficiencia y eficacia. En ello, está involucrado cada miembro de la institución, porque se ha generado un principio de autonomía individual y organizacional.

Finalmente, una tarea de la magnitud de la presente, requiere un profundo cambio de mentalidad de todos los integrantes del Estado. Lo cual difícilmente se podría lograr si el

proceso no es conducido, en forma directa, por el gestor de la iniciativa, la persona mayormente comprometida y principal responsable de su éxito, el Ejecutivo Superior.

Generar la idea de autocontrol al interior del Estado, implica desarrollar autonomía organizativa y administración responsable e independiente por parte de los servicios y entidades. Para ello se requiere de una cohesión organizacional, fundada en un principio de autonomía relativa, con pertenencia a las propuestas gubernamentales, y donde se equilibren los requerimientos derivados de las particulares gestiones, con las decisiones de los niveles superiores de gobierno.

Autocontrol significa preocupación por establecer condiciones para la consolidación de procesos de creación de confianza y de cooperación, mediante un proceso de enseñanza-aprendizaje tanto individual como organizacional.

En este orden, tanto la propia Administración como los niveles de Auditoría Interna General de Gobierno, deben orientar su quehacer coordinado hacia la producción de ambientes de control efectivos y compartidos, que faciliten relaciones capaces de mejorar las estructuras orgánicas, a través del advenimiento de estamentos de auditoría y control, que fomenten políticas y acciones de coordinación y cooperación, como formas culturales de relación organizacional de verdadera contribución para la construcción de una tarea común.

La mejor forma de lograr autocontrol, en las instituciones del Estado, es mejorar las comunicaciones y transformando las estructuras, de manera que cada miembro vigile sus metas a través de mecanismos de retroalimentación. Ello debería permitir un estrecho vínculo con la autoridad, y producir una coordinación adecuada con la institución, que redunde en la supresión de costos innecesarios.

La idea de autocontrol y, por ende, de autonomía organizacional, significa un manejo responsable e independiente por parte de las instituciones públicas de gobierno, lo que a su vez conlleva necesariamente a la existencia de una cohesión organizativa, en virtud de la cual, se emulen propuestas de control que exalten los principios de pertenencia y unicidad de los servicios y empresas adscritas a las Secretarías de Estado, a la aceptación de estrategias gubernamentales de control.

Como ya se ha dicho, la creación de condiciones o procesos de confianza en la autoridad, que ella misma debe propiciar, contribuye al establecimiento de un sistema de autocontrol de gobierno.

BASES PARA UN PROGRAMA DE AUDITORÍA INTERNA GENERAL DE GOBIERNO

Con el objeto de materializar una política de Auditoría Interna General de Gobierno, que apoye la gestión pública ejercida a través de los ministerios, como asimismo, para hacer posible dentro de las acciones de modernización del Estado, iniciativas que tiendan a revitalizar y actualizar los sistemas de control interno gubernamentales, se ha consolidado una instancia de asesoría ministerial en materia de auditoría, con el sano propósito de establecer adecuadas interrelaciones operacionales, a través de las cuales sean factible la implementación de programas de evaluación que conciten áreas de control propias de cada cartera, con materias de gobierno susceptibles de evaluar en el contexto organizacional del sector público.

Esta iniciativa, en la cual están comprometidos esfuerzos que procuran crear condiciones suficientes para una adecuada gestión de gobierno, se ha visto materializada con el diseño de

una política de fortalecimiento de los mecanismos de control y observación organizacional, dentro de la cual, a la Auditoría Interna General de Gobierno, le corresponde un importante rol de servicio a la dirección ministerial y, como consecuencia de ello, de servicio a la gestión gubernamental.

En este entendido, ha sido fundamental la colaboración de las autoridades de cada Secretaría de Estado, con la designación de sus auditores ministeriales, por cuanto a través de esas instancias se podrá consolidar una capacidad funcional positiva de control y cooperación sectorial. De esta manera, se posibilitará la concreción de un proceso de autoregulación, y de mejoramiento de los sistemas de control interno gubernamentales, correspondiéndoles a estos profesionales, entre otras funciones, promover y concretar acciones necesarias para retroalimentar los mecanismos de control, información y coordinación, como apoyo decisivo a la gestión ministerial.

Con el propósito de asegurar una adecuada cobertura a los aspectos prioritarios del Gobierno en materia de control, se ha estimado aconsejable la conformación de un programa matriz de auditoría ministerial, en virtud del cual, periódicamente, se puedan realizar evaluaciones comunes en la administración del Estado, en forma conjunta con aquellas acciones propias de control inherentes a cada sector.

En este orden de consideraciones, en dicho programa se podrán representar y conjugar las necesidades primordiales de control que, a juicio de las autoridades ministeriales, sea necesario considerar, tanto por las unidades de auditoría interna como por la propia administración, con los puntos de interés general que deban ser absorbidos por cada uno de los Ministerios, para ser aplicados en sus respectivas coberturas sectoriales, las cuales, como ya se señalara, contemplan tanto las dependencias de la cartera, como los servicios y empresas relacionados.

Sin perjuicio de lo anterior, a esta función coordinada y coherente de control interno, propia del Ejecutivo como apoyo a su gestión, está el control externo, que de acuerdo al ordenamiento jurídico le corresponde ejercer a la Contraloría General de la República.

La selección de áreas de interés de control propias de un sector, que pueden ser consideradas en un programa marco de auditoría, constituye un proceso de exclusiva competencia y decisión de la primera autoridad del Ministerio y, en este entendido, al auditor ministerial le corresponde una función de colaboración de alta confidencialidad e importancia.

El espacio de control alcanzado por los ministerios, como asimismo, la capacidad de observación general que se puede lograr por intermedio de los auditores organizacionales, permite ingerir que los procesos de identificación de áreas críticas o de interés de control, así como la ponderación del grado de riesgo atingente a cada sector, contarán, sin lugar a duda, con mayores elementos de juicio para captar las necesidades reales de control gubernamental.

Al respecto, las decisiones en materia de control que emanen de la propia autoridad ministerial, pueden contribuir a que los sectores dispongan de adecuados sistemas que les permitan verificar y cumplir la normativa legal, técnica y administrativa correspondiente, conjuntamente con garantizar la protección de los recursos y la comprobación periódica de su existencia y condiciones, así como también a que el sector en su conjunto se desenvuelva en términos de economía, eficiencia y eficacia.

En este orden, todas las decisiones en materia de auditoría que sean aprobadas por las propia autoridad ministerial, contribuirán a que las entidades que forman parte de su cobertura,

puedan actuar conforme a bases de control uniformes, propiciándose de esta manera condiciones consistentes con las políticas prescritas por el Gobierno, en cuanto a cumplir, eficazmente, con los objetivos de servicio público y, al mismo tiempo, procurar una adecuada coordinación intersectorial en todos aquellos procesos de trabajo que apuntan a objetivos y metas de interés común.

Así, la herramienta de la auditoría al servicio del gobierno, como una iniciativa del propio Ejecutivo para el apoyo permanente en la labor de dirección y control de la Administración Pública Chilena, cuenta ya con una estructura y un funcionamiento aptos para asumir desafíos de mayor especialidad y profundidad que los logrados hasta ahora.

El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, creado como órgano asesor del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, requiere proveer a la totalidad de la administración de la información básica que sobre las materias de su especialidad ha obtenido y elaborado. Ello como una forma no sólo de difundir la labor que le es propia sino, más importante aun, de hacer participar a los servidores públicos en el desarrollo de la tarea impulsada desde ese Consejo. La utilización de las herramientas de auditoría, así como los aportes que se puedan obtener del análisis de sus resultados, permitirán al Estado contar día a día con bases mas sólidas y más confiables para la marcha de la Administración.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Juan Eduardo Toledo Cartes - Nació el 03 de Julio de 1947.
Titulado como Administrador Público de la Universidad de Chile el año 1971.
Diplomado en Ciencias Políticas y Administrativas.
Profesor Asociado, Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Facultad de Ciencias.
Jurídicas y Sociales - Universidad de Concepción.
Teléfonos: 041 - 204245
Fax: 041 - 207080
Correo Electrónico: jtoledo@udec.cl
Pagina de la Universidad www.udec.cl

- Contraloría General de la República. Inspector de Servicios 1975 – 1976.
- Servicio de Salud Concepción – Arauco. Subdirector Administrativo del Servicio 1981-1986
- Docente Universidad del Bío Bío, asignatura "Comercio Exterior" 1983
- Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Florida.1986-1988
- Director Regional del Servicio Electoral de la Octava Región. 1989 a la Fecha
- Docente Universidad de Concepción Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 1997 a la Fecha.
- Coordinador General por la Universidad de Concepción Programa Nacional Universidades Gobiernos Regionales, Septiembre 1998 – Abril 2002
- Jefe de Carrera Ciencias Políticas y Administrativas, Facultad de Ciencias Jurídicas y

Sociales de la Universidad de Concepción entre el 1° de Enero de 1998 y el 30 de Abril de 2001
- Director Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales de la Universidad de Concepción entre el 1° de Mayo y el 31 de Julio de 2003
- Académico de la Asignatura Dirección Administrativa, Carrera Ingeniería Ejecución en Administración Pública, Universidad de Los Lagos. 1998

ALGUNAS LECCIONES EN GESTIÓN PÚBLICA COMPARATIVA

BRUCE PERLMAN[1]

I. Introducción:

En las ciencias sociales, los métodos son aprendidos o prestados de las ciencias físicas y naturales. Algunos científicos naturales han tratado de poner las ciencias sociales en pie de igualdad con las ciencias naturales buscando sus raíces en la biología (Wilson*). Algunos filósofos han cuestionado la eficacia de este esfuerzo señalando que un análisis de lo que ocurre en la vida social es distintamente "moral", en el sentido de filosofía moral, más bien que "natural" en el sentido de la filosofía natural (Louch,* McIntyre*). Sin embargo, aunque siguen siendo discutidos, ninguno de estos puntos de vista han influenciado mucho el desarrollo de la metodología de las ciencias sociales – el primer punto es muy grandioso para resultar un método específico de ciencia social y el segundo ha sido ampliamente ignorado por científicos sociales académicos.

El modelo standard en la ciencia natural es el "nomotético" o sea el de cobertura legal (Hanson*). Éste apunta a descubrir principios generales que pueden ser aplicados a situaciones particulares y que llevan fundamentalmente a predicciones sobre ellos y así tener seguridad sobre qué hacer para controlar o cambiar estas situaciones. Este punto de vista ha sido complementado por una contribución específica de las ciencias sociales que puede llamarse el "modelo antropológico" que compara situaciones en un gran concepto unificador como "cultura" o "estructuras profundas" y centra la comparación con contraste- eso es, el enfoque es en cómo son iguales en el sentido que no se diferencian. El desafío para el primer punto de vista es identificar las variables dependientes correctas para el estudio y el reto del segundo es identificar las variables independientes correctas.

En el estudio de gestión, incluida la gestión pública, estos dos puntos de vista se duplican. El primero se encuentra en el enfoque de los "principios" o "ciencias administrativas" que busca derivar un conjunto de principios que cubren todas las situaciones. El segundo enfoque ha sido llamado el "modelo por contingencia" o la idea de que las situaciones o ambientes – sean contextos para acciones personales o institucionales- tiene factores similares a ser considerados – por ejemplo, madurez del grupo, autoridad o estabilidad- y que el entendimiento

---

[1] B.A. in Social Science/History, California State Polytechnic University, 1972. Ph.D. in Government, Claremont Graduate School, 1980. Associate Professor, School of Public Administration, Anderson Schools of Management, University of New Mexico.

de estos factores, y su interacción, nos llevará a principios generales que nos dirá cómo conducir estas situaciones. Un tercer modelo no científico, el "enfoque de caso" apunta al entendimiento de la similitud a través de la particularidad y está basado en la experiencia y en el racionamiento moral como método mas que como es en la ciencia (Garvey, 1997).

En el estudio de la gestión pública- la práctica del liderazgo, organización y supervisión institucional público- es relativamente nueva comparado con el estudio de Administración Pública que se enfoca tanto en el contexto político y legal de la gestión pública como lo hace en la práctica de gestión misma. Lo que llamamos gestión pública se ha enfocado en dos cosas: los "cómos" o técnicas de eficiencia gestional en el contexto del sector publico, y los "porqués y qués" o premisas de valor y prácticas habituales que componen el contexto del sector público. Esta última idea debe casi todo su ímpetu a la Administración Pública y es un remanente de su enfoque inicial en normas, leyes, éticas y su énfasis subsecuente en las ciencias políticas. Ese último concepto debe su mayor desarrollo a las ideas encontradas en la administración de negocios y en influencias de economía de gestión tal como la psicología social.

Sin embargo, a pesar de su novedad, la gestión pública ha existido un tiempo suficientemente largo para recibir las influencias de la administración de negocios en el movimiento conocido como "renovación gestacional" y que esta influencia haya desarrollado una variable distinta conocida como "Nueva Gestión Pública". Esta variable es un movimiento que empezó en los ochenta y que tiene una prescripción peculiar por la estructura, organización y desarrollo de instituciones públicas que ha tenido un interés particular de las economías en vías de desarrollo porque ha sido recomendado como una solución a lo que las aflige por parte de instituciones donantes internacionales como el World Bank y otros.

Este estudio tiene dos finalidades. La primera es discutir el fracaso del "manageralismo" y de la "Nueva Gestión Pública" como un contexto para la Gestión Pública Comparada. La segunda finalidad es discutir algunas lecciones generales deducidas de la Gestión Pública Comparada basada en las experiencias personales del autor.

II. Managerialismo y la Nueva Gestión Pública

A. Managerialismo

Managerialismo es la suposición de que no hay una diferencia fundamental entre el sector público y el privado. Muchos han argumentado que es cada vez más difícil diferenciar entre estos dos sectores y que sus diferencias son borrosas, si es que existen. El managerialismo realza tres rasgos dominantes para este argumento. Primero, que los gobiernos han comercializado y adoptado en las instituciones públicas enfoques más parecidos a los negocios. Segundo, que los gobiernos utilizan las mismas prácticas de gerencia que utilizan las instituciones privadas y que esto ha llevado a una fuerte similitud funcional de los sectores especialmente en los niveles de gerencia intermedia (Johnston, 1998). Que la prestación de servicios públicos comprende relaciones complejas entre lo público, lo privado, sectores sin fines de lucro usando mecanismos como donaciones, vouchers, y subsidios y que estos factores hacen que la distinción operacional entre los sectores sea aún menos relevante.

Las nociones del Managerialismo han llevado al abandono tanto nominal como práctico de la Administración Publica como un campo de estudio por muchos y lo han reemplazado por el estudio de gestión pública (Johnston, 1998). Esto ha desafiado las ideas tradicionales sobre el sector público y, en ciertas circunstancias, ha llevado a una confusión respecto a los roles de actores estratégicos claves (Lane, 1996). Aunque algunos académicos que trabajan en el área de Administración Pública han ejercido influencias sobre la adaptación del gobierno y han argumentado en contra de la orientación managerialista, los políticos, los funcionarios públicos de elite, y los economistas han tenido más influencia en el proceso de establecer agendas del gobierno. Curiosamente, los argumentos de parte de cada lado del debate han permanecido sin solución, pero el proceso de cambio hacia el managerialismo permanece aún sin contestación. El enfoque economicista de los managerialistas ha sido el más exitoso en la formación de políticas de gobierno durante los últimos años. Los anti-managerialistas y los pro- Administración Pública argumentan que la adopción de técnicas de gestión privada no tomó en cuenta las condiciones locales y no logró el objetivo para el cual fue llamado. Notablemente, en este aspecto está la crítica de cómo nociones de la "gestión estratégica" fueron prestados del sector privado. Sin embargo, las crisis fiscales han cambiado las prioridades gubernamentales y los argumentos anti-managerialistas sobre servicio público, política social y cultura, han sido considerados como fuera de tiempo y altruistas, así como también basados en teorías y filosofía en vez de fundamentados en investigaciones empíricas.

Tal vez el movimiento innovador clave de los Managerialistas ha sido "La Nueva Gestión Pública". Aunque algunos se han cuestionado si es que ha sido adoptado ampliamente como otros afirman (Hood, 1996; Trosa, 1997), su influencia y difusión como una idea es incuestionable. Ha sido adoptado en parte o enteramente por gobiernos desde Estados Unidos, Suecia, Nueva Zelanda a España y Brasil. Es el resultado claro de la agenda Managerialista y del enfoque metodológico. Ecualiza prácticas sólidas con administración de negocios y toma prestados métodos y variables apropiados para el estudio y análisis de los negocios y de la economía. En muchos casos su éxito es una prueba de la eficacia de la perspectiva managerialista para la Administración Pública e investigación y teoría de la gestión.

B. La Nueva Gestión Pública (NGP)

Generalmente la nueva gestión pública es utilizada para describir una cultura de gestión que copia mucho de la gestión de negocios, enfatizando el centralismo de los clientes, así como hacerlos responsables por los resultados. También sugiere alternativas estructurales u organizacionales que promueven un control descentralizado entre una amplia variedad de mecanismos alternativos de entrega de servicios, enfatizando casi-mercados con proveedores de servicios públicos y privados que compiten por recursos de los que definen las políticas y los donantes. Disímil de la Nueva Política Pública (NPP) que busca difundir tareas estatales, la NGP no sostiene que el gobierno debería dejar de realizar determinadas tareas. Aunque la Nueva Gestión Publica es muchas veces asociada con esa perspectiva política, no se trata de si el gobierno debería o no responsabilizarse por ciertas tareas, sino que se trata de asegurar que las cosas se hagan más eficientemente y en una forma más comercial.

La NGP fue concebida como un medio para mejorar la eficiencia y empatía hacia principios políticos. Como un sistema funcional, sus orígenes surgieron en las democracias parlamentarias

con fuerte poder ejecutivo, gobiernos centralizados y pocas normas administrativas. En este ámbito arquetípico, la NGP parece incorporar la idea de una cadena de contratos privados que conducen a sólo un ejecutivo (principal) interesado en obtener mejores resultados dentro de un sector sobre el cual el o ella tiene una autoridad significativa y relativamente indiscutible.

Un área de reforma que ilustra muchos de los principios de la NGP es la creación de agencias semi-autónomas para la entrega de servicios (Aucoin 1996). La NGP afirma que esos proveedores de servicios deberian concentrarse en la producción eficiente de servicios de calidad, eliminando la distracción exigida por la evaluación de políticas alternativas. La discusión sobre la creación de agencias ejecutivas en Gran Bretaña y su desarrollo similar en Australia, Canadá, Francia, Islandia, Nueva Zelanda y Noruega ha sido colmada con referencias a objetivos bien definidos y claros, que permiten a los proveedores concentrarse en su negocio central. Similarmente, la definición de políticas es vista como más enfocada, más rigurosa y, en ocasiones, más audaz, si es que se pueden llevar a cabo sin considerar a los proveedores de servicios existentes. Y una vez desvinculado el proceso de compra de la definición de políticas, se dan oportunidades para crear acuerdos de tipo más contractual para proveer incentivos al buen desempeño.

La NGP ha dejado su huella pero, comparada con su auto-proclamada relevancia universal, la NGP claramente no se ha convertido en el paradigma predominante de la gestión pública en países en desarrollo. Cualquier informe sobre los desarrollos de la gestión pública en países en transición demuestra que las burocracias jerárquicas no han sido sustancialmente reemplazadas por cadenas de contratos entrelazados. La mayoría de las funciones gubernamentales todavía están siendo realizadas por burocracias integradas verticalmente al estilo weberiano.

No sólo la NGP no ha sido adoptada en países en desarrollo, sino que su impacto tampoco ha sido bien evaluado. Batley (1999) presenta un repaso de las reformas de la NGP en un estudio de cinco años de las economías en transición en Asia del Sur, la África sub-sahariana y América del Sur. Encontró que las reformas de la NGP producen un efecto mixto, a lo más, resultando en alguna mejora de eficiencia, pero con efectos mixtos de equidad. Sin embargo, señala que los costos de transacción de las reformas radicales necesarias para obtener agencias autónomas de despacho de servicios, tienden a exceder las mejorías de eficiencia resultantes de su desenredo, y que las reformas que buscan separar los compradores de los proveedores algunas veces reducen en vez de aumentar la responsabilidad por los resultados. Este estudio demuestra que el impacto benéfico de la NGP es sorprendentemente equívoco. (Polidano, 1999). Polidano enfatiza la importancia de factores de contingencia, argumentando que pocas generalizaciones son posibles con relación a la NGP.

Sin embargo, una generalización que pudiera explicar el limitado impacto de la NGP es digna de consideración. Las Antiguas Disciplinas Públicas de la gestión pública aún permanecen vitales en la era de la NGP. Estas incluyen un fuerte ethos de servicio público y un énfasis en comportamientos burocráticos predecibles más que en leyes administrativas. Así como Schick (1998) señala, todas las discusiones sobre contratos de desempeño y autoridad descentralizada, la NGP asume que los presupuestos funcionan adecuadamente para restringir los departamentos en línea, mientras obligan a las agencias centrales a proveer un cierto nivel de fondos. El debate sobre la NGP también ha asumido que los funcionarios, aunque propensos

a los intereses personales y muchas veces a maquinaciones para captar el proceso político, están ampliamente constreñidos por algunas normas claras de comportamiento. Además, asume que la política es autoritaria y que decretos ministeriales inconsistentes o conflictivos no socavan la credibilidad de las políticas de gobierno. Los proponentes de la NGP, no han visto la necesidad de señalar cómo ocurren estas cosas buenas, pero se han apoyado claramente en ellos como bases para sus reformas managerialistas.

En muchos países en desarrollo, Las Antiguas Disciplinas Públicas estuvieron ausentes cuando las reformas al estilo de la NGP surgieron. Esto no es un argumento sobre las etapas de desarrollo en el que un largo periodo de control más firme por parte de agencias centrales sea la solución. Es una observación empírica que apunta a que la provisión de fondos predecibles, políticas creíbles, y una regulación creíble del personal son pre-requisitos para arreglos efectivos de tipo contractual. Tal vez hay maneras rápidas de poner esas disciplinas en su lugar, en este caso saltar etapas puede ser una estrategia inteligente. Pero, sin consideración de cómo fueron introducidas, estas disciplinas son fundamentales para cualquier concepción de desempeño, y pocas reformas pueden ganar tracción sin éstas (Manning, Mukherjee, et. Al. 2000).

III. Algunas lecciones de la Gestión Pública Comparativa

La lección clave del "fracaso de la Nueva Gestión Pública" es el problema de las suposiciones inarticuladas, eso es la dificultad que enfrentamos cuando elegimos marcos de referencia para comparar la actividad humana. Inevitablemente, cuando elegimos tal marco, ponemos algunos elementos dentro de la "figura"- son parte de lo que estamos examinando- y descartamos otros elementos- que son apartados de lo que estamos examinando - y éste provee el trasfondo. Desafortunadamente, puede resultar que la actividad que gobierna en una situación particular es parte de lo que se descarta y no de la "figura". Por ejemplo, lo que resulta ser importante para el éxito del bulto de practicas que nombramos NGP no son los arreglos para el despacho de servicios, sino que los valores, los comportamientos y las ideologías prácticas de los propios despachadores de servicio. En ningún lugar de la agenda managerialista se muestran estas nociones. Además, están ausentes en estudios científicos como variables dependientes o independientes. Esto ocurre en parte porque son difíciles de medir y en parte porque no caben muy bien en la noción managerialista del comportamiento y del estudio científico.

Esta dificultad es vista repetidamente en intentos para hacer comparaciones sobre arreglos y practicas gestionales dentro y a lo largo de sistemas nacionales. El enfoque en las "funciones" de la gestión- planificación, organización, recursos humanos, dirección, coordinación y presupuesto- ignora, a su vez, las tareas importantes de gerentes individuales exitosos- distribución del tiempo, empatía, motivación y toma de decisiones. La concentración en las características de la estructura organizacional-llanura, altura, creación de una red de conexiones, centralización y dispersión- pueden no tomar en cuenta la cultura organizacional que envuelve la estructura- estilos de liderazgo, horizontes de tiempo, símbolos, y artefactos. La preocupación de medir el trabajo- outputs, impactos, parámetros, y productividad- puede desconsiderar la definición del trabajo- sus metas, objetivos, misiones y visiones. Justamente lo que necesitamos saber puede no ser lo que estudiamos y justamente lo que es importante está muchas veces determinado por los eventos subsecuentes a lo que está siendo estudiado.

Sin embargo, tal vez hay una propuesta por la cual podemos aprender algunas cosas de la comparación de la gestión pública. Esta propuesta se llama el enfoque de las "Lecciones Aprendidas" y ha sido usado por agencias internacionales de desarrollo para revisar sus experiencias programáticas y planes para nuevas situaciones. Nos provee conocimiento útil pero es ampliamente ignorado por académicos por que no apunta a la producción de conocimientos científicos, ni se basa en procedimientos científicos, sino que apunta a producir aprendizaje en vez de conocimiento y es sistemático en vez de científico. Resulta en un conocimiento que es proscriptor y no necesariamente preceptivo. Eso es, no apunta al conocimiento de lo que se debe hacer para ser exitoso en asuntos de gestión pública, pero sí a lo que puede ser hecho para evitar el fracaso y así mejorar y aumentar la posibilidad del éxito en vez de garantizarlo. Proviene de una revisión de experiencias.

¿Qué lecciones pueden ser aprendidas de la observación de experiencias en la gestión pública? Puede haber muchas, pero el objetivo de este trabajo es sugerir algunas que dominan en este momento. Pueden desvanecerse con el tiempo, o estar sujetas a revisiones o replanteamiento, pero podrán evitar algunos tropiezos.

A. La aplicación de los principios sólo produce reglas de uso habitual

Similar a la idea de las mejores practicas, el enfoque de las ciencias administrativas depende de la derivación del conocimiento que puede ser aplicada a través de contextos para llegar a la acción correcta en circunstancias particulares. Sin embargo este enfoque difiere de las mejores practicas en que está basado el modelo nomotético y, por lo tanto, apunta a derivar leyes o principios que pueden ser aplicados a una situación para indicar cuál debería ser la acción correcta, en vez de seguir una acción practica. Este enfoque impregna asuntos manageriales incluyendo áreas tan diversas como organización, recursos humanos y administración del tiempo.

El arquetipo de una situación de cobertura legal es la Ley de Boyle que resume el comportamiento de los gases a presión, el volumen de un gas es inversamente proporcional a la presión manteniendo constante la temperatura y el número de partículas. Dos cosas tienen que estar bien para que la aplicación de este tipo de principio resulte exitosa. Primero, el principio seleccionado debe ser el correcto; en otras palabras, la situación debe ser una que se preocupe del comportamiento de gases o si no la ley de Boyle no se puede aplicar. Segundo, debe ser obtenida la información precisa sobre las condiciones- en el caso de una aplicación de la ley de Boyle- una medición exacta de la presión, temperatura y de las partículas es necesaria para que hace esta ley sea útil.

En situaciones sociales, como en la gestión, estos dos puntos no son asegurados de ninguna manera. El truco obviamente está en la aplicación del principio apropiado y en la derivación de la respuesta correcta en su aplicación. ¿Puede uno alguna vez estar seguro que un problema particular que está siendo confrontado en la gestión es uno de motivación en vez de estructura organizacional, o uno de colocación de incentivos en vez de cultura organizacional? Más importante aún, la aplicación del principio seleccionado debe estar basada en la evaluación correcta de las condiciones en la situación a que está siendo aplicado. Este tipo de medición y certeza es por lo menos difícil en estas situaciones y a veces, especialmente en situaciones

transcultulrales, es imposible de efectuarse para los que no pertenecen a la cultura en cuestión. La hipótesis de que las situaciones son universales es normalmente falsa.

Por ejemplo, el autor estaba enseñando gestión a un grupo de ingenieros de CEL, la *Compañía Eléctrica* de El Salvador en San Salvador en 1990 (Perlman, 1990). Estos ingenieros habían alcanzado cargos de gerencia y supervisión y estaban asistiendo a un curso presentado en tres países distintos - El Salvador, Guatemala, y EE.UU.- como preparación para sus nuevas responsabilidades. El asunto presentado era Administración del Tiempo para gerentes y el principio en discusión era el principio de "tiempo reservado", el cual afirma que "el tiempo debería ser reservado para proyectos prioritarios durante el cual no deberían haber interrupciones".

Para ilustrar la aplicación del principio el autor estaba presentando maneras simples de aplicarlo a situaciones. Una de las maneras de hacer esto que fue ofrecida por el autor a los participantes, fue la sugerencia de que las interrupciones podían ser prevenidas cerrando la puerta de su oficina. En seguida, una mano se levantó, y al ser llamada el participante dijo, "Doctor, no tenemos puertas". "Bueno", respondió el instructor, "sólo gire su mesa lejos de la entrada de la oficina y ponga un aviso en la entrada indicando cuando va a estar disponible". La siguiente mano se levantó y un participante dijo obviamente, "Pero Doctor, nosotros no tenemos oficinas". En esa situación, uno puede fácilmente imaginarse las respuestas recibidas a la sugerencia de que las secretarias deberían controlar las llamadas telefónicas durante el tiempo reservado, y que ese tiempo debería constar como "fuera de la oficina" en las agendas grupales en el computador.

Esta historia no es solamente un punto sobre "tecnología apropiada" pero sobre la suposición falsa de que situaciones sociales y materiales de instituciones de gobierno – o sea culturas organizacionales- son similares en formas importantes a través de distintos contextos nacionales. A diferencia de la aplicación de la ley de Boyle, no hay conmensurabilidad ni acuerdo universal sobre las constantes en el principio cuando es aplicado a situaciones distintas. Sencillamente puesto, el conocimiento obtenido sobre el comportamiento bajo observación de un contexto no puede ser aplicado a otro contexto aun si los elementos o indicadores parecen similares.

Sin embargo, algo importante puede ser aprendido de esto. Es que a diferencia de la ciencia "nomotética", la aplicación de principios sólidos de ciencia administrativa en gestión a través de contextos, debe ser derivada para ese contexto y solo pueden producir normas que son aplicables para ese contexto. Eso es, para que los principios de la ciencia administrativa sean útiles y aplicados, deben ser convertidos en "reglas específicas de uso habitual". Además, tal como las situaciones materiales y sociales cambian, estas reglas también pueden cambiar.

Finalmente, después de asimilar este aspecto, dos modificaciones fueron hechas en el programa de entrenamiento de gestión salvadoreño. Primero, en vez de enseñar a los participantes qué hacer, fueron enseñados los principios y después fueron sometidos a talleres en los que fueron desarrollados reglas relevantes de uso habitual. Por ejemplo en el caso Salvadoreño de administración del tiempo, reglas de uso habitual fueron desarrolladas para evitar interrupciones que incluían el uso de bibliotecas para el tiempo reservado, el desarrollo de tiempos clave para el tiempo reservado – como esas horas cuando el ministro no estaba y era poco probable que llamara, y la creación de listas de "interrupciones autorizadas" – como

preguntas procedentes del despacho del ministro. Segundo, el programa comenzó a grabar en video los entornos laborales de los participantes para que estos pudieran ser mostrados a los instructores del programa para moverlos más rápidamente en la curva de aprendizaje y aumentar su habilidad para ayudar a los participantes.

B. El único cambio genuino es el cambio de comportamiento

Una tendencia de comparación en la gestión pública es de concentrarse en sistemas, estructuras, y esos fenómenos que deben ser seguidos usando indicadores en vez de la observación. Mucha de esta tendencia viene de la influencia de la economía neo-institucional. Sin embargo, esta tendencia disimula algo que no sabemos sobre la gestión que es transcultural y que hemos aprendido a través de estudios comparativos de diferentes contextos públicos, por ejemplo, si las acciones- sean éstas órdenes, planes, o más importante aún, servicios o políticas- no apuntan a un cambio específico en el comportamiento de individuos particulares, entonces nada de valor ocurrirá.

Las ideas de planificación y gestión estratégica son tomadas prestadas del sector privado y la adecuación de su aplicación al sector público está siendo cuestionada. De hecho, algunos han cuestionado si es oportuna la aplicación de cualquier técnica de planificación a instituciones del sector público con sus horizontes de corto plazo, y la dificultad de reaccionar a ambientes institucionales debido a las presiones políticas. Entretanto, algunos, como Mintzberg (1994), que han estudiado gestión estratégica a través de diversas culturas y contextos, y otros como Elmore (1982) quienes han visto la efectividad de la planificación de gestión basada en contingencias institucionales diferentes, han concluido que para la mayoría de los contextos del sector público, la clave es concentrarse en la gestión estratégica del comportamiento. Sin esta practica, lo que usualmente tenemos como resultado en la gestión pública, son documentos con planes que no afectan la acción y que esto es verdadero en distintos contextos nacionales – trátese de Chile o EE.UU., como de China o Kazakhstan.

Este punto puede ser ilustrado volviendo al contexto salvadoreño y con otro programa, éste en el sector judicial. La idea detrás de este programa es de mejorar la planificación y la gestión estratégica en las instituciones de este sector incluyendo la procuraduría general, la corte suprema, el consejo nacional de la judicatura y el ministerio de seguridad y justicia.

Dos enfoques fueron combinados para resultar en un marco de trabajo verdaderamente efectivo sobre planificación y gestión estratégica, especialmente útil para contextos de países en desarrollo. El primer enfoque, Planificación Estratégica Integrada o PEI (Perlman y Rivera, 2002) fue concebida para ayudar a lograr acciones por parte de las agencias que fuesen genuinamente sectoriales y organizacionales. Contribuyó para evitar las dificultades políticas mencionadas anteriormente y para reducir la competencia entre las instituciones del sector a través de la identificación de objetivos conductuales específicos para cada sector institucional de la justicia. Ese enfoque, desarrollado para el Banco Inter. Americano de Desarrollo (Inter. American Development Bank) en El Salvador, se concentra en las decisiones que deberán ser tomadas a los distintos niveles de las agencias y en cómo podrán ser combinados tanto en un plan adecuado a diversos sectores y un conjunto de acciones gerenciales orientadas hacia la conducta. Basado en una matriz de problemas y respuestas de agencia, y niveles de acción

de agencia, ese enfoque integra la gestión pública estratégica a su estructura como un nivel de acción e incorpora la noción de crear valor público.

El segundo enfoque, el de análisis de matrices, es la principal estructura analítica para la selección, el planeamiento, la implementación y el monitoreo de las actividades gerenciales. Esa orientación se ajusta bien al enfoque PSI. Además provee un enfoque organizacional y conductual hacia el cliente como también proporciona herramientas para esos que están carentes en los otros dos elementos de PSI y Valor Público. La concentración en el manejo del cambio conductual promueve el desarrollo de objetivos claros y proporciona actividades bien fundadas de implementación que podrán ser fácilmente monitoreadas y controladas. Además, el uso de análisis de matrices trae beneficios auxiliares para el desarrollo de los gerentes públicos: las matrices dependen de la relación entre variables y eso ayuda a fortalecer sus habilidades analíticas y su orientación empírica. En conjunto esos tres elementos proporcionan un marco para el planeamiento estratégico y gerencia que, a su vez, supera las barreras de acción en países en desarrollo y, al mismo tiempo, promueve el desarrollo de la capacidad gerencial.

Ese enfoque no es recomendado por el hecho de haber sido reducido a herramientas y a la técnica, y sí porque se concentra en hacer que los gerentes identifiquen a quiénes van a cambiar sus conductas y cuánto las cambiaran. Por ejemplo, ese enfoque fue aplicado a un programa propuesto para el incremento de la mediación como una solución alternativa de disputas en la procuraduría. El programa propuesto fue un centro de entrenamiento dirigido por mediadores acreditados que entrenarían y acreditarían otros mediadores en la procuraduría. Al analizar el programa, rápidamente dos cosas se hicieran evidentes. Primero, cuando el PSI fue aplicado se tornó evidente que el programa no alcanzaba mas allá de la propia institución en su intento de promover el cambio. A pesar de que el programa propuesto dependía de que las personas sometieran casos a la mediación y no a un juicio, no indicaba cómo cambiaría el comportamiento de los clientes a ese respecto. De hecho, ni siquiera fueron incluidos. En segundo lugar el análisis de las matrices reveló que los cambios de comportamiento no fueron especificados. Aunque el programa propuesto apuntaba al perfeccionamiento del servicio prestado a los clientes externos de la institución, los cambios específicos en la conducta por parte de los que recibieron el entrenamiento, que conducirían a la prestación de servicio a los clientes externos, no fueron especificados. Además, nunca se estableció el vinculo entre ese entrenamiento y la conducta de los clientes externos, como indicado anteriormente.

Entretanto, algunas cosas ocurrieron durante ese programa como revela el análisis. La autoridad interna, y posiblemente el poder de los entrenadores fue incrementado a través del proceso de certificación. El comportamiento de los entrenadores y de aquellas personas acreditadas fue modificado en el sentido de gastar menos tiempo atendiendo a los clientes y de estar menos sujetos a sus exigencias. Huelga decir, el programa propuesto fue reenviado a la fase inicial de propuesta para tomar en cuenta esas deficiencias.

C. Agregar o cambiar jefes solo agrega o cambia indicadores

La definición de jefes y de agentes es clave para la comprensión del trabajo de gestión pública. Una de las aplicaciones más directas de la ley contractual es el análisis de las relaciones jefe-

agente. En ese caso un jefe – el individuo que designa el derecho – contrata un agente – la persona contratada para desempeñar una tarea – de usar el activo bajo condiciones específicas a cambio de algún beneficio. Los filósofos y los estudiosos de la ley hace tiempo investigan la relación jefe-agente. Esa relación es discutida por Hegel y Platón. La relación jefe-agente es el fundamento de la moderna ley contractual (Huffcut, 1901). Representa el punto de partida de algunos de los trabajos teóricos más productivos de la teoría económica contemporánea (Coase, 1937).

El problema jefe-agente se refiere a las diferencias naturales de la estructura de incentivos de un individuo/individuos que contrata para la realización de una tarea y el individuo/individuos que es contratado para realizarla. En esta relación el jefe tiene ciertos incentivos que difieren de aquellos del agente. El jefe está interesado principalmente en la realización del trabajo, en cuanto que el agente está interesado en recibir la remuneración. El jefe designa el trabajo pero podrá también, durante el proceso, designar el control de las fuentes de información necesarias para evaluar si el trabajo fue cumplido. El jefe deberá, con frecuencia, depender de los indicadores de éxito del trabajo. En contraste, el agente desarrolla un interés en orientar su comportamiento hacia la satisfacción de esas medidas substitutas y no hacia el trabajo en si. El jefe deberá depender forzosamente de los indicadores de éxito y no del éxito en si (Asimetría de Información). El agente orienta su atención hacia la satisfacción de medidas substitutas y no hacia el trabajo en sí (Riesgo Moral).

Mucho del trabajo de gestión pública está dirigido a encontrar maneras de evitar el problema jefe-agente y los problemas concomitantes que genera en la gestión pública como la micro-gerencia legislativa y la carencia de motivación de los funcionarios. No está claro si cualquiera de las soluciones funcionan bien, pero está menos claro si soluciones que funcionan en un contexto funcionarán en otro. Una reacción común a la cuestión jefe-agente es de abrir las decisiones referentes a los indicadores y a la evaluación del desempeño incorporando nueves jefes al proceso o reduciendo la cadena jefe-agente. Esa idea ocurre en las democracias que tienden a introducir mas participación ciudadana en el proceso gerencial, haciendo a los ciudadanos nuevos jefes en el proceso. Ese cambio es justificado con frecuencia por la orientación de la Nueva Gestión Pública hacia los ciudadanos en cuanto a clientes y el ideal de mercado que postula el intercambio entre ciudadanos y funcionarios públicos en los límites de las instituciones públicas. Si eso es verdadero, exige especial cuidado en asegurar que los indicadores claves utilizados por los agentes en las instituciones públicas surjan de y sean revisados por los ciudadanos/clientes.

Parece que ese enfoque ignora algunos puntos importantes: los ciudadanos no son clientes en ningún sentido en la economía contemporánea. Al contrario, son, o deberán ser en la teoría democrática los jefes de los oficiales elegidos, y no los consumidores de servicios. Sin embargo, por mejor que sea el instinto detrás de ese ímpetu, ése podrá no funcionar, y eso parece ser su principal debilidad. Cuando no funciona la falla se debe muchas veces al hecho de no prever las consecuencias, no obstante el sentimiento apropiado.

Esas consecuencias no previstas son la multiplicación y complicación de indicadores en lugar de su reducción y simplificación. O sea, ocurre una situación donde existe más información tanto para monitorear y rehusar como también un mayor número de jefes para tomar las decisiones pertinentes. Una mala situación deteriora aún más en los casos donde los recursos son pocos y son llevados al límite.

Un ejemplo de la experiencia del autor podrá ilustrar como ese problema puede ocurrir en un país en desarrollo. El autor fue solicitado de realizar una reforma en el ministerio de educación en la República de Nicaragua (Perlman 1994; Gregory y Perlman, 1994; Perlman, 1999).

Uno de los aspectos considerados en la reforma fue la inclusión de mayor participación de los sindicatos laborales y de la ciudadanía en la gobernación del ministerio. Para ello, fue establecido un mecanismo para proveer representación sindical y ciudadana en el consejo ministerial. La participación de ciudadanos en ese consejo resultó en la adopción, por parte del ministerio, de nuevos indicadores para el desempeño, incluyendo el número de escritorios en las salas de clase debido a la tremenda falta de los mismos. El sindicato de los profesores se opuso a ese cambio porque no consideraban prioritario el uso de recursos para ese fin y el ministerio se encontraba operando con un déficit presupuestal. Por su parte, el sindicato de profesores abogó por la adopción de un nuevo indicador: el número de profesores certificados contratados para llenar los cargos. Desafortunadamente, habia una gran carencia de profesores certificados en el país y pocas instituciones para certificarlos. Los representantes de los ciudadanos se opusieron a la adopción de ese indicador porque resultaría en una falta de profesores en las clases.

Sin embargo, a través de la adopción de esos dos indicadores crecieron las expectativas de una mejor infraestructura educacional y de un cuerpo de profesores más profesional. Desafortunadamente, ninguno de los dos casos resultó debido a una reducción en el presupuesto: fue dificil encontrar mas profesores certificados, y aquellos encontrados no podrían ser contratados porque costaban muy caro; un número adecuado de escritorios no podrían ser comprados por problemas de presupuesto. El resultado de esa situación era nada agradable. No sólo el ministerio no cumplió las expectativas de los ciudadanos establecidas por los nuevos indicadores, sino que también la atención al monitoreo de esos indicadores desvió la atención del monitoreo de indicadores tradicionales de desempeño educacional, como la asistencia estudiantil, matricula estudiantil, y la proporción estudiante- profesor. Además, al contrario de facilitar la situación, resultó en un rompimiento de comunicación entre el ministerio y el sindicato y ese, entre otros factores, casi llevó a una huelga.

D. Gerentes públicos solo producen valor público

Ocurre muchas veces, particularmente en el contexto de países en desarrollo, que el Managerialismo ordena que la gestión pública deberá ser comparada con la gestión privada. Una manera en que eso fue hecho es a través del énfasis que pone la Nueva Gestión Pública en los ciudadanos como clientes y en los gerentes como empresarios. La idea de ese último es la de crear un ambiente en lo cual las energías creativas de los gerentes públicos es liberada permitiéndoles crear nuevas oportunidades para progresar de una forma empresarial parecida a sus compañeros del sector privado.

Existen algunos problemas con ese enfoque que surgen a raíz de no comparar los aspectos importantes entre los ambientes de gestión pública y privada. Lo que es importante en los contextos de la gestión pública y privada no reside en como se asemejan y sí como difieren. Según un famoso artículo de Graham Allison, (19*) son similares en todos "los aspectos insignificantes". En el sector público esa plusvalía va a la institución y apenas en forma indirecta

a sus gerentes como individuos privados. El valor que es creado por empresas privadas no es compartido individualmente por ciudadanos como un beneficio monetario divisible, sino que es compartido por ellos en su propiedad colectiva de la empresa pública y sus logros. Por consiguiente, esa desvinculación entre el valor producido en general y el valor disponible para la distribución individual, representa una diferencia fundamental en el ambiente gerencial de los sectores públicos y privados. En el sector público, existe poco chance de vincular el valor acumulado para la empresa, las rentas de los responsables por ese acumulo, y los recursos organizacionales disponibles, como ocurre en el sector privado. Así, los gerentes del sector privado reciben información rápida y precisa e (Moore, 1995 incentivos fuertes y oportunos.

Los gerentes del sector público no disponen de esas herramientas como también no podrán tenerlas.

Otro ejemplo de la experiencia del autor en países en desarrollo podrá ilustrar ese aspecto en la práctica. Cuando trabajaba en la República de Guatemala reestructurando la administración pública guatemalteca, se desarrolló una propuesta apuntando a reducir los gastos públicos e incrementar la eficiencia (Gregory y Perlman, 1996; Perlman y Reeves, 1998). Específicamente se propuso que los gerentes en la administración pública estarían aptos a recibir un porcentaje de los ahorros presupuestarios de los presupuestos bajo su control con tal que todos los objetivos fuesen logrados. La primera dificultad que se presentó a esa propuesta fue que si era constitucionalmente correcto una vez que permitía a los funcionarios públicos lucrar de los negocios públicos - eso en sí demuestra las graves dificultades en cuanto a valores en el comportamiento empresarial aplicado a gerentes públicos. Sin embargo, aún si la propuesta fuera legal, habría incurrido en dificultades practicas. No seria fácil decidir quien participaría del ahorro presupuestario. ¿Deberían esas bonificaciones ser distribuidas apenas entre los gerentes de primera línea? ¿Que pasaria con los funcionarios administrativos de bajo escalón? Seguramente ellos contribuyeron también al ahorro y a la eficiencia. ¿Que decir del desempeño de los empleados sindicalizados cuanto se incrementa la productividad? Si apenas los empleados no sindicalizados recibiesen una parte de la bonificación, entonces seria probable que los sindicatos lo exigirían, provocando la inestabilidad laboral. Algunas preguntas surgieron sobre la influencia de tal incentivo en la precisión de la presentación de resultados, por ejemplo, podría resultar en afirmaciones de éxitos alcanzados sin que esos resultados fueran reales.

Al final, la propuesta fue abandonada. Se reconoció que aunque sería correcto del punto de vista estrictamente "managerialista", no podría ni debería ser aplicado al sector público.

IV. Conclusión

Posiblemente existan tres recomendaciones generales que resultan de las lecciones en gestión pública comparativa expuestas anteriormente. La primera recomendación es que los estudiosos de la gestión pública comparativa deberán reducir sus ambiciones sobre lo que se puede aprender a través de la comparación. De hecho, la comparación puede mostrarse menos esclarecedora que el contraste y podremos aprender más de las diferencias prácticas de nuestros sistemas institucionales que de sus similitudes. Este es probablemente el caso no sólo cuando se hacen comparaciones a través de sectores públicos pero también cuando se comparan los sectores público y privado. Los aspectos comparados podrán ser insuficientemente similares para ajustarse al marco conceptual utilizado para análisis y podrán proporcionar

conocimiento erróneo referente a lo actual y a lo posible. Lo que quiere decir esto en la práctica, es que la acción deberá ser tomada lenta y desconfiadamente cuando basado en la comparación y lo que se debe buscar es evitar el fracaso y no buscar el éxito.

La segunda recomendación se relaciona con la primera y es el reconocimiento de que las contribuciones más importantes de la gestión pública comparada pueden estar en el nivel intermedio de la teoría o la practica y no al nivel macro. La ciencia cuantitativa podrá no ser un modelo adecuado para una metodología de gestión pública comparada y modelos como análisis de casos, investigación antropológica en terreno, observación participativa o hasta investigación de acción, podrán ser más apropiados. Aun si el aspecto científico es evitado existe todavía un gran riesgo de que objetivos grandiosos llevará a la concentración en lo global y lo universal y no en lo específico y lo particular. La teoría comparada podrá ser desarrollada para usos específicos, como teorías de contingencia, para entonces ser abandonada. El estatus del conocimiento adquirido podrá ser útil pero transitorio y, como mencionado arriba, principios que son mas como proverbios que leyes, aplicados por artesanos especializados, resultan en reglas de uso habitual que son seguidas para solucionar el problema momentáneo. En síntesis, la experiencia podrá ser el mejor profesor y la sabiduría practica la prueba del aprendizaje en el método comparado.

La tercera y última recomendación es la de reconocer que los métodos que apuntan a la precisión científica y a leyes que perduran resultarán en verdades que son tautológicas o triviales y así podrán perder la discusión sobre lo que se trata en verdad el sector público, o sea, valores compartidos. Lo que hace que el sector público sea público y no privado es su enfoque en los bienes colectivos, la producción de bienes públicos y el logro de esos fines limitados por los conceptos de justicia, equidad y mérito. Esas son las suposiciones inarticuladas del estudio de gestión comparativa y podrán ser las cosas más difíciles de identificar y de comparar. De hecho, los diferentes puntos de vista sobre esos conceptos podrán ser las cosas más interesantes en el estudio comparado y podrán indicar porque los mismos sistemas funcionan en Singapur o fracasan en México. Lo importante en el sector público no está necesariamente en las funciones centrales compartidas por todos los estados, en la similitud funcional de los despachos públicos, o en la capacitación de los gerentes, y sí en los objetivos del estado, en el nivel y la cualidad de las provisiones públicas, en el ethos en si del servicio público y en el estatus y contenido de las reglas administrativas y las leyes. En síntesis, es a través de la practica de la gestión pública que descubrimos lo que es valorado y eso no es una cuestión de ciencia, de racionalismo, o de técnica. Es posible que la disciplina de gestión pública y sus métodos deberán ser ampliados más allá de las suposiciones "managerialistas"sobre las cuales opera hoy, incluyendo algunas de las metodologías e intereses de la antigua Administración Pública.

Se hace evidente al lector que ese trabajo utilizó un enfoque de caso modificado para esclarecer su punto de vista. El análisis de situaciones de caso podrán revelar que tanto los principios y las contingencias son importantes, pero en el mejor de los casos constituyen un eco de la observación planteada por Tolstoi de que "todas las familias felices son similares en su felicidad y todas las familias infelices son infelices a su modo". La revelación fundamental podrá ser que todos los gerentes exitosos comparten una similitud en el éxito; todos los gerentes fracasados son un fracaso a su modo. Ese es tal vez el dilema metodológico; el éxito es predecible apenas cuando se presentan las situaciones adecuadas y el fracaso es predecible,

aunque particular e inevitable. La inclusión de valores y particularidades podrá ser el camino metodológico correcto en el estudio de la gestión pública. De cualquier modo, el propósito de este trabajo ha sido el de provocar al lector a pensar. Su objetivo fue provocar y no proporcionar respuestas. Si el lector concuerda con los aspectos presentados, entonces este trabajo fue un éxito; de la misma manera fue un éxito si el lector tiene razones para discrepar.

BIBLIOGRAFÍA

Allison, Graham T., Jr. 1979. "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" Proceedings for the Public Management Research Conference Noviembre 19-20, pgs. 27-38, Office of Personnel Management, Washington, DC.

Aucoin, Peter. 1996. "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 2 (4).

Batley, Robert. 1999. "The Role of Government in Adjusting Economies: An Overview of Findings," International Development Department, University of Birmingham, Birmingham, Alabama.

Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm," Economica, 4:386-405.

Elmore, Richard F. 1982. "Backward Mapping," pgs. 19-22 in Walter Williams, et al. **Studying Implementation**, Chatham House, Chatham, New Jersey.

Garvey, Gerald. 1997. **Public Administration, the Profession and the Practice: A Case Study Approach**, St. Martins Press, Inc., New York, New York.

Gregory, Peter and Perlman, Bruce J. 1996, January. "Guatemala: Modernization of the Public Sector and Human Resource Management", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.

Gregory, Peter and Perlman, Bruce J. 1994 August. "Nicaraguan Civil Service Review: Modernization of the State, Civil Service Component", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.

Hanson, Norwood Russell. 1958. **Patterns of Discovery**, Cambridge University Press, Cambridge, England.

Hood, Christopher. 1996. "Exploring Variations in Public Management Reform in the 1980s," pgs. 268-288 in Hans A.G. M. Bekke, Jame L. Perry, Theo A.J. Toonen, **Civil Service Systems in Comparative Perspective**, Indiana University Press, Bloomington, Indiana.

Huffcut, Ernest W. 1901.**The Law of Agency,** Little, Brown, and Company, Boston, Massachussets.

Johnston, Judy. 1998. "Managerialism and Strategic Management: A Guided or Misguided Approach to Public Sector Reform," pgs. 195-218 in John Halligan (ed.) **Public Service Reform**, Centre for Research in Public Management, Canberra, Australia.

Lane Jan Erik. 1997. "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization, and Marketization," pgs. 1-17 in Lane Jan Erik (ed.), **Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems**, London: Sage 1997.

Louch, A.R. 1966. **Explanation and Human Action**, Basil Blackwell, Oxford, England.

Manning, N., Mukherjee R., et al. 2000. "Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector

Performance." Policy Research Working Paper No. 2427, World Bank, Washington, D.C.
McIntyre Alasdair. 1984. **After Virtue**, University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana.
Mintzberg, Henry. 1994. **The Rise and Fall of Strategic Planning**, The Free Press, New York, New York.
Moore, Mark. 1995. **Creating Public Value: Strategic Management in Public Organizations**, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
Perlman, Bruce J. and Rivera, Mario A. 2002. *"Un Nuevo Modelo para la Formulación de Estrategias en la Planificación»*, **Carta Económica Regional,** *85: Julio Agosto, Universidad de Guadalajara*, Guadalajara, México.
Perlman, Bruce J. 1999. "Nicaragua: Assessing Past and Planned Reforms", pgs 148-98 in J. Perry (ed.), **Research in Public Administration**, JAI Press, Inc.
Perlman, Bruce and Reeves, T.Z. 1998. "The Emergence of Collective Bargaining in the Guatemalan Public Sector: A Case of "Union Bulwarism?" **Public Personnel Management**, 27:2, Summer.
Perlman, Bruce J. 1994, October. "Technical Assistance Action Plan, Nicaragua Civil Service Reform Technical Assistance Credit", International Bank for Reconstruction and Development (World Bank), Washington, D.C.
Perlman, Bruce J. 1990, April. "Issues in Multi-cultural Training," Western Social Science Association, 31st Annual Conference, Portland, Oregon.
Polidano, C. 1999. "The New Public Management in Developing Countries," Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, England.
Schick, Alfred. 1998. "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms," World Bank Research Observer, 13, pp. 23-31, Washington, DC.
Trosa, Sylvie, 1997. "The Era of Post Managerialism?" pgs. 239-255 in Mark Considine and Martin Painter (eds.) **Managerialism: The Great Debate**, Melbourne University Press Melbourne, Australia.
Wilson, Edward O. 1975 **Sociobiology: The New Synthesis**, Belknap Press, Cambridge, Massachussets.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: UN ENFOQUE PROSPECTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO

CARLOS DE LA CRUZ *

Hablar de una nueva gestión pública en México es presuponer que las transformaciones administrativas que han venido aplicándose por más de veinte años han sido exitosas y han logrado su objetivo, olvidando que aún se requieren cambios democráticos y estructurales de fondo que permitan implantar una verdadera funcionalidad sistémica que redunde en el crecimiento del bienestar de los mexicanos, situación por demás crítica ante el incremento desmedido de la pobreza e inequidad que hoy sufre México. Los vanos intentos aplicados hasta el día de hoy no han logrado penetrar la estructura de tipo burocrático disfuncional que ahoga los esfuerzos progresistas por implantar un sistema eficiente.

En el argot discursivo gubernamental se habla de rendición de cuentas, transparencia, eficiencia, eficacia y legitimidad, conceptos por demás llanos ante una realidad inconmensurable que impide su operación dentro de un sistema estructural e institucional por demás intrincado por las luchas políticas, en una transición inacabada donde los diversos actores políticos pierden legitimación al representar más a sus intereses grupales y personales que a los societales. Las respuestas del sistema político carecen de representatividad receptivo-ciudadana, lo que aleja a la ciudadanía de la participación y encarece la gobernabilidad del país.

El presente artículo propone un planteamiento vanguardista en cuanto a toma de decisión y planeación estratégico gubernamental se refiere, ya que propone la utilización metodológica de instrumentos político-prospectivos que fortalecerán dichos procesos en el ámbito de una Nueva Gestión Pública más técnica y menos demagógica, una gestión más participativa, en sí más legítima, donde se procura la participación en base a la ponderación de fuerza y movilidad de los actores, donde se involucra la participación cuando la lucha política lo obliga, donde se ponderan aspectos endógenos y exógenos del gobierno para definir los objetivos y las acciones, donde se toma en cuenta al ciudadano y sus necesidades, y donde también se pondera la relación de los diversos actores respecto a los objetivos deseables y no sólo posibles o tendenciales.

La prospectiva

Según nos explica Michel Godet (1995) la prospectiva emerge dado el interés del hombre por conocer el futuro y desarrollar mecanismos para poder controlarlo, siendo su objetivo principal

* Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona

el anticiparse a los diversos escenarios posibles, tomando decisiones para poder construir una estrategia que nos lleve a un futuro deseado. Así, al relacionarla con la política nos proyecta un sinfín de posibilidades potenciales para mejorar la actuación de los actores públicos en los diversos ámbitos de lo político, toda vez que casi siempre es una generalidad que dicho actuar se proyecte de forma reactiva, es decir, que dan respuesta a las demandas más urgentes o graves sin que exista una visión a futuro o previsión a mediano o largo plazo, aunado por otra parte a que la planeación burocrática, cuando la hay, ha sido normalmente deficiente, ya sea por falta de legitimación receptivo-ciudadana, de capacidad técnica, de eficacia, o de tiempo incluso; es por ello que el futuro de lo político en no pocas ocasiones es tendencial.

La generación de nuevas estrategias políticas en base a procedimientos prospectivo-metodológicos nos permite modificar nuestro "actuar presente" para construir "futuros deseables". Ello nos representa un cambio paradigmático en la planeación de lo político que ha empezado a adoptarse paulatinamente por algunos actores, aun que de manera muy lenta.

Al referirnos a la "Prospectiva" estamos hablando de una disciplina en formación que soporta su crecimiento en un contexto metodológico futurible, desarrollado principalmente a lo largo del siglo XX por cuatro grandes corrientes: "la postindustrial" de Daniel Bell, Eric Jantsch, Herman Kahn, Anthony Wiener y Alvin Töffler; "la neomalthusiana" de Jay Forrester, Jaques Lesourne y Gerard Berney; "la corriente de los ciclos largos y las crisis portadoras de esperanza" desarrollada por Christopher Freeman, Scherer y el economista ruso Alexander Kondratiev con su "Teoría de los Ciclos Largos"; y por último "la corriente de las bifurcaciones y el caos determinista, pero fecundo" representada por diversos pensadores interdisciplinarios como el matemático Poincaré (1889,1908) con su "Teoría de las Bifurcaciones", Lorenz (1961) con el llamado "Efecto Mariposa", Ilya Prigogine, e Isabelle Stengers con "El orden por fluctuación, y el caos fecundo".

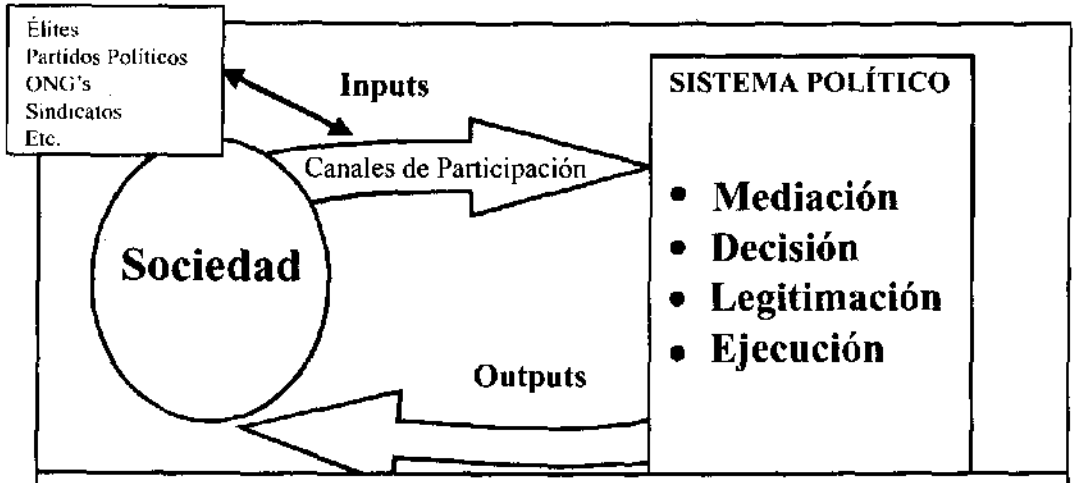
Bajo estas cuatro corrientes indicadas, encontramos la concatenación teórica que le ha dado sustento a la prospectiva estratégica. Exponentes como Michel Godet (1985), Jean-Claude Duperrin (1974), Pierre Bourdieu (1964), Gastón Berger (1964), Pierre Wack (1986), T.J. Gordon (1968), J. Eymard (1975), E. Enzer (1980), Gilbert Ducos (1979), Claire Ancelin (1983); por señalar sólo algunos, han dedicado gran parte de sus estudios a la prospectiva y a su consolidación metodológica. Hoy en día la prospectiva emerge como una disciplina técnica en expansión que ayuda a cualquier tipo de organización tanto pública como privada para apoyar sus constructos decisionales.

La prospectiva política se pregunta inicialmente dos cuestionamientos básicos: ¿cuál es la demanda ciudadana a resolver? y ¿cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar? para posteriormente identificar a los actores involucrados, los recursos y las estrategias necesarias para cumplir en un futuro con los objetivos proyectados en el contexto de los diversos escenarios posibles.

Con el acceso de la prospectiva estratégica al ámbito de lo político la incertidumbre es un factor acotable gracias a la identificación e integración analítica de variables y actores que normalmente no eran tomados en cuenta. Mediante un enfoque transdisciplinario nos ofrece una visión completa y concreta de la complejidad de los problemas a resolver, ampliándonos los márgenes y elecciones posibles en la toma de decisión definitoria, para así facilitar y asegurar al máximo el cumplimiento de los objetivos deseados en el futuro proyectual.

Definición de la demanda ciudadana

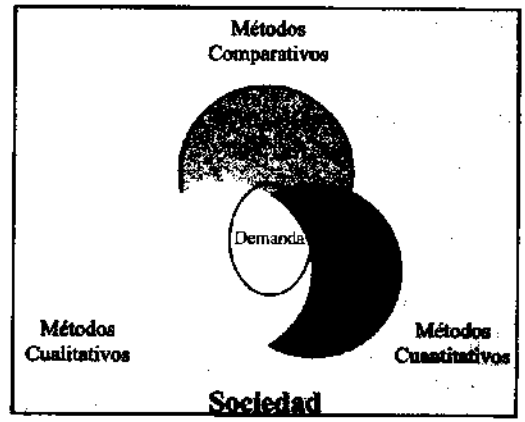
En materia política la definición de las demandas ciudadanas a atender nos vienen determinadas por los *Inputs Societales* que se generan dinámicamente por parte de los diversos actores sociales, mismos que se allegan al "sistema político" mediante los canales de participación existentes.



* Elaboración propia en base a la "teoría sistémica" de David Eanston en *"The Political System"*. New York, Alfred A. Knopf, 1953.

Las autoridades en base a su trillada legitimación representativa han venido definiendo arbitrariamente el proceso de mediación de las demandas ciudadanas, atendiendo más a la presión de los actores mediadores o su propio interés, que a las necesidades propias de sus representados. La crisis de la representatividad ha puesto en entredicho dichas interpretaciones plutocráticas, ya que han generado círculos viciosos de ingobernabilidad tras la falta de legitimidad receptivo-ciudadana. Por ello, tras el surgimiento complementario de la democracia participativa, y su inherente pretensión colegitimadora respecto a la actuación de la autoridad, obliga a ésta, así como a los propios líderes mediadores, a identificar puntualmente las necesidades reales de la sociedad mediante la utilización de instrumentos metodológicos que le ayuden a ubicar de forma científica las necesidades societales en su justa dimensión.

Para ello, la prospectiva política hoy se concatena metodológicamente con la ciencia política para interpretar cuantitativa, cualitativa y comparativamente las demandas societales consultando directamente al ciudadano, para ponderar en su justa dimensión las demandas a atender. Así, mediante la apropiación técnica podremos concluir con la necesaria triangulación metodológica que nos enfoque la demanda ciudadana más importante.



* Fuente: Elaboración propia.

La metodología cuantitativa consiste esencialmente en encuestas y sondeos de opinión representativos, los cuales nos definen el ¿Qué piensan?, ¿Quiénes piensan qué?, y ¿En qué parte de la ciudad lo piensan?. La metodología cualitativa consiste en entrevistas a profundidad y grupos de enfoque (focus group), proyectados para propiciar el llamado efecto bola de nieve, lo que nos permite definir el ¿Por qué piensan lo que piensan?. Por su parte, la metodología comparativa mediante análisis a nivel: local, regional o global, nos dilucidarán el ¿Cómo han sido tratados problemas similares en otras partes y por otros gobiernos?

Al resolver cuestionamientos básicos como ¿el qué?, ¿el quién?, ¿el dónde?, ¿el por qué?, y ¿el cómo?, la autoridad podrá entender a profundidad las demandas societales para poder empezar a ponderarlas y valorizarlas de forma más precisa buscando no sólo la consecuente rentabilidad política sino el cabal cumplimiento de su función en la búsqueda del bien común general. Es a partir de este momento cuando la autoridad está en posibilidades de identificar a los diversos actores y correlacionar sus fuerzas para definir el problema a atender.

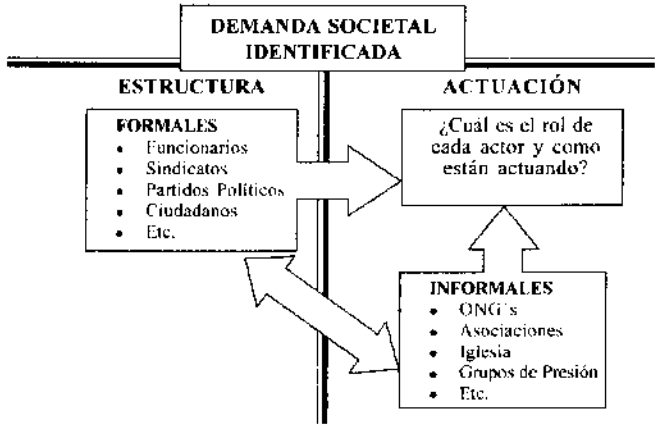
En síntesis, si el sistema político como señalábamos anteriormente actúa generalmente de forma reactiva a las demandas de la sociedad, cierto es que gran parte de los errores en la planeación se identifican precisamente en la etapa de la "mediación", ya que se atiende a intereses diversos en general, tanto de la propia autoridad o bien de los mediadores, y no precisamente a los intereses ciudadanos que en realidad distan mucho de estar verdaderamente representados.

Por si fuese poco ello, cabe resaltar que las respuestas que el sistema político da a las demandas se construyen mayoritariamente en la cúpula del poder, por lo que dichas respuestas inclusive pueden discrepar de lo esperado por los propios grupos de presión. Ello sin duda es el punto medular en la gestación de acciones ilegítimas que al mediano o largo plazo engendran ingobernabilidad en todo sistema político.

Para la selección de las demandas a atender es necesario abordar la problemática desde la percepción ciudadana como punto de partida para colegitimar las decisiones a tomar. Una vez definidas y ponderadas es necesario identificar a los actores implicados para determinar la ruta a seguir.

Identificación de actores políticos

Para la identificación de Actores, es recomendable recurrir al *Agency*, instrumento post-estructuralista que en base al análisis de las estructuras formales e informales nos permite determinar al actor y su actuar dentro del entorno específico de la demanda o necesidad ciudadana. El orden formal-legal predetermina roles específicos a diversos grupos de actores, por lo que al identificar dicho orden formal relacionado a la problemática podremos descubrir a los actores formales, por lo que se refiere a los actores informales, éstos son supervenientes al campo de lucha inherente, por lo que mediante un análisis correlacional son identificables.



*** Fuente: Elaboración propia.**

El poder está ligado intrínsecamente a la idea de victoria de un actor o sujeto sobre otro, por lo que al atribuirles algún tipo de actuación a los agentes, referenciándolos a una problemática específica, es atribuirles cierto grado de poder. El nivel de poder tiene que ver con el nivel de presión política ejercida sobre el contexto delimitado.

Sin lugar a duda el *Agency* nos proyecta un acercamiento lógico y coherente para la identificación de los actores y su nivel de presión política.

Adyacentemente proponemos una tipología de clasificación, que a pesar de ser arbitraria, nos aporta una ordenación funcional de dichos agentes: Actores Principales, Actores Secundarios, Actores Testigos, y Actores No Protagónicos.

Actores Principales: Son aquellos que presentan un rol de fuerza y que compiten abiertamente por mantener vivos sus intereses. Generalmente la estructura predetermina su rol: El gobierno, los partidos políticos, los sindicatos, etc.

Actores Secundarios: Son aquellos que actúan en beneficio de un actor principal, o cuyas acciones pueden afectar por un tiempo o episodios a las arenas políticas.

Actores Testigos: Son aquellos que no racionalizan su voluntad ni su intención para instrumentar una acción. Son meros espectadores del proceso competencial

Actores No Protagónicos: Son aquellos que no tienen como objetivo la conquista del poder abiertamente, sin embargo inciden en el campo de batalla recurrentemente.

El instrumento propuesto para la identificación, nos ayudará a entender el mapeo político de la problemática a resolver, sin embargo es necesario ponderar el nivel de presión política de los actores, para lo cual proponemos la utilización del Método IGO, el cual, mediante el cruce de las variables Fuerza vs. Movilidad nos ubicará en un plano cartesiano el nivel de presión de los actores, al ordenarlos por la mediana.

Para lograr la tarea proponemos la formación de un grupo de trabajo encargado de realizar el ejercicio, inicialmente generarán una "tormenta de ideas" mediante la cual se intentará complementar la lista de actores identificados con el *Agency*, con algún actor que no haya sido percibido, para después ponderar a los actores identificados mediante una matriz: Fuerza vs Movilidad.

Ejemplo de Aplicación Metodológica del Método IGO para la Ponderación del Nivel de Presión y Movilidad de los Actores Identificados

Demanda hipotética: "Desarrollar Sustentablemente el Sector Pesquero en Yucatán"

Actores Implicados:
A1.- SAGARPA
A2.- PESCADORES Ex2: Subdelegado
A3.- COOPERATIVAS DE PESCADORES
A4.- COMERCIALIZADORAS
A5.- MUNICIPIOS PESQUEROS DEL ESTADO
A6.- GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN
A7.- INVERSIONISTAS DEL SECTOR
A8.- INVESTIGADORES
A9.- PERMISIONARIOS
A10.- PESCADORES FURTIVOS
A11.- SM (Secretaría de Marina)
A12.- CAMARA DE LA INDUSTRIA PESQUERA
A13.- CONAPESCA
A14.- FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS
A15.- CAPITANÍA DE PUERTOS

Expertos:
Ex1: Delegado

Ex3: Jefe de Programa
Ex4: Jefe de Unidad
Ex5: Administrativo
Ex6: Cader

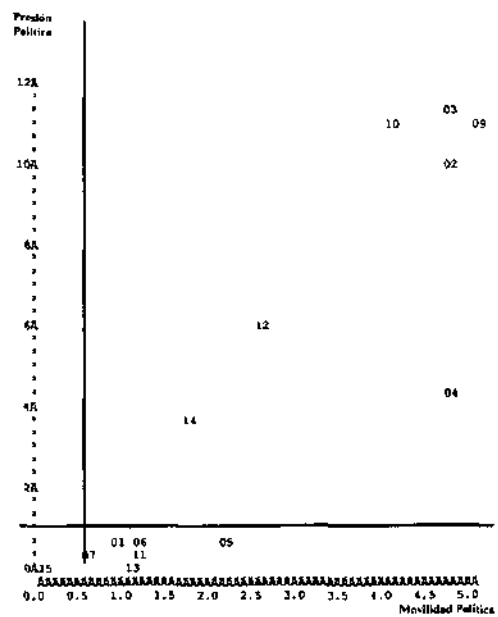
Nivel de Presión Política vs. CAPACIDAD DE MOVILIZACIÓN

	Repartir 60 Puntos entre los actores (a Mayor >Fuerza > más Puntos)	F (4)	M (3)	D (2)	N (1)
A1					
A2					
A3					
A4					
A5					
A6					

A7				
A8				
A9				
A10				
A11				
A12				
A13				
A14				
A15				
A16				

Para ponderar el nivel de presión política (a la solución de la demanda), cada uno de los expertos realizará dicha matriz justificando sus ponderaciones de forma dialéctica. Se repartirán 60 puntos entre los 15 Actores identificados, la distribución de los Puntos es libre en base a mayor nivel de Presión más puntos, a menor presión inclusive ningún punto. En cuanto a la ponderación del nivel de movilidad cada experto justificará su valorización y el porqué considera F (fuerte), M (moderada), D (débil) o N (nula) la capacidad de movilización del actor identificado. Dicha capacidad de movilidad se refiere a una capacidad de organización reactiva ante las posibles soluciones, o sea contraria a resolver la problemática planteada. Tras la dialéctica generada entre el grupo de expertos se realiza el cruce ponderado en base a la mediana, tanto de la presión como de la movilidad (recordemos que para medir la capacidad de movilización de los actores se pondera numéricamente de más a menos).

Ponderación del Nivel de Presión y Movilidad de los Actores



GRAFICADO	Movilidad	Presión			
		si	0.8	0.7	01	A1
		si	4.7	10.0	02	A2
		si	4.7	11.2	03	A3
		si	4.7	4.3	04	A4
		si	2.0	0.7	05	A5
		si	1.0	0.7	06	A6
		si	0.5	0.2	07	A7
		NO	0.5	0.8	08	A8
		si	5.0	11.0	09	A9
		si	4.0	11.0	10	A10
		si	1.2	0.2	11	A11
		si	2.5	6.0	12	A12
		si	1.0	0.0	13	A13
		si	1.7	3.5	14	A14
		si	0.0	0.0	15	A15

Sí la demanda ciudadana, tras la identificación y ponderación de actores, tiene baja presión política y baja movilidad por parte de los actores, las decisiones se circunscribirán *ad intro* de la organización gubernamental. La "planeación estratégico- prospectiva" se proyectará mediante un taller prospectivo conformado solamente por el grupo de expertos del gobierno implicados.

Por el contrario si la demanda ciudadana tiene una alta presión política y se detecta una alta capacidad de movilización de los actores, la planeación estratégico-prospectiva habrá de pasar por el involucramiento de actores principales y secundarios en la medida de su fuerza y capacidad de movilización, buscando un encuadre genérico para buscar la colegitimación participativa. Para ello propongo la utilización del IAP (Investigación Acción Participativa), metodología que nos ayudará a disminuir la presión social de los actores.

Ahora bien, si la presión política es baja, pero la capacidad de movilización de los actores principales y secundarios es alta, o a la inversa, si la presión política es alta pero la movilización baja, ello indica un riesgo importante a ponderar, ya que si existe crispación política, existe un conflicto potencial que podría detonarse al darse cuenta los actores de las decisiones asumidas para la generación de acciones futuribles. Ante tal situación es recomendable asumir la postura de correlacionar a los actores para gestar una decisión colegitimadora si el riesgo es fuerte.

Antes de proceder a la "Planeación Político-Estratégico -Prospectiva" es necesario realizar un análisis situacional de la organización, lo que nos permitirá entender nuestras posibilidades de éxito para la atención de la demanda societal. Sin duda se requiere de una actitud crítico-propositiva, para ello proponemos la utilización metodológica del DAFO, el cual describimos a continuación.

Análisis situacional del gobierno respecto a la demanda societal

Para el desarrollo situacional propuesto, es necesario establecer un Grupo de Discusión de Expertos Multidisciplinarios (GDEM), el cual deberá estar integrado por las autoridades y funcionarios gubernamentales de primer y segundo nivel. La integración debe ser plural, y conformada por verdaderos expertos relacionados con la temática.

Una vez conformado el GDEM (Grupo de Discusión de Expertos Multidisciplinarios) es pertinente entender la situación interna y externa de la organización respecto a la demanda

societal, para así poder determinar los objetivos prospectivos del gobierno respecto al input identificado. Para ello utilizaremos el método DAFO (también denominado FODA) el cual nos aporta un análisis detallado de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades del gobierno respecto la demanda.

ANÁLISIS SITUACIONAL DEL GOBIERNO POR DEMANDA SOCIETAL	
AL INTERIOR DEL GOBIERNO	AL EXTERIOR DEL GOBIERNO
DEBILIDADES (Generar lluvia de Ideas)	AMENAZAS (Generar lluvia de Ideas)
FORTALEZAS (Generar lluvia de Ideas)	OPORTUNIDADES (Generar lluvia de Ideas)

La metodología nos pide que el grupo de expertos fluya con una lluvia de ideas organizada e identificable definitoriamente, para que al hacer la criba conceptual se sinteticen puntos coincidentes. Es necesario, además, propiciar un debate justificativo de las ideas para un entendimiento global por parte del grupo. Los resultados han de sintetizarse en un informe final, denominado informe DAFO, mismo que será elaborado por el relator grupal, dicho informe servirá de soporte para la implicación del IAP, tanto en la formación del Comité de Seguimiento (COMSEG), así como en la formación de los Grupos de Trabajo Participativos (GTP) a formarse para aplicar dicha técnica, que como señalamos con antelación coadyuvará a la colegitimación de las acciones a emprender para cumplir con el objetivo deseado en el ámbito de lo futurible, además de darnos una visión general de la organización gubernamental respecto a la demanda societal.

Una vez realizado el análisis situacional del gobierno respecto al *Input Societal*, se pasa a la formación del IAP, y de ahí a la planeación estratégico- prospectiva.

EL IAP como coadyuvante de la colegitimación política

La Investigación - Acción - Participación (IAP) es un enfoque investigativo y una metodología de investigación aplicada a estudios sobre realidades humanas. Como enfoque se refiere a una orientación teórica (filosofía, y marco teórico) en torno a cómo investigar. Como metodología hace referencia a procedimientos técnicos específicos para llevar adelante una investigación, un estudio científico diferente a la investigación tradicional, ya que es una manera concreta de llevar adelante los pasos de la investigación científica de acuerdo con su enfoque teórico participativo.

La novedad puede ubicarse en el sentido e implicación de las dos palabras que acompañan la primera (investigación); Acción - Participación. No es sólo investigación, ni sólo investigación participativa, ni sólo investigación - Acción; implica la presencia real, concreta y en interrelación de la Investigación, de la Acción, y de la Participación.

La IAP nace en los años 70, con base en la orientación sociológica de la teoría de la dependencia - liberación, su aspecto clave es darle valor a la praxis y a la interacción de la comunidad por encima de los intereses grupales y políticos.

El IAP orienta un proceso de estudio de la realidad o de aspectos determinados de ella, con rigor científico, correlacionando además a la ciudadanía mediante la acción participativa, la cual es entendida no solo como el simple actuar, o cualquier tipo de acción, sino como una acción que conduce al cambio social y estructural de fondo.

Esta acción es llamada por algunos de sus impulsores, praxis (proceso síntesis entre teoría y práctica) , la cual es el resultado de una reflexión continua sobre la realidad abordada no solo para conocerla, sino para transformarla; en la medida que halla mayor reflexión sobre la realidad, mayor calidad y eficacia transformadora se tendrá en ella. La investigación y la acción se funden creadoramente en la praxis. El requerimiento de cualquier investigación, que quiera ser práctica y transformadora, es la acción. La validez de una investigación la otorga la acción y sí ésta se complementa con la participación, el éxito es más probable.

Es importante tener en cuenta que no hay que esperar el final de la investigación para llegar a la acción, pues todo lo que se va realizando en el proceso es acción y a la vez va incidiendo en la realidad.

Este enfoque implica un replanteamiento epistemológico, político, y por tanto metodológico; no es hacer lo mismo de antes, pero ahora con la participación de la comunidad, sino investigar correlacionalmente con la comunidad desde una nueva óptica colegitimadora.

Epistemológicamente supone romper con el binomio clásico de sujeto y objeto de la investigación, lo que implica un cambio enorme en las concepciones del trabajo político, el objeto final es la transformación de la realidad social en beneficio de la comunidad participante, y no en beneficio de los intereses grupales o personales.

Fases técnicas del IAP con inclusión de la planeación prospectivo-estratégica

Tras la conjunción metodológica del IAP y la Planeación Prospectivo -Estratégica la definición de los objetivos deseables en el contexto de lo futurible alcanzan una mayor certeza gracias a la colegitimación engendrada. Primero se implementa el IAP y tras la definición de los objetivos se proyecta el trabajo prospectivo, el cual definirá los objetivos y las acciones para que se proyecten finalmente en el programa de acción integral e impacten en un mediano y largo plazo a la sociedad.

Las fases técnicas del IAP se sintetizan en tres etapas: Autodiagnóstico; Trabajo de Campo; y Conclusiones - Propuestas de Acción.

I.-AUTODIAGNÓSTICO
1. Proyección Mediática de la Demanda Ciudadana
2. Comisión de Seguimiento
3. Grupo de IAP (GIAP)
4. Elementos Analizadores
5. Trabajo de Campo
6. Primer Informe

La primera fase de Autodiagnóstico se inicia tras permiar a los actores políticos principales y secundarios de la demanda ciudadana detectada. Para ello se hacen públicas las demandas o se mediatiza la problemática para calentar el ambiente discursivo, si este aún no lo está.

A partir de aquí, se hace un llamado formal y mediático a los actores principales y secundarios que estén dispuestos a participar en la solución de la demanda social. Dicha convocatoria tiene que ser incluyente en su más amplio espectro, concretándose compromisos de atender la demanda mediante la coparticipación de los diversos actores.

Una vez realizada la convocatoria se pasa a la formación de la "Comisión de Seguimiento", la cual estará integrada por los diversos actores principales y secundarios que presenten algún tipo de liderazgo político, o por lo menos digan tenerlo.

Tras la formación de la Comisión de Seguimiento se efectúa una sesión para explicar los pormenores del trabajo a realizar, pidiéndoles su apoyo para conformar el Grupo de Investigación Acción Participativa (GIAP). El cual requiere de integrantes ciudadanos (no líderes) que representen la pluralidad de pensamiento de los actores participantes. La conformación del GIAP debe ser proporcional y equilibrada, cuidando la no inclusión de líderes, mismos que al detectarse deberán ser invitados a integrarse a la Comisión de Seguimiento. Dicho planteamiento es fundamental, ya que de no hacerlo así el trabajo de campo se complicará. Se captan voluntarios de los diversos grupos de actores involucrados, conformando un grupo mixto de trabajo (Técnicos + Vecinos Colabora.).

Formado el GIAP se procede a planear la investigación, la cual consistirá en estudios cuantitativos, cualitativos y comparativos por parte del personal técnico del gobierno y los ciudadanos integrantes del GIAP, en lo que se denomina "Trabajo de Campo", para lo que hay que dinamizar conjuntamente los "Elementos Analizadores" lo que básicamente debe ser entendido como una reproducción participativa, buscando implantar reacciones sinergéticas. (Ruedas de Prensa, desembarco con grabadoras, cámaras etc.).

Una vez realizado el trabajo de campo por parte del GIAP, es necesario elaborar "el Primer Informe" en el cual se rinde un primer autodiagnóstico provisional, distinguiendo entre las finalidades buscadas en la investigación, y los objetivos generales y específicos definidos por la propia ciudadanía.

II.- TRABAJO DE CAMPO
1. Trabajo de Campo
2. Análisis del Discurso
3. Segundo Informe

Una vez generado el primer informe, se prosigue con el trabajo de campo por parte del GIAP intentando descubrir los objetivos planteados por la propia ciudadanía para resolver la demanda o problema objeto del estudio. Concluido lo anterior se origina un proceso de penetración mediática para medir, mediante el "Análisis del Discurso", el impacto de los objetivos identificados por el GIAP. Ante dicha penetración mediática se elabora un "Segundo Informe" que definirá finalmente los objetivos apuesta a construir mediante los talleres prospectivos con la coparticipación de la Comisión de Seguimiento.

Hasta aquí hemos generado desde la propia ciudadanía, y con la coparticipación de los diversos actores políticos los objetivos deseados para dar solución a la demanda societal. Lo que nos definirá legítimamente los campos de lucha política para la planeación prospectiva en los talleres coparticipativos que la definirán.

Es necesario nutrir de información relevante la discusión grupal a realizarse mediante la presentación y complementación de los estudios jurídicos, financieros, de capital humano, de

tiempos, y en general de recursos asignables que el gobierno haya realizado, para que de requerirse en el proceso se complementen con aportes que el propio GIAP pudiese realizar.

Los talleres serán conformados por la Comisión de Seguimiento y por las autoridades responsables, generando un nuevo grupo prospectivo (GP) su labor consistirá en definir la planeación prospectivo-estratégica para los objetivos deseados, con la finalidad de proyectar los escenarios futuros mediante el análisis exhaustivo de la información disponible y generada.

III.-TALLER PROSPECTIVO-ESTRATÉGICO (Propio de la Planeación Prospectivo-Estratégica e incluido dentro de la Fase del IAP).

Tras haber definido: "la demanda societal a resolver" mediante la triangulación metodológica (cuantitativo-cualitativo-comparativo); "los actores involucrados con su ponderación y valorización de fuerza-movilidad" al adaptar el método IGO; "la situación interna y externa del gobierno" al aplicar el DAFO; así como el haber desentrañado "los pretendidos objetivos ciudadanos" tras la aplicación del IAP, y tras haber retroalimentado al grupo con los informes jurídicos, económicos, etc. proponemos en el presente taller integrado por el GP (Grupo Prospectivo) la utilización del método MACTOR, el Ábaco de Regnier, y nuevamente el IGO para definir y concretar la planeación político-estratégica.

Aplicación del Método MACTOR:

Las etapas técnicas indicadas por Michel Godet para la aplicación del método MACTOR comprenden siete fases: "el cuadro de estrategias de los actores"; "los retos estratégicos y los objetivos asociados"; "matriz de posiciones"; "matriz de posiciones evaluadas"; "relaciones de fuerza de los actores"; "relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y de divergencias entre actores"; "recomendaciones estratégicas y las preguntas clave del futuro".

En el taller prospectivo los diversos actores representados se posicionarán mediante el método MACTOR , el cual analiza el juego de cada actor, su nivel de confrontación, y su fuerza. Dicho método nos evidencia los conflictos previsibles entre los actores; y entre, éstos y los objetivos, así como su grado de influencia correlacional, lo que nos dibuja prospectivamente los diversos escenarios para proyectar la ruta más nítida hacia el cumplimiento de los objetivos clave para transformar el futuro, en futuro deseado.

Al adaptar la metodología MACTOR, a lo político, es necesario recapitular la línea de acción planteada desde la detección de demanda societal (problemática) así como desde la ponderación de fuerza-movilidad de los actores políticos, toda vez que si la planeación no involucró a los actores en un trabajo coparticipativo como el IAP propuesto dada su escasa fuerza y movilidad, y se decidió una planeación político estratégico -prospectiva "ad intro" del gobierno, el procedimiento planteado por Godet debe agotarse inexorablemente. Es decir, la aplicación del MACTOR iniciará con la ponderación de los expertos de gobierno generando un cuadro de estrategia de actores para después definir los retos estratégicos y los objetivos asociados, prosiguiendo con el proceso metodológico. Ahora bien, si se procedió a la integración coparticipativa de los actores mediante la implantación del IAP, se genera directamente la Matriz de posiciones Actor-Actor, Actor-Objetivo (el cual ya fue definido por el trabajo de campo del IAP) saltándose las dos fases anteriormente indicadas y que explicamos a continuación

para efectos aclaratorios. ("el cuadro de estrategias de los actores"; "los retos estratégicos y los objetivos asociados").

Fase 1: construir "el cuadro de estrategias de los actores"
(Se instrumenta sólo si no se aplicó el IAP)

La construcción de este cuadro de estrategias se refiere al posicionamiento de los actores respecto a la demanda societal es lo que explica la evolución de las variables u objetivos estratégicos (digamos que el número útil de actores, por sesión se sitúa entre 10-20).

El grupo de expertos tendrá que compilar la información sobre los actores situándola del siguiente modo:

- establecer una carta de identidad de cada actor: sus finalidades, objetivos, proyectos en desarrollo, preferencias, sus motivaciones, obligaciones y medios de acción internos, su comportamiento en el pasado.
- examinamos por otra parte los medios de acción de que dispone cada actor sobre los otros para llevar a buen termino sus proyectos o imponer sus objetivos.

	A1	A2	A3	A4	A5
A1	• Finalidades:... • Objetivos:... • Proyectos en Desarrollo:... • Preferencias:... • Motivaciones:... • Obligaciones:... • Medios de Acción:... • Comportamiento Pasado:... (FOPPMOMC)	Medios de Acción de que dispone cada actor sobre los otros para concluir sus proyectos o imponer sus objetivos (MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)
A2	(MA-A-A)	(FOPPMOMC)	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)
A3	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(FOPPMOMC)	(MA-A-A)	(MA-A-A)
A4	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(FOPPMOMC)	(MA-A-A)
A5	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(MA-A-A)	(FOPPMOMC)

Fase 2: identificar "los retos estratégicos y los objetivos asociados"
(Se instrumenta sólo si no se aplicó el IAP)

El choque inherente entre los actores, en función de sus finalidades, proyectos y medios de acción a ellos asociados, nos devela los retos estratégicos sobre los que los actores tienen intereses, ello nos define los diversos objetivos que dichos actores quisieran cumplir para poder atender la demanda societal.

RETOS ESTRATÉGICOS	OBJETIVOS ASOCIADOS
RE1	Ob1 Ob2 Etc.
RE2	Ob3 Ob4 Etc.
RE3	Ob5 Ob6 Etc.
RE4	Ob7 Ob8 Etc.

Fase 3: situar cada actor en relación con los objetivos estratégicos "Matriz de Posiciones"

En esta etapa se crea una matriz Actor-Objetivo ponderando la actitud de cada actor en relación a cada objetivo indicando su acuerdo (+1), su desacuerdo (-1) o bien su neutralidad (0) con dichos valores, ello nos permite graficar la relación de los actores por cada objetivo. (Ver Ejemplo).

Al conjuntar la Matriz MAO (ACTOR - OBJETIVO) por su transpuesta MOA (OBJETIVO - ACTOR) podemos visualizar los grupos de actores en convergencia y divergencia de intereses, además de evaluar su grado de libertad aparente, de identificar los actores más amenazados potencialmente y de analizar la estabilidad del sistema.

Ejemplo de Aplicación Metodológica del Método MACTOR para la ponderación del posicionamiento Actor-Actor y Actor -Objetivo

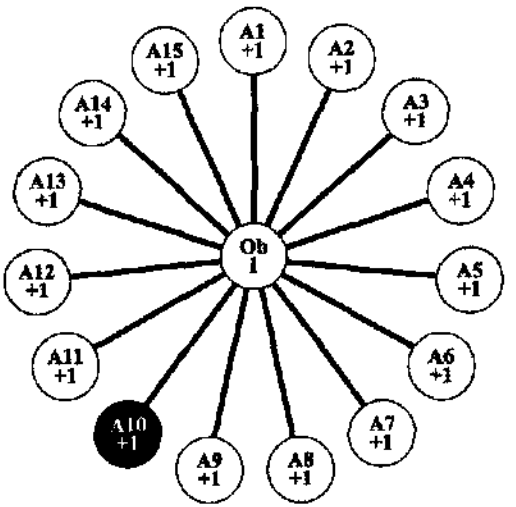
ACTORES Número de actores = 15	OBJETIVOS Número de objetivos = 5
A1 SAGARPA	O1 Impedir la sobre Explotación de las Especies
A2 Pescadores	O2 Implementar una replaneación del Sector
A3 Cooperativas	O3 Generar mayor Financiamiento
A4 Comercializadores	O4 Efectuar Estudios Bio-Marinos de Sustentabilidad
A5 Municipio	O5 Evitar la contaminación
A6 Estado	
A7 Inversionistas	
A8 Investigadores	
A9 Permisionarios	
A10 Pescadores Furtivos	
A11 Marina	
A12 Cámara Industria Pesquera	
A13 CONAPESCA	
A14 Federación de Cooperativas	

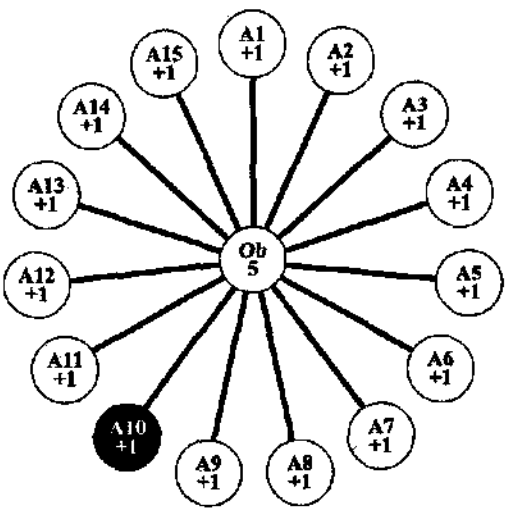
A15 Capitanía de Puertos

Posiciones Simples de Actores y Objetivos

	O1	O2	O3	O4	O5	S+	S-	Sñ
A1	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A2	-1	-1	+1	+1	+1	+3	-2	5
A3	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A4	-1	-1	+1	0	+1	+2	-2	4
A5	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A6	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A7	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A8	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A9	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A10	- 1	- 1	+1	- 1	- 1	+1	-4	5
A11	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A12	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A13	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A14	+1	+1	+1	+1	+1	+5	0	5
A15	+1	+1	0	0	+1	+3	0	3
S+	+12	+12	+14	+12	+14			
S-	-3	-3	0	-1	-1			
Sñ	15	15	14	13	15			

Relación de los actores por cada objetivo





Convergencias y Divergencias tras la transposición de matrices

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15
A1	XXX	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	XXX	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-4	0	0	0	0	0
A2	+3	XXX	+3	+4	+3	+3	+3	+3	+3	+3	+3	+3	+3	+3	+1
	-2	XXX	-2	0	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2	-2
A3	+5	+3	XXX	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	XXX	-2	0	0	0	0	0	-4	0	0	0	0	0
A4	+2	+4	+2	XXX	+2	+2	+2	+2	+2	+3	+2	+2	+2	+2	+1
	-2	0	-2	XXX	-2	-2	-2	-2	-2	-1	-2	-2	-2	-2	-2
A5	+5	+3	+5	+2	XXX	+5	+5	+5	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	XXX	0	0	0	0	-4	0	0	0	0	0
A6	+5	+3	+5	+2	+5	XXX	+5	+5	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	XXX	0	0	0	-4	0	0	0	0	0
A7	+5	+3	+5	+2	+5	+5	XXX	+5	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	0	XXX	0	0	-4	0	0	0	0	0
A8	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	XXX	+5	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	0	0	XXX	0	-4	0	0	0	0	0
A9	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	XXX	+1	+5	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	XXX	-4	0	0	0	0	0
A10	+1	+3	+1	+3	+1	+1	+1	+1	+1	XXX	+1	+1	+1	+1	0
	-4	-2	-4	-1	-4	-4	-4	-4	-4	XXX	-4	-4	-4	-4	-3
A11	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	XXX	+5	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-4	XXX	0	0	0	0
A12	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	+5	XXX	+5	+5	+3
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-4	0	XXX	0	0	0
A13	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	+5	+5	XXX	+5	+2
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-4	0	0	XXX	0	0
A14	+5	+3	+5	+2	+5	+5	+5	+5	+5	+1	+5	+5	+5	XXX	+3
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-4	0	0	0	XXX	0
A15	+3	+1	+3	+1	+3	+3	+3	+3	+3	0	+3	+3	+3	+3	XXX
	0	-2	0	-2	0	0	0	0	0	-3	0	0	0	0	XXX
CNV	+59	+41	+59	+30	+59	+59	+59	+59	+59	+17	+59	+59	+59	+59	+35
DIV	-8	-26	-8	-25	-8	-8	-8	-8	-8	-50	-8	-8	-8	-8	-7

MAO-MOA

Convergencias
A1 --- A3 : +5
A1 --- A5 : +5
A1 --- A6 : +5
A1 --- A7 : +5
A1 --- A8 : +5
A1 --- A9 : +5
A1 --- A11 : +5
A1 --- A12 : +5
A1 --- A13 : +5
A1 --- A14 : +5
A1 --- A2 : +3
A1 --- A4 : +2
A1 --- A15 : +3
A1 --- A10 : +1

Convergencias
A2 --- A4 : +4
A2 --- A15 : +1
A2 --- A10 : +3

Convergencias
A3 --- A5 : +5
A3 --- A6 : +5
A3 --- A7 : +5
A3 --- A8 : +5
A3 --- A9 : +5
A3 --- A11 : +5
A3 --- A12 : +5
A3 --- A13 : +5
A3 --- A14 : +5
A3 --- A2 : +3
A3 --- A4 : +2
A3 --- A15 : +3
A3 --- A10 : +1

Convergencias
A4 --- A15 : +1
A4 --- A10 : +3

Convergencias
A5 --- A6 : +5
A5 --- A7 : +5
A5 --- A8 : +5
A5 --- A9 : +5
A5 --- A11 : +5
A5 --- A12 : +5
A5 --- A13 : +5
A5 --- A14 : +5
A5 --- A2 : +3
A5 --- A4 : +2
A5 --- A15 : +3
A5 --- A10 : +1

Convergencias
A6 --- A7 : +5
A6 --- A8 : +5
A6 --- A9 : +5
A6 --- A11 : +5
A6 --- A12 : +5
A6 --- A13 : +5
A6 --- A14 : +5
A6 --- A2 : +3
A6 --- A4 : +2
A6 --- A15 : +3
A6 --- A10 : +1

Convergencias
A7 --- A8 : +5
A7 --- A9 : +5
A7 --- A11 : +5
A7 --- A12 : +5
A7 --- A13 : +5
A7 --- A14 : +5
A7 --- A2 : +3
A7 --- A4 : +2
A7 --- A15 : +3
A7 --- A10 : +1

Convergencias
A8 --- A9 : +5
A8 --- A11 : +5
A8 --- A12 : +5
A8 --- A13 : +5
A8 --- A14 : +5
A8 --- A2 : +3
A8 --- A4 : +2
A8 --- A15 : +3
A8 --- A10 : +1

Convergencias
A9 --- A11 : +5
A9 --- A12 : +5
A9 --- A13 : +5
A9 --- A14 : +5
A9 --- A2 : +3
A9 --- A4 : +2
A9 --- A15 : +3
A9 --- A10 : +1

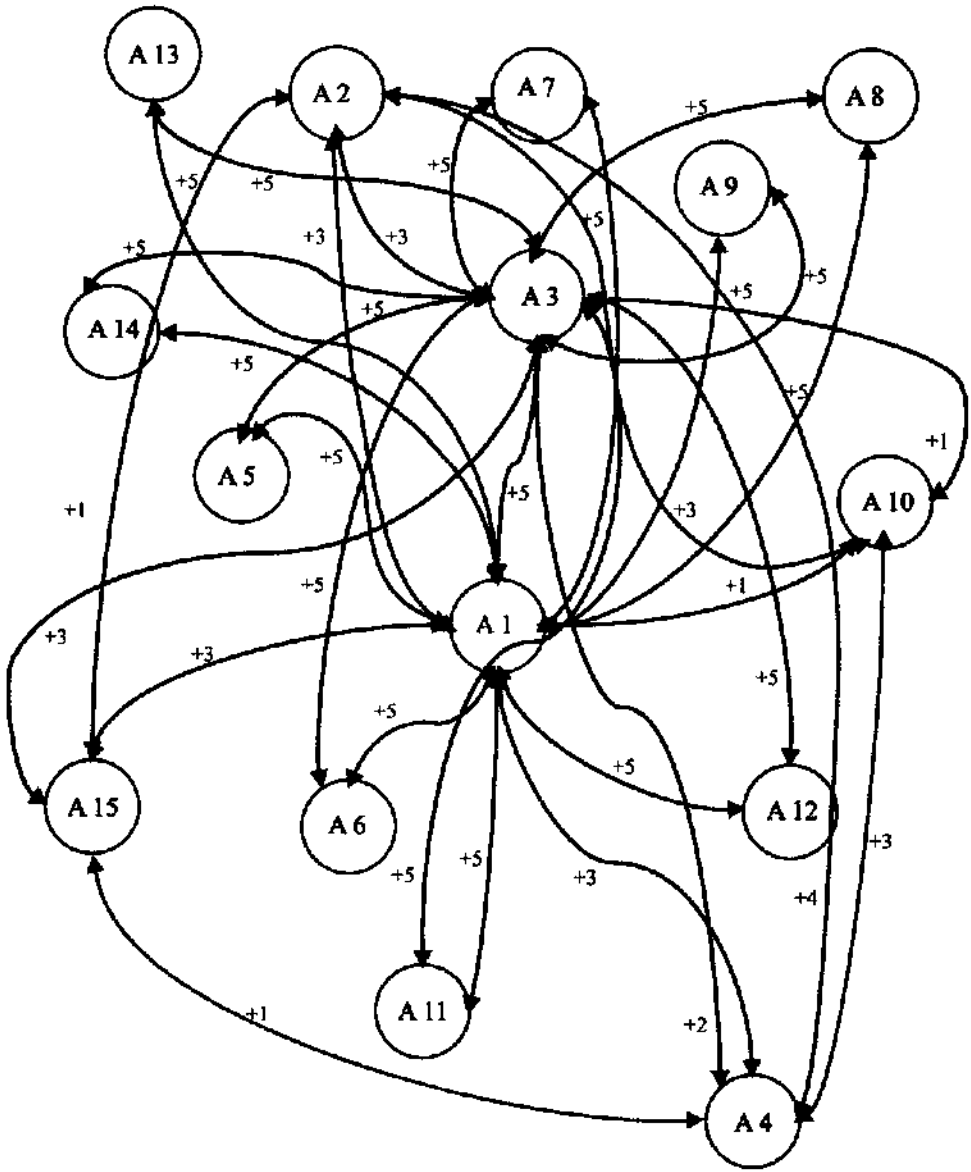
Convergencias
A11 --- A12 : +5
A11 --- A13 : +5
A11 --- A14 : +5
A11 --- A2 : +3
A11 --- A4 : +2
A11 --- A15 : +3
A11 --- A10 : +1

Convergencias
A12 --- A13 : +5
A12 --- A14 : +5
A12 --- A2 : +3
A12 --- A4 : +2
A12 --- A15 : +3
A12 --- A10 : +1

Convergencias
A13 --- A14 : +5
A13 --- A2 : +3
A13 --- A4 : +2
A13 --- A15 : +3
A13 --- A10 : +1

Convergencias
A14 --- A2 : +3
A14 --- A4 : +2
A14 --- A15 : +3
A14 --- A10 : +1

CONVERGENCIAS
Las citadas convergencias podrían graficarse así...



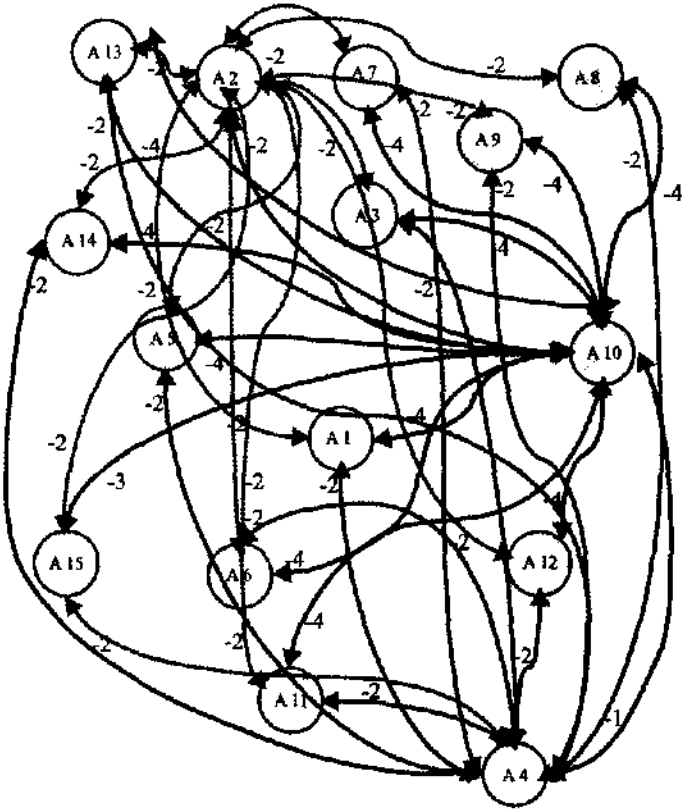
Para efectos prácticos sólo se graficó la convergencia de los actores A1, A2, A3 y A4, faltando de graficar el resto. Es conveniente recordar al lector que si son muchas convergencias es difícil interpretar el mapeo, por lo que es más recomendable el uso de la tabla.

DIVERGENCIAS

Divergencias
A10 --- A2 : -2
A10 --- A4 : -1
A10 --- A1 : -4
A10 --- A3 : -4
A10 --- A5 : -4
A10 --- A6 : -4
A10 --- A7 : -4
A10 --- A8 : -4
A10 --- A9 : -4
A10 --- A11 : -4
A10 --- A12 : -4
A10 --- A13 : -4
A10 --- A14 : -4
A10 --- A15 : -3

Divergencias
A2 --- A1 : -2
A2 --- A3 : -2
A2 --- A5 : -2
A2 --- A6 : -2
A2 --- A7 : -2
A2 --- A8 : -2
A2 --- A9 : -2
A2 --- A11 : -2
A2 --- A12 : -2
A2 --- A13 : -2
A2 --- A14 : -2
A2 --- A15 : -2

Divergencias
A4 --- A1 : -2
A4 --- A3 : -2
A4 --- A5 : -2
A4 --- A6 : -2
A4 --- A7 : -2
A4 --- A8 : -2
A4 --- A9 : -2
.A4 --- A11 : -2
.A4 --- A12 : -2
A4 --- A13 : -2
A4 --- A14 : -2
.A4 --- A15 : -2



Fase 4: jerarquizar para cada actor sus prioridades de objetivos (Matriz de posiciones Valoradas)

Los gráficos construidos anteriormente son bastante elementales porque no tienen en cuenta más que el número de convergencias y divergencias de los objetivos entre actores. Para profundizar en el análisis conviene tener en cuenta igualmente la jerarquización de los objetivos para cada actor. Evaluando la intensidad del posicionamiento de cada actor con la ayuda de una escala específica la cual aconseja Godet debe encontrarse entre -4 a +4. (Veamos el ejemplo que hemos venido trabajando).

Matriz de Posiciones Valoradas de Actores y Objetivos

	O1	O2	O3	O4	O5	S+	S-	Sñ
A1	+4	+4	+3	+4	+4	+19	0	19
A2	-2	-2	+4	+1	+2	+7	-4	11
A3	+2	+2	+4	+3	+2	+13	0	13
A4	-4	-1	+4	0	+2	+6	-5	11
A5	+2	+2	+3	+3	+2	+12	0	12
A6	+4	+4	+4	+4	+4	+20	0	20
A7	+2	+3	+4	+4	+4	+17	0	17
A8	+4	+4	+4	+4	+4	+20	0	20
A9	+2	+2	+4	+3	+2	+13	0	13
A10	-4	-4	+2	-4	-4	+2	-16	18
A11	+4	+4	+2	+4	+4	+18	0	18
A12	+2	+2	+4	+4	+4	+18	0	18
A13	+4	+4	+4	+4	+4	+20	0	20
A14	+2	+2	+4	+3	+2	+13	0	13
A15	+3	+3	0	0	+4	+10	0	10
S+	+35	+36	+50	+41	+44			
S-	-10	-7	0	-4	-4			
Sñ	45	43	50	45	48			

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15
A1	XXX	+9	+16	+6.5	+155	+19.5	+18	+19.5	+16	+2.5	+18.5	+17.5	+19.5	+16	+11
	XXX	-6	0	-6.5	0	0	0	0	0	-16	0	0	0	0	0
A2	+9	XXX	+8	+10.5	+7.5	+9.5	+9.5	+9.5	+8	+9	+8.5	+9.5	+9.5	+8	+3
	-6	XXX	-4	0	-4	-6	-4.5	-6	-4	-55	-6	-4	-6	-4	-5
A3	+16	+8	XXX	+6	+12.5	+16.5	+15	+16.5	13	+3	+15.5	+14.5	+16.5	+13	+8
	0	-4	XXX	-4.5	0	0	0	0	0	-12.5	0	0	0	0	0
A4	+6.5	+10.5	+6	XXX	+5.5	+7	+7	+7	+6	+9.5	+6	+7	+7	+6	+3
	-6.5	0	-4.5	XXX	-4.5	-6.5	-5	-6.5	-4.5	-3	-6.5	-4.5	-6.5	-4.5	-5.5
A5	+15.5	+7.5	+12.5	+5.5	XXX	+16	+14.5	+16	+12.5	+2.5	+15	+14	+16	+12.5	+8
	0	-4	0	-4.5	XXX	0	0	0	0	-12.5	0	0	0	0	0
A6	+19.5	+9.5	+16.5	+7	+16	XXX	+18.5	+20	+16.5	+3	+19	+18	+20	+16.5	+11
	0	-6	0	-65	0	XXX	0	0	0	-16	0	0	0	0	0
A7	+18	+9.5	+15	+7	+14.5	+18.5	XXX	+18.5	+15	+3	+17.5	+16.5	+18.5	+15	+9.5
	0	-4.5	0	-5	0	0	XXX	0	0	-14.5	0	0	0	0	0
A8	+19.5	+9.5	+16.5	+7	+16	+20	+18.5	XXX	+16.5	+3	+19	+18	+20	+16.5	+11
	0	-6	0	-6.5	0	0	0	XXX	0	-16	0	0	0	0	0
A9	+16	+8	+13	+6	+12.5	+16.5	+15	+16.5	XXX	+3	+15.5	+14.5	+16.5	+13	+8
	0	-4	0	-4.5	0	0	0	0	XXX	-12.5	0	0	0	0	0
A10	+2.5	+9	+3	+9.5	+2.5	+3	+3	+3	+3	XXX	+2	+3	+3	+3	0
	-16	-5.5	-12.5	-3	-12.5	-16	-14.5	-16	-12.5	XXX	-16	-14	-16	-12.5	-11
A11	+18.5	+8.5	+15.5	+6	+15	+19	+17.5	+19	+15.5	+2	XXX	+17	+19	+15.5	+11
	0	-6	0	-6.5	0	0	0	0	0	-16	XXX	0	0	0	0
A12	+17.5	+9.5	+14.5	+7	+14	+18	+16.5	+18	+14.5	+3	+17	XXX	+18	+14.5	+9
	0	-4	0	-4.5	0	0	0	0	0	-14	0	XXX	0	0	0
A13	+19.5	+9.5	+16.5	+7	+16	+20	+18.5	+20	+16.5	+3	+19	+18	XXX	+16.5	+11
	0	-6	0	-6.5	0	0	0	0	0	-16	0	0	XXX	0	0
A14	+16	+8	+13	+6	+12.5	+16.5	+15	+16.5	+13	+3	+15.5	+14.5	+16.5	XXX	+8
	0	-4	0	-4.5	0	0	0	0	0	-12.5	0	0	0	XXX	0
A15	+11	+3	+8	+3	+8	+11	+9.5	+11	+8	0	+11	+9	+11	+8	XXX
	0	-5	0	-5.5	0	0	0	0	0	-11	0	0	0	0	XXX
CNV	+205	+119	+174	+94	+168	+211	+196	+211	+174	+49.5	+199	+191	+211	+174	+111.5
DIV	-28.5	-65	-21	-68.5	-21	-28.5	-24	-28.5	-21	-178	-28.5	-22.5	-28.5	-21	-21.5

	Convergencias Valoradas[16]	
A1 — A11 : +18.5	A6 — A10 : +3	A12 — A3 : +14.5
A1 — A7 : +18		A12 — A9 : +14.5
A1 — A12 : +17.5	A7 — A3 : +15	A12 — A14 : +14.5
A1 — A3 : +16	A7 — A9 : +15	A12 — A5 : +14
A1 — A9 : +16	A7 — A14 : +15	A12 — A2 : +9.5
A1 — A14 : +16	A7 — A5 : +14.5	A12 — A4 : +7
A1 — A5 : +15.5	A7 — A2 : +9.5	A12 — A15 : +9
A1 — A2 : +9	A7 — A4 : +7	A12 — A10 : +3
A1 — A4 : +6.5	A7 — A15 : +9.5	
A1 — A15 : +11	A7 — A10 : +3	A13 — A14 : +16.5
A1 — A10 : +2.5		A13 — A5 : +16
	A8 — A13 : +20	A13 — A2 : +9.5
A2 — A4 : +10.5	A8 — A1 : +19.5	A13 — A4 : +7
A2 — A15 : +3	A8 — A11 : +19	A13 — A15 : +11
A2 — A10 : +9	A8 — A7 : +18.5	A13 — A10 : +3
	A8 — A12 : +18	
A3 — A9 : +13	A8 — A3 : +16.5	A14 — A5 : +12.5
A3 — A14 : +13	A8 — A9 : +16.5	A14 — A2 : +8
A3 — A5 : +12.5	A8 — A14 : +16.5	A14 — A4 : +6
A3 — A2 : +8	A8 — A5 : +16	A14 — A15 : +8
A3 — A4 : +6	A8 — A2 : +9.5	A14 — A10 : +3
A3 — A15 : +8	A8 — A4 : +7	
A3 — A10 : +3	A8 — A15 : +11	
	A8 — A10 : +3	
A4 — A15 : +3		
A4 — A10 : +9.5	A9 — A14 : +13	
	A9 — A5 : +12.5	
A5 — A2 : +7.5	A9 — A2 : +8	
A5 — A4 : +5.5	A9 — A4 : +6	
A5 — A15 : +8	A9 — A15 : +8	
A5 — A10 : +2.5	A9 — A10 : +3	
A6 — A8 : +20	A11 — A7 : +17.5	
A6 — A13 : +20	A11 — A12 : +17	
A6 — A1 : +19.5	A11 — A3 : +15.5	
A6 — A11 : +19	A11 — A9 : +15.5	
A6 — A7 : +18.5	A11 — A14 : +15.5	
A6 — A12 : +18	A11 — A5 : +15	
A6 — A3 : +16.5	A11 — A2 : +8.5	
A6 — A9 : +16.5	A11 — A4 : +6	
A6 — A14 : +16.5	A11 — A15 : +11	
A6 — A5 : +16	A11 — A10 : +2	
A6 — A2 : +9.5		
A6 — A4 : +7		
A6 — A15 : +11		

Convergencias y Divergencias Valoradas entre Actores
Dirigencias Valoradas

A10 --- A4 : -3
A10 --- A2 : -5.5
A10 --- A1 : -16
A10 --- A6 : -16
A10 --- A8 : -16
A10 --- A11 : -16
A10 --- A13 : -16
A10 --- A7 : -14.5
A10 --- A12 : -14
A10 --- A15 : -11
A10 --- A3 : -12.5
A10 --- A5 : -12.5
A10 --- A9 : -12.5
A10 --- A14 : -12.5

A4 --- A1 : -6.5
A4 --- A6 : -6.5
A4 --- A8 : -6.5
A4 --- A11 : -6.5
A4 --- A13 : -6.5
A4 --- A7 : -5
A4 --- A12 : -4.5
A4 --- A15 : -5.5
A4 --- A3 : -4.5
A4 --- A5 : -4.5
A4 --- A9 : -4.5
A4 --- A14 : -4.5

A2 --- A1 : -6
A2 --- A6 : -6
A2 --- A8 : -6
A2 --- A11 : -6
A2 --- A13 : -6
A2 --- A7 : -4.5
A2 --- A12 : -4
A2 --- A15 : -5
A2 --- A3 : -4
A2 --- A5 : -4
A2 --- A9 : -4
A2 --- A14 : -4

Fase 5: evaluar las relaciones de fuerza de los actores

Se construye una matriz de influencias directas entre actores a partir de un cuadro estratégico de actores valorando los medios de acción de cada actor. Las relaciones de fuerza son calculadas por el programa Mactor teniendo en cuenta la fidelidad de los medios de acción directos e indirectos (un actor puede actuar sobre otro por mediación de un tercero). Se construye un plano de influencia-dependencia de actores. El análisis de las relaciones de fuerza de los actores antepone las fuerzas y las debilidades de cada uno los actores, sus posibilidades de bloqueo, y en sí su posicionamiento respecto a los objetivos planteados.

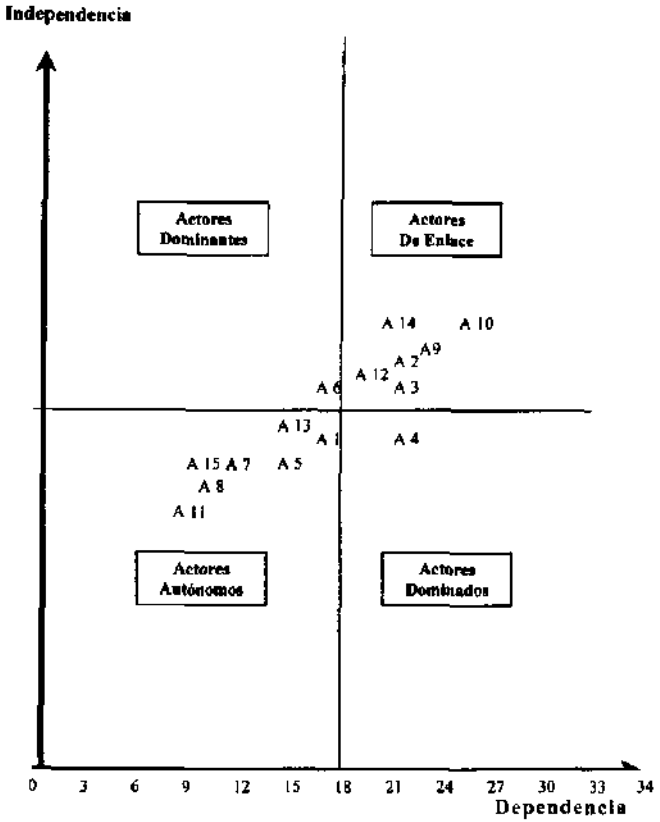
	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	INF
A1	0	2	1	2	1	1	0	0	1	3	0	1	0	1	0	13
A2	2	0	2	3	1	1	2	1	3	3	1	3	2	2	1	27
A3	2	2	0	2	1	1	1	1	2	3	1	2	1	1	1	21
A4	2	2	2	0	1	1	1	0	2	1	0	1	2	1	0	16
A5	1	1	1	1	0	1	1	1	1	3	0	0	1	1	1	14
A6	1	1	1	1	1	0	1	1	1	3	0	1	1	2	0	15
A7	0	1	1	1	1	1	0	0	0	2	0	1	1	1	0	10
A8	0	1	1	1	1	1	0	0	1	3	0	1	0	1	0	11
A9	1	2	2	2	1	1	1	1	0	3	1	0	1	1	2	19
A10	3	3	3	3	3	3	3	3	3	0	3	3	3	3	3	42
A11	0	1	1	0	0	0	0	1	1	3	0	1	0	1	0	9
A12	1	2	2	1	1	1	1	0	1	3	1	0	1	2	1	18
A13	1	2	1	1	1	1	0	1	1	3	0	1	0	1	0	14
A14	1	2	1	2	1	1	1	1	2	3	1	2	1	0	2	21
A15	0	2	2	0	1	1	0	0	2	3	0	1	0	1	0	13
DEP	15	24	21	20	15	15	12	11	21	39	8	18	14	19	11	263

Influencias Directas entre Actores
Influencias Indirectas entre Actores

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	INF
A1	13	13	13	13	11	11	12	9	13	12	8	10	13	12	9	**159**
A2	15	23	20	20	15	15	12	11	20	25	8	18	14	18	11	**222**
A3	15	21	20	18	15	15	12	11	18	20	8	16	14	18	10	**211**
A4	13	16	14	15	11	11	10	8	13	16	6	11	12	12	8	**161**
A5	11	14	14	13	14	14	10	10	13	14	7	13	11	14	8	**166**
A6	12	15	14	15	14	14	11	10	14	15	8	13	12	15	10	**178**
A7	10	10	10	10	10	10	9	8	10	10	6	9	10	10	7	**130**
A8	11	11	11	11	11	11	11	9	11	11	8	9	11	11	9	**147**
A9	14	19	19	16	14	14	11	11	18	18	7	16	13	16	9	**197**
A10	15	24	21	20	15	15	12	11	21	39	8	18	14	19	11	**224**
A11	8	9	9	9	9	9	8	8	9	9	8	8	8	9	8	**120**
A12	14	18	17	16	14	14	12	11	17	18	8	16	13	17	10	**199**
A13	13	14	14	14	13	13	12	10	14	14	8	12	12	14	9	**174**
A14	14	21	21	17	15	15	12	11	19	20	8	16	14	18	11	**214**
A15	12	13	13	13	10	10	11	9	13	13	8	10	11	11	10	**157**
DEP	**177**	**218**	**210**	**205**	**177**	**177**	**156**	**138**	**205**	**215**	**106**	**179**	**170**	**196**	**130**	**2659**

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15	NF
A1	xxx	-2	-2	0	0	-1	+2	-2	-1	-3	0	-4	0	-2	-3	**-18**
A2	+2	xxx	-1	+4	+1	0	+2	0	+1	+1	-1	0	0	-3	-2	**4**
A3	+2	+1	xxx	+4	+1	+1	+2	0	-1	-1	-1	-1	0	-3	-3	**1**
A4	0	-4	-4	xxx	-2	-4	0	-3	-3	-4	-3	-5	-2	-5	-5	**-44**
A5	0	-1	-1	+2	xxx	0	0	-1	-1	-1	-2	-1	-2	-1	-2	**-11**
A6	+1	0	-1	+4	0	xxx	+1	-1	0	0	-1	-1	-1	0	0	**1**
A7	-2	-2	-2	0	0	-1	xxx	-3	-1	-2	-2	-3	-2	-2	-4	**-26**
A8	+2	0	0	+3	+1	+1	+3	xxx	0	0	0	-2	+1	0	0	**9**
A9	+1	-1	+1	+3	+1	0	+1	0	xxx	-3	-2	-1	-1	-3	-4	**-8**
A10	+3	-1	+1	+4	+1	0	+2	0	+3	xxx	-1	0	0	-1	-2	**9**
A11	0	+1	+1	+3	+2	+1	+2	0	+2	+1	xxx	0	0	+1	0	**14**
A12	+4	0	+1	+5	+1	+1	+3	+2	+1	0	0	xxx	+1	+1	0	**20**
A13	0	0	0	+2	+2	+1	+2	-1	+1	0	0	-1	xxx	0	-2	**4**
A14	+2	+3	+3	+5	+1	0	+2	0	+3	+1	-1	-1	0	xxx	0	**18**
A15	+3	+2	+3	+5	+2	0	+4	0	+4	+2	0	0	+2	0	xxx	**27**

Balances netos de relaciones de fuerza entre actores
Plano de influencia-dependencia de actores respecto a los objetivos planteados



*Siguiendo con el ejemplo de la Pesca en Yucatán ponderamos el posicionamiento de los actores respecto a los objetivos buscados.

Fase 6: integrar las relaciones de fuerza en el análisis de convergencias y de divergencias entre actores

Señalar que un actor pesa dos veces más que otro en la relación de fuerza global, es dar implícitamente un doble peso al alcance que éste tiene sobre los objetivos que le interesan. La razón de ser de esta etapa consiste justamente en integrar la relación de fuerza de cada actor con la intensidad de su posicionamiento en relación a los objetivos.

Nuevamente obtenemos gráficos de convergencias y divergencias posibles entre todos los actores. La comparación entre las series de gráficos nos permite observar la deformación de alianzas y conflictos potenciales teniendo en cuenta la jerarquización de objetivos y las relaciones de fuerza entre los actores. (se sigue el mismo esquema planteado originalmente).

Matriz Ponderada de posiciones valoradas de actores y objetivos

	O1	O2	O3	O4	O5	S+	S-	Sñ
A1	+3.4	+3.4	+2.6	+3.4	+3.4	+16.2	0	16.2
A2	-2.5	-2.5	+5	+1.2	+2.5	+8.7	-5	13.6
A3	+2.4	+2.4	+4.7	+3.5	+2.4	+15.4	0	15.4
A4	-3.2	-0.8	+3.2	0	+1.6	+4.8	-4	8.7
A5	+1.8	+1.8	+2.7	+2.7	+1.8	+10.9	0	10.9
A6	+4.1	+4.1	+4.1	+4.1	+4.1	+20.3	0	20.3
A7	+1.4	+2	+2.7	+2.7	+2.7	+11.6	0	11.6
A8	+3.5	+3.5	+3.5	+3.5	+3.5	+17.6	0	17.6
A9	+2.2	+2.2	+4.3	+3.3	+2.2	+14.1	0	14.1
A10	-4.7	-4.7	+2.3	-4.7	-4.7	+2.3	-18.7	21.0
A11	+2.9	+2.9	+1.5	+2.9	+2.9	+13.2	0	13.2
A12	+2.4	+2.4	+4.8	+4.8	+4.8	+19	0	19.0
A13	+4	+4	+4	+4	+4	+20.2	0	20.2
A14	+2.5	+2.5	+5.1	+3.8	+2.5	+16.4	0	16.4
A15	+3	+3	0	0	+4	+9.9	0	9.9
	S+	+33.6	+34.3	+50.50	+40	+42.4		
	S-	-10.3	-7.9	0	-4.7	-4.7		
	Sñ	43.9	42.2	50.5	44.7	47.1		

Convergencias y Divergencias ponderadas y valoradas entre Actores

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7	A8	A9	A10	A11	A12	A13	A14	A15
A1	XXX	+9	+15.8	+5.4	+13.6	+18.3	+13.9	+16.9	+15.2	+2.4	+14.7	+17.6	+18.2	+16.3	+10.1
	XXX	-5.9	0	-5.4	0	0	0	0	0	-16.2	0	0	0	0	0
A2	+9	XXX	+9.7	+10.6	+8	+10.4	+8.4	+9.6	+9.2	+10.8	+8	+11.5	+10.4	+10	+3.2
	-5.9	XXX	-4.8	0	-4.3	-6.5	-4.2	-6	-4.6	-6.5	-5.4	-4.9	-6.5	-5	-5.5
A3	+15.8	+9.7	XXX	+5.9	+13.1	+17.8	+13.5	+16.5	+14.7	+3.5	+14.3	+17.2	+17.8	+15.9	+8.5
	0	-4.8	XXX	-4.3	0	0	0	0	0	-14.7	0	0	0	0	0
A4	+5.4	+10.6	+5.9	XXX	+4.7	+6.4	+5.1	+5.9	+5.6	+9.4	+4.6	+7.1	+6.4	+6.2	+2.8
	-5.4	0	-4.3	XXX	-3.8	-6	-3.7	-5.5	-4.2	-3.1	-4.9	-4.4	-6	-4.5	-5
A5	+13.6	+8	+13.1	+4.7	XXX	+15.6	+11.2	+14.2	+12.5	+2.5	+12.1	+15	+15.6	13.7	+7.7
	0	-4.3	0	3.8	XXX	0	0	0	0	-13.4	0	0	0	0	0
A6	+18.3	+10.4	+17.8	+6.4	+15.6	XXX	+15.8	+19	+17.2	+3.2	+16.8	19.7	+20.3	+18.4	+11.1
	0	-6.5	0	-6	0	XXX	0	0	0	-17.5	0	0	0	0	0
A7	+13.9	+8.4	+13.5	+5.1	+11.2	+15.9	XXX	+14.6	+12.8	+2.5	+12.4	+15.3	+15.9	+14	+8
	0	-4.2	0	-3.7	0	0	XXX	0	0	-13.7	0	0	0	0	0
A8	+16.9	+9.6	+16.5	+5.9	+14.2	+19	+14.6	XXX	+15.8	+2.9	+15.4	+18.3	+18.9	+17	+10.2
	0	-6	0	-5.5	0	0	0	XXX	0	-16.4	0	0	0	0	0
A9	+15.2	+9.2	+14.7	+5.6	+12.5	+17.2	+12.8	+15.8	XXX	+3.3	+13.7	+16.6	+17.2	+153	+82
	0	-4.6	0	-4.2	0	0	0	0	XXX	-14.2	0	0	0	0	0
A10	+24	+10.8	+3.5	+9.4	+2.5	+3.2	+2.5	+2.9	+3.3	XXX	+19	+3.5	+3.2	+3.7	0
	-16.2	-6.5	-14.7	-3.1	-13.4	-17.5	-13.7	-16.4	-14.2	XXX	-15.2	-16.5	-17.4	-15	-12
A11	+14.7	+8	+14.3	+4.6	+12.1	+16.8	12.4	+15.4	+13.7	+19	XXX	+16.1	+16.7	+14.8	+9.4
	0	-5.4	0	-4.9	0	0	0	0	0	-15.2	XXX	0	0	0	0
A12	+17.6	+11.5	+17.2	+7.1	+15	+19.7	+15.3	+18.3	+16.6	+3.5	+16.1	XXX	+19.6	+17.7	+9.7
	0	-4.9	0	-4.4	0	0	0	0	0	-16.5	0	XXX	0	0	0
A13	+18.2	+10.4	+17.8	+6.4	+15.6	+20.3	+15.9	+18.9	+17.2	+3.2	+16.7	+19.6	XXX	+18.3	+11
	0	-6.5	0	-6	0	0	0	0	0	-17.4	0	0	XXX	0	0
A14	+16.3	+10	+15.9	+6.2	+13.7	+18.4	+14	+17	+15.3	+3.7	+14.8	+17.7	+18.3	XXX	+8.8
	0	-5	0	-4.5	0	0	0	0	0	-15	0	0	0	XXX	0
A15	+10.1	+3.2	+8.5	+2.8	+7.7	+11.1	+8	+10.2	+8.2	0	+9.4	+9.7	+11	+8.8	XXX
	0	-5.5	0	-5	0	0	0	0	0	-12	0	0	0	0	XXX
CNV	+187.4	+128.8	+184.2	+86.1	+159.5	+210.1	+163.5	+195.2	+17.73	+52.8	+170.9	+204.9	+209.5	+190.1	+108
DIV	-27.5	-70.1	-23.8	-60.8	-21.5	-30	-21.6	-27.9	-23	-191.8	-25.5	-25.8	-29.9	-24.5	-22.5

Convergencias Ponderadas

A6 — A13 : +20.3	
A6 — A12 : +19.7	
A6 — A8 : +19	
A6 — A14 : +18.4	
A6 — A1 : +18.3	
A6 — A3 : +17.8	
A6 — A9 : +17.2	
A6 — A11 : +16.8	
A6 — A7 : +15.9	
A6 — A5 : +15.6	
A6 — A2 : +10.4	
A6 — A4 : +6.4	
A6 — A15 : +11.1	
A6 — A10 : +3.2	
A13 — A12 : +19.6	
A13 — A8 : +18.9	
A13 — A14 : +18.3	
A13 — A1 : +18.2	
A13 — A3 : +17.8	
A13 — A9 : +17.2	
A13 — A11 : +16.7	
A13 — A7 : +15.9	
A13 — A5 : +15.6	
A13 — A2 : +10.4	
A13 — A4 : +6.4	
A13 — A15 : +11	
A13 — A10 : +3.2	
A12 — A8 : +18.3	
A12 — A14 : +17.7	
A12 — A1 : +17.6	
A12 — A3 : +17.2	
A12 — A9 : +16.6	
A12 — A11 : +16.1	
A12 — A7 : +15.3	
A12 — A5 : +15	
A12 — A2 : +11.5	
A12 — A4 : +7.1	
A12 — A15 : +9.7	
A12 — A10 : +3.5	
A8 — A14 : +17	
A8 — A1 : +16.9	
A8 — A3 : +16.5	
A8 — A9 : +15.8	
A8 — A11 : +15.4	
A8 — A7 : +14.6	
A8 — A5 : +14.2	
A8 — A2 : +9.6	
A8 — A4 : +5.9	
A8 — A15 : +10.2	
A8 — A10 : +2.9	
A14 — A1 : +16.3	
A14 — A3 : +15.9	
A14 — A9 : +15.3	
A14 — A11 : +14.8	
A14 — A7 : +14	
A14 — A5 : +13.7	
A14 — A2 : +10	
A14 — A4 : +6.2	
A14 — A15 : +8.8	
A14 — A10 : +3.7	
A1 — A3 : +15.8	
A1 — A9 : +15.2	
A1 — A11 : +14.7	

A1 — A7 : +13.9	
A1 — A5 : +13.6	
A1 — A2 : +9	
A1 — A4 : +5.4	
A1 — A15 : +10.1	
A1 — A10 : +2.4	
A3 — A9 : +14.7	
A3 — A11 : +14.3	
A3 — A7 : +13.5	
A3 — A5 : +13.1	
A3 — A2 : +9.7	
A3 — A4 : +5.9	
A3 — A15 : +8.5	
A3 — A10 : +3.5	
A9 — A11 : +13.7	
A9 — A7 : +12.8	
A9 — A5 : +12.5	
A9 — A2 : +9.2	
A9 — A4 : +5.6	
A9 — A15 : +8.2	
A9 — A10 : +3.3	
A11 — A7 : +12.4	
A11 — A5 : +12.1	
A11 — A2 : +8	
A11 — A4 : +4.6	
A11 — A15 : +9.4	
A11 — A10 : +1.9	
A7 — A5 : +11.2	
A7 — A2 : +8.4	
A7 — A4 : +5.1	
A7 — A15 : +8	
A7 — A10 : +2.5	
A5 — A2 : +8	
A5 — A4 : +4.7	
A5 — A15 : +7.7	
A5 — A10 : +2.5	
A2 — A4 : +10.6	
A2 — A15 : +3.2	
A2 — A10 : +10.8	
A4 — A15 : +2.8	
A4 — A10 : +9.4	

Fase 7: formular las recomendaciones estratégicas y las preguntas clave del futuro

Tras la proyección de las alianzas y de los conflictos potenciales entre actores en relación con los objetivos ciudadanos (o en su defecto del grupo de expertos), el método Mactor contribuye a la formulación de las preguntas esenciales de la prospectiva y de las posibles recomendaciones estratégicas.

Así tras analizar las tendencias y valorar los conflictos, es necesario pasar a la ponderación de los escenarios posibles que se dibujan en el espectro de lo político, sin duda la legitimación en la toma de decisión por parte de la Autoridad le viene derivada del proceso coparticipativo engendrado, sin embargo al saber las posiciones y fuerzas de los actores la decisión es ya proyectable hacia el futuro, por tanto si existen posicionamientos coincidentes, es aquí donde se debe trabajar para generar sinergias positivas, respecto a los objetivos con influencias muy negativas es posible el cabildeo político y la negociación focalizada en base a la Teoría de Juegos.

El método Mactor puede utilizarse tanto con fines prospectivos como para el análisis de una situación estratégica dada.

Una vez concluido el corrido del Método Mactor se prosigue con el taller prospectivo para definir las acciones a aplicar respecto a los objetivos con tendencias positivas, para así, como comentamos reiteradamente generemos las sinergias positivas que nos transformen proyectualmente el futuro. Los instrumentos que nos permitirán ponderar las acciones a planificar es el Ábaco de Regnier y el método IGO.

-El Ábaco de Regnier como Método de Ponderación de las Acciones Respecto a cada Objetivo

El Grupo Prospectivo debe definir las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos que den solución a las demandas societales. Para lo cual el GP proyectará las acciones que considere más importantes. Dada la configuración plural del Grupo Prospectivo la coparticipación en el aterrizaje operativo de los objetivos, sin duda seguirá colegitimando las decisiones.

El proceso de aplicación de esta técnica del Ábaco de Regnier pasa por generar, mediante una lluvia de ideas, un listado de las acciones que son consideradas importantes para el cumplimiento de los objetivos posibles por parte del GP.

Una vez enlistadas las acciones por objetivo, éstas se ponderarán en bases a un rango numérico representado por colores. Verde Oscuro (V), Verde Claro (v), Ámbar (a), Rojo Claro(r), Rojo Oscuro(R), Blanco (b), y Negro (n).

V: Acción Muy Importante	1
v: Acción Importante	2
a: Indecisión sobre su importancia	3
r: Acción por importante	4
R: Acción Nada Importante	5
b: Voto en Blanco o Neutral	6
n: Renuncia a comentar	7

Si utilizamos el software del "Ábaco de Regnier" la ordenación de las acciones importantes se hará en colores. De no contar con el programa la ponderación podrá hacerse numéricamente para correr los datos en Excel. La lógica es la ponderación grupal por cada Acción. Tras la cuantificación de las votaciones, las variables con menos puntos son las verdaderamente importantes para lograr los objetivos planteados, y las de mayor puntaje son menos importantes.

Una vez ordenadas las acciones por importancia, es necesario puntualizar a los integrantes del GP que ello no implica la capacidad para realizarlas, es decir, se requiere cruzar la importancia de la acción con la gobernabilidad de la misma, por lo que se propone para ello el Método IGO.

-Método IGO

El método IGO, como explicamos con antelación, nos permite cruzar lo importante de las acciones con lo gobernable de éstas, mostrándonos la ruta crítica para el logro de los objetivos planteados, para ello se sigue la misma técnica que indicamos para la ponderación de la fuerza y movilidad de los actores.

Una vez definidas las acciones importantes y gobernables por objetivo, se procederá a la planificación del PAI (Programa de Acción Integral), lo que implica recordar los estudios jurídicos, financieros, de capital humano, de tiempos, y en general de recursos asignables que sirvió originalmente de base para la discusión. Esta fase es conocida como conclusión y puesta en acción.

III.- CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE ACCIÓN

1. Construcción del PAI (Programa de Acción Integral)
2. Informe Final

El Programa de Acción Integral, no sólo implica planificar las acciones, los recursos, y los tiempos para poner en marcha el proyecto, si no que lleva implícito el contracto de indicadores e índices de medición que nos permitan monitorear el curso de nuestro plan prospectivo-estratégico. (Ver anexo 1).

Es a partir de aquí se rendirá el informe final a la ciudadanía y a los miembros de GIAP y del GP. EL PAI debe ser visto como algo dinámico y no estático, por lo que en la medida de su aplicación deberán realizarse los ajustes para hacerlo más eficiente, transparente y de calidad.

Conclusión

La prospectiva permite apoyar la toma de decisiones para:

- Formular políticas y estrategias de desarrollo sólidas que auto generen la capacidad de adaptación al cambio.
- Explorar y organizar las visiones del futuro y las medidas de acción necesarias hoy en día para construir futuros mejores.

- Construir escenarios coherentes y rutas de acción posibles.
- Ofrece rutas alternativas que modifiquen tendencias y recomendar los medios para alcanzarlas.
- Precisa los costos y beneficios de las opciones de decisión.
- Identifica los conflictos potenciales
- Elabora planes de contingencia
- Permite construir indicadores de control
- Construye nuevos paradigmas para el futuro
- Fomenta la cultura de responsabilidad frente al futuro
- Favorece el desarrollo, la eficacia, la eficiencia, la calidad y la ética.

El futuro no está construido ya que las acciones presentes lo determinan, por ende, entender el entorno interrelacional de los diversos actores internos y externos que infieren en las acciones nos permite esclarecer una multiplicidad de posibles futuros, y como éstos no están predeterminados, podemos influir para que se realice el futuro deseado.

La adaptación metodológica aquí sugerida para la planeación de lo político con una visión prospectiva, es un primer acercamiento a una multiplicidad de herramientas que la prospectiva estratégica nos ofrece.

Anexo 1

PLAN DE ACCIÓN			
Objetivo: (Indicar Objetivo)			
Acción: (Enumerar las Acciones Importantes y Gobernables)			
Indicador: (Construir indicadores)			
Índice: (Definir la medición por índice de impacto político)			
Actividades	**Inicio**	**Fin**	**Responsable**
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
(Definir las Actividades necesarias para la realización de la Acción)			
Recursos (Indicar los recursos necesarios para la realización de la Acción)	**Presupuesto requerido** (Indicar el Presupuesto Requerido)		
Responsable General	**Responsable Objetivos**		

BIBLIOGRAFÍA

Ander-Egg, Ezequiel: "Técnicas de Investigación Social". Ediciones Armella. México 1989.
Castro Román, "Temas Clave de Ciencia Política" Barcelona. Ediciones Gestión 2000. 1995.
Garza Mercado, Ario: "Manual de Técnicas de Investigación" COLMEX, México 1972.
Godet, Michel "Prospective et stratégie: approche intégrée", Futuribles, nº 137, novembre 1989.
Godet, Michel "De la Anticipación a la Acción" Alfaomega Marcombo. Barcelona. 1985.
Godet, Michel et all, "Scénarios globaux à l'horizon 2000", Travaux et Recherches de Prospective, nº 1, juin, 1995.
Godet, Michel et. all "Creating the future: the use and misuse of scenarios", Long range planning, vol. 29, nº 2, avril 1996.
Godet, Michel "La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica" Cuadernos de LIPS. Cuaderno N° 5. Abril del 2000. Librairie des Arts et Métiers.
Godet, Michel, "Impacts croisés: exemples d'applications", Futuribles, nº 71, novembre 1983.
Marsh, David ed. All.:"Teoría y Métodos de la Ciencia Política" Madrid. Alianza Editorial. 1995.
Manheim, Jarol B. y Rich, Richard: "Análisis Político Empírico, Métodos de Investigación en Ciencia Política". Alianza Editorial. Madrid 1988.
Miklos, Tomas et all. "Planeación prospective". México D.F.: Editorial Limusa, 1998.
Pascual i Esteve J.M.: "La Estrategia de las Ciudades" Barcelona, Diputació de Barcelona.1999.
Villasante, Tomas et all.: "La Investigación Social Participativa" España. El Viejo Topo. 2000.
Wimmer, Roger D. and Diminick, Joseph R. "Mass Media, Research an Introduction". Wadsworth Publishing. United States of America 1997.

RESEÑA BIOGRÁFICA

PhD (c). Carlos De La Cruz Ledezma

El Mtro. De La Cruz es actualmente Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Barcelona, donde, obtuvo el grado de Maestría en ambas ramas del conocimiento, aparte de una Especialidad en Derecho Público y diversos Diplomados. Originariamente cursó su Licenciatura en Derecho, en la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila.

En el ámbito profesional se dedicó por algún tiempo al ejercicio de la abogacía, sin embargo más recientemente ha participado como asesor político en diversos Municipios y en algunas campañas electorales. Además se desempeñaría como Profesor de Planta en el Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del ITESM por algún tiempo, en la actualidad es Profesor Investigador de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas (EGAP) del ITESM, donde dirige la Maestría en Prospectiva Estratégica.

Ha participado como Autor de varias investigaciones en revistas científicas especializadas, en algunos artículos periodísticos, y como coautor en algunos libros, además de intervenir como ponente en Diversas Conferencias, Seminarios y Diplomados a nivel nacional e internacional.

Cargo: Director de la Maestría Plantación Estratégica de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP).
Institución: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)-Campus Monterrey.
Dirección Postal: Avenida Eugenio Garza Sada 2501 Sur, C.P 64849, Monterrey, Nuevo León, México.
Teléfono: 83582000 Ext. 4643 / Fax: 8328-4204
Correo Electrónico: caecruz@itesm.mx

INICIATIVAS EN POLÍTICA DE GESTIÓN PÚBLICA DURANTE EL GOBIERNO DE LULA *

FRANCISCO GAETANI

1. Introducción

A siete meses de que Lula iniciara su gobierno, la administración pública parece preliminar, fragmentada y, en algunas áreas, cautelosamente prometedora. Se observan señales de aumento en las actividades del terreno de la administración pública a pesar del bajo perfil del tema en la agenda presidencial. Existen algunas evidencias prácticas que sugieren que el gobierno podrá enfrentar los tradicionales obstáculos de la gestión pública en su agenda política, tales como el diseño de organización, recursos humanos, control, corrupción y eficiencia propios. Es aun prematuro señalar qué tan efectivo será el desempeño del gobierno en su intento. Pero por el momento, no hay duda de que algunos sectores podrán ser cuidadosamente monitoreados como fuentes potenciales de importantes desarrollos políticos.

El argumento que se presenta en el texto sugiere que la imagen del tema a desarrollar por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) con relación a la gestión pública es "politización" en contraste con "profesionalización", el cual se utilizó en la década de los 80 durante el proceso de redemocratización, en el primer periodo de Cardoso. Por politización se pretende dar énfasis a las acciones de estructura y proyectos para establecer categorías en la realización de políticas dentro del contexto de una perspectiva procesal como es el caso de los actuales esfuerzos realizados por el Ministro de Planeación, Presupuesto y Gestión (MPOG). La prioridad durante la administración de la Secretaría de Administración Pública (SEDAP-1986-1988) fue crear un grupo de burócratas profesionales al estilo de una administración pública progresiva. Contrariamente, la reforma de Bresser Pereira gravitaba alrededor de principios administrativos destinados a flexibilizar estructuras personales y organizacionales. Ninguna de las reformas anteriores descritas, incluyeron la esencia de una agenda ejecutiva, a pesar de las relaciones personales de los respectivos Ministros con el Presidente de cada periodo.

El texto plantea una opinión del primer semestre del Gobierno de Lula en el área de administración pública. Asimismo, identifica el común denominador de las políticas en todas las áreas en que las iniciativas de gestión pública se pusieron en marcha en enero del 2003. El texto también argumenta que el reto principal del nuevo gobierno es enfrentar la fragmentación y falta de articulación de sus iniciativas, así como proveer una coordinación con los esfuerzos gubernamentales en este campo.

---

* Este trabajo es una traducción del original titulado "Public management policy initiatives of the Lula's goverment"

El triunfo electoral del Partido de los Trabajadores en las elecciones de noviembre del 2002, representó una nueva etapa de transición democrática en Brasil. Por primera vez, una coalición formada para enfrentar a los candidatos de las élites ganaron las elecciones presidenciales – una incuestionable (y pacífica) demostración de la rotación de poder sin precedentes en Brasil y la más inusual en la propia América Latina. Sin embargo, la retórica de Lula no enfatizó en temas como la reforma del Estado que recordaba a la redemocratización de la década de los ochenta. La campaña se enfocó básicamente a las preocupaciones referentes a la capacidad de Lula para gobernar con un discurso político del cambio hacia una no sociedad menos desigual.

La administración de Cardoso no fue negligente a pesar de sus muchas contradicciones, fallas y cuestiones inacabadas. Se implementaron muchas iniciativas durante su primer y segundo mandato con resultados heterogéneos. Todas las áreas de la administración pública -diseño organizacional, recursos humanos, procuración, presupuesto, gasto público, auditoria, control y gobierno virtual- fueron objeto de acciones gubernamentales. Algunas de esas actividades arrojaron resultados prometedores a pesar de una falta de coordinación adecuada. Otras no lo hicieron, por fallas ocurridas en su diseño o en su implementación.

Las propuestas, iniciativas y logros de Lula en el área, estarán profundamente influenciados por la forma en que el gobierno defina los problemas de la administración pública, por las plataformas institucionales electas para manejar los retos, los mecanismos adoptados para apoyar decisiones políticas, el contenido de las decisiones tomadas, la capacidad de implementación para crear un proceso por parte del gobierno, y por último, pero no menos importante, el nivel de atención que el Presidente y su gente cercana dediquen al tema.

El texto está dividido en cinco partes. Primero, se realizó un análisis de la política de la administración pública como está expuesta en el manifiesto del Partido del Trabajo y en sus documentos principales. En segundo término ser hizo un breve comentario sobre periodo de transición durante el cual se tomaron decisiones críticas que tuvieron consecuencias para la política de administración pública. En tercer lugar se identifican las principales áreas de iniciativas para la gestión pública. La cuarta parte se refiere a una valoración del estado actual de los debates. Finalmente, en la quinta parte se concluye con los potenciales desbordamientos en los procesos actuales e identifica los acuerdos que enfrenta el nuevo gobierno en el proceso de crear políticas para la Administración Pública.

2. La perspectiva del Partido de los Trabajadores en el manejo de la política pública antes de la toma del poder.

La "forma de gobernar del PT" respecto al manejo de la política pública no era muy clara, a pesar de su experiencia en los gobiernos locales (incluyendo importantes capitales de estados). Los principios generales sugerían una retórica de Administración Pública Progresiva debido al énfasis en la preocupación por el profesionalismo, el mérito, el universalismo, la transparencia y la anticorrupción. La práctica del PT no era particularmente innovadora en el área de administración pública[1] en contraste con la exitosa iniciativa de política social. Paradójicamente, las esperadas reformas en materia de servicio civil no ocurrieron en el gobierno del PT (como tampoco en otros).

El manifiesto político del Partido de los Trabajadores para la campaña presidencial del 2002 fue una yuxtaposición de diversas propuestas de políticas sectoriales. La gestión pública no fue una de ellas. Una lógica consecuencia de lo anterior, fue la ausencia de un Ministerio para la Reforma de Estado o la Administración Pública en un gabinete constituido por 35 Ministerios. No había que cumplir con un electorado ni había tampoco empresarios de políticas encargados de tomar parte en ese tipo de retos. Aun así, la retórica en el cambio de política con relación a la gestión pública se centró en una propuesta de Administración Pública Progresiva. Se dio énfasis a la adopción de un sistema basado en méritos, mecanismos de profesionalización, prácticas de anticorrupción y un control social de las actividades del Estado. También se generó una perspectiva positiva del papel del Estado y los empleados del sector público, en contraste, con el gusto generalizado por la crítica a la burocracia.

Un análisis de la experiencia del PT a nivel estatal (Belchior, 2002) sugiere que no existía un marco de referencia descriptivo del credo de partido con relación a la reforma de Estado. La única área en que se realizó un esfuerzo conjunto por tres gobiernos estatales y se lograron cambios en la política entre Estado y sociedad, fue en Rio Grande do Soul, Mato Grosso do Sul y Acre. Pero aun en este caso no existió un modelo estilizado a pesar de la inspiración común en la participación de la experiencia del presupuesto adoptada a nivel local, así como la experiencia, compromisos y esfuerzo gubernamental del Partido del Trabajo. También había iniciativas en áreas tradicionales como gobierno virtual, política fiscal, mecanismos anticorrupción y otros. Pero ninguna de ellas podría describirse como una manera sobresaliente de tratar con las políticas de gestión pública.

El panorama era distinto a nivel local. El PT había gobernado ciudades importantes desde 1988 y la acumulación de una crítica masiva es más significativa que lo ocurrido a nivel estatal. El éxito en diversas áreas como programas sociales fue públicamente reconocido en las mejores competencias de práctica nacional como los premios anuales de la Fundación Ford y la Fundación Getulio Vargas. La creatividad, orientación pública y compromiso de las autoridades locales con resultados sobresalientes se convirtieron en característica de los compromisos del PT con cambios sociales.

La innovación más importante del PT en la política de administración pública fue la adopción de la participación presupuestal. Al someter algunas partidas del presupuesto al escrutinio público el PT logró una participación social para definir prioridades en el proceso de planeación. El mecanismo está ahora diseminado a través de más de 100 municipios de distintos partidos, mediante una serie de arreglos institucionales. A pesar del indiscutible éxito de esta iniciativa a nivel local, el intento por elevar el mecanismo a nivel estatal no funcionó. Al cambiar de nivel el mecanismo, se impidió a las partes la relación directa establecida a nivel local donde los participantes estaban agrupados para permitir el cumplimiento de compromisos oficiales a los objetivos establecidos en asociaciones de base.

3. Características de una transición inevitable e impredecible.

Mientras más claras son las perspectivas de éxito de Lula, menores son las posibilidades que tiene el gobierno de reforzar políticas para la gestión pública. Las expectativas se mantenían en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración, el cual se esperaba fuera el

más importante del gobierno- y -Finanzas-, con un compromiso de gran importancia con los mercados nacionales e internacionales. Sin embargo, en unas cuantas semanas el panorama cambió en tres ocasiones.

Primero, el éxito de Antonio Paccoli como Coordinador del Plan de Gobierno, lo elevó a una posición tan favorable a los ojos de la opinión pública que los inversionistas y fuerzas de mercado prácticamente lo escogieron como su interlocutor oficial. Paccoli fue inicialmente propuesto para ser Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración, considerado como un puesto estratégico en el estado de transición. Pero demostró ser tan capaz para resolver las inquietudes del sector privado que Lula lo propuso como Ministro de Finanzas.

En segundo lugar el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración se integró a la coalición de negociaciones que pretendía expandir el apoyo del Congreso al Gobierno. El ministro estaba obligado a atender las demandas del PMDB entre otras áreas del gobierno. Estas alternativas se mantuvieron hasta la semana de Navidad. Pero las negociaciones con el PMDB no resultaron. Por ello, el periodo de transición no fue aprovechado en un contexto de planeación, presupuesto y administración debido a la falta de definiciones que obstaculizaron la solución de los problemas de otras áreas.

En tercer lugar, el asesor financiero de Lula, Mantega, fue uno de los últimos nombramientos realizados. De modo que los nombramientos de los Ministerios más importantes; Planeación, Administración y Recursos Humanos fueron los últimos en darse a conocer y confirmarse. Adicionalmente, fue sobresaliente el hecho de que no formaban parte del mismo partido político y no compartían experiencias administrativas hasta el momento en que se reunieron en un mismo gobierno. La consecuencia principal de este comprensible pero inexplicable retraso fue la cantidad de demandas que surgieron debido a la creación de nuevos ministerios que requerían una reorganización de estructuras administrativas y revisión de posiciones, grados y números en los primeros meses de gobierno.

Existían también fuertes rumores relacionados con la posible creación de un Ministerio o de una Secretaría de Reforma de Estado recordando el inicio de previos periodos presidenciales. La opción se descartó debido a la falta de encanto político del Ministerio, la ausencia de un candidato natural del PT que pudiera ser nombrado como Ministro y las dificultades que enfrentaba el nuevo gobierno respecto a la creación de este ministerio, junto con muchas demandas que solicitaban explicaciones sobre la creación de otros nuevos Ministerios.

El nuevo gobierno se instalaba mientras diversas Secretarías de Estado se creaban. El gabinete de Lula se convirtió en el más grande de la historia de Brasil y superó el número de Secretarías creadas cuando Neves fue electo indirectamente durante el periodo de redemocratización. El establecimiento de nuevas Secretarías generó una fuerte presión en la Oficina del Jefe de Personal, -un Secretario de acuerdo con la estructura política de Brasil- y en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración. La tarea de aprobar estructuras y cuotas negociadoras de puestos, absorbió enormemente a dos áreas claves de ambos Ministerios; la Oficina del Jefe de Personal y la Secretaría de Planeación, Presupuesto y Administración (MPOG).

Ambas áreas demostraron su capacidad para generar fórmulas políticas a pesar de una fuerte carga de trabajo y una presión política abrumadora. La Oficina del Jefe de Personal se

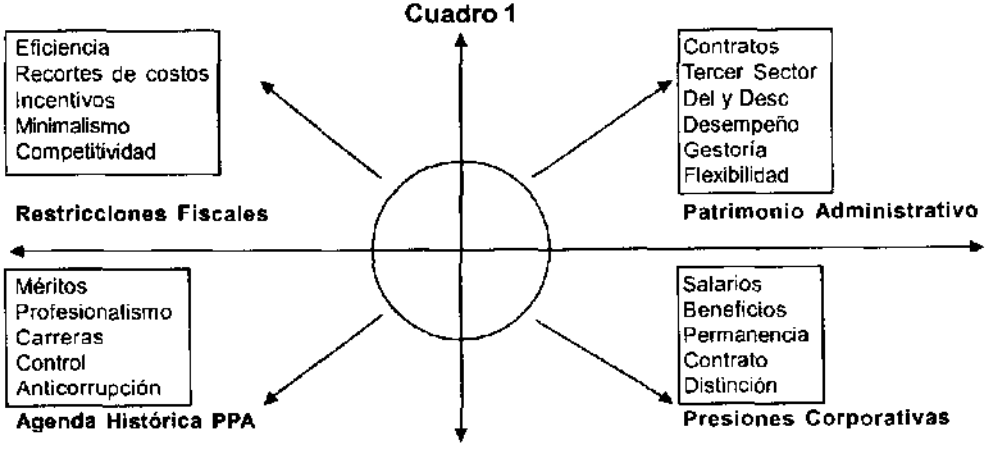
encargó de dos cuellos de botella del nuevo gobierno: el marco regulatorio y el reto de unificar la política social. La MPOG se enfocó en fomentar y lograr una ambiciosa fórmula para la política de gestión pública, destinada a dirigir al nuevo gobierno en áreas relacionadas con su mandato. (MPOG/SEGES, 2003). No es muy claro aún si estas dos áreas tienen suficiente capacidad y poder político para deliberar pero sus iniciativas son las más importantes para la política de gestión pública en los primeros meses del gobierno de Lula.

4. El panorama de la política de gestión pública; hacia el pluralismo.

Los primeros pasos del nuevo gobierno hacia una gestión pública no eran evidentes. El Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración formó un equipo de diferentes profesionistas para encabezar cada una de sus Secretarías clave. La Secretaría de Planeación e Inversiones Estratégicas fue tomada por un economista experimentado en desarrollo. Dos expertos en presupuesto fueron nombrados para los cargos de Secretario y Subsecretario de Presupuesto. Un consultor empresarial -también funcionario civil- fue nombrado como Secretario de Administración. Un abogado especializado en asuntos laborales fue nombrado como Secretario de Recursos Humanos. El tercero de los Secretarios tenía experiencia previa a nivel estatal. El presidente de la Escuela Nacional de Administración Pública era un funcionario civil que se convirtió en un miembro importante de cuadros políticos después de adquirir experiencia ejecutiva significativa. El equipo era heterogéneo y al propio Secretario mismo parecían facilitársele los asuntos político-económicos más que los de planeación, presupuesto y administración debido a su experiencia previa.

La marcha del gobierno reemplazó la cacofonía inicial con el establecimiento de algunas guías incipientes. Es pronto aún para determinar que hay una línea evidente con relación a temas de administración pública. Por el contrario, hay diversas direcciones en una tensa interacción dentro del discreto liderazgo del Ministro. El Cuadro 1 demuestra las cuatro directrices en acción; la económica, la administrativa, la corporativa y la burocrática.

Cuadro 1



Los temas fiscales han estado ligados al debate de política de gestión pública en los últimos diez años. Desde la implementación del Plan Real (de estabilización macroeconómica) en 1993 el país recuperó su capacidad de cálculo económico después de décadas de inflación. Sin embargo, no hay señales de que las restricciones fiscales disminuirán con relación a los recursos humanos.

Las presiones corporativas regresaron al debate después de quince años de ausencia. Desde los años de redemocratización de la Nueva República las uniones civiles no han participado en discusiones sobre políticas de recursos humanos como partes legítimamente interesadas. Hay algunos efectos inevitables y contagiosos derivados del debate sobre la reforma de seguridad social. Pero la principal novedad se encuentra en otra parte: las uniones ahora son tratadas como actores políticos en negociaciones institucionales gracias a su integración al Partido de los Trabajadores. La última vez que recibieron un trato preferencial fue durante la Asamblea Nacional de Constituyente en 1987-1988.

Las ideas de administración fueron diseminadas en diversos niveles de gobierno y en diferentes sectores de la economía desde principios de la década de los 90. La influencia de ideas del sector privado y la influencia de administración de Bresser Pereira son evidentes en el debate. Adicionalmente el plan plurianual establece principios de desempeño administrativo, así como importantes juegos de rutinas gracias a los avances de la información tecnológica.

La Administración Pública progresiva es una herencia histórica de las demandas para profesionalizar al servicio civil y establecer un sistema para otorgar méritos. El manifiesto del Partido de los Trabajadores siempre ha señalado sus compromisos con los principios de mérito y las prácticas de anticorrupción. Sin embargo, el expediente del partido era más impresionante antes que ahora.

¿Qué es lo que falta en el cuadro? El balance frágil entre la resistencia al patrocinio y el uso de mecanismos de área gris como la contratación de personal a través de sistemas legales controvertidos como instituciones internacionales, fundaciones de universidades y proveedores de tecnología. El gobierno está consciente de las dificultades, por lo que crea una especie de Consejo de Recursos Humanos para hacer frente a esta cuestión. También se ha resumido la selección pública de carreras estratégicas, pero lo más importante, es que el Secretario de Administración creó un marco general para aclarar las guías gubernamentales en términos de la política de gestión pública.

Un documento preliminar (SEGES/MPOG, 2003) sugiere que el Estado debe tener un papel más activo para combatir la inequidad y que es necesario prestar mayor atención a la calidad y productividad del gasto público (SEGES/MPOG, 2003: 2). Se debe dar énfasis al desarrollo institucional del gobierno para lograr un trabajo de Estado a través de sus procesos ordinarios como el Plan Pluri Anual (PPA). La retórica incorpora sus preocupaciones en este tipo de documentos como son la eficiencia, transparencia, participación, la ciudadanía y otras.

Las novedades principales son los enfoques positivos y pausados propuestos por la Secretaría de la Administración. Se propone un proceso de dimensión implícita dentro de las guías sugeridas. Los aspectos coloridos[2] del plan de acción sugieren que el gobierno adopte un calendario de enfoques paso a paso para abordar el tema. Existe una preocupación clara en relación con el diagnóstico y las soluciones propuestas a problemas específicos. Al mismo

tiempo, se da un especial énfasis a los aspectos de participación y legitimación. También se debe determinar hasta qué punto debe el gobierno participar como un todo, o si lo debe hacer el MPOG en lo particular para lograr el éxito en la aplicación de las propuestas anunciadas. La propuesta de SEGES/MPOG es la más prometedora de las políticas de gestión pública del nuevo gobierno.

5. Las iniciativas políticas en la gestión pública en áreas relacionadas.

Algunas iniciativas de políticas en la gestión pública se realizaron en áreas fuera de la jurisdicción del MPOG, como una señal de cómo los problemas obligan al gobierno a enfrentarse con las dificultades sin importar sus mandatos formales. Se debe dar especial atención a cuatro áreas: la coordinación de políticas sociales, el marco regulatorio, el control de la lotería y la aplicación de mecanismos de participación en la elaboración del Plan Plurianual.

5.1 La unificación de ingresos para transferencias condicionadas

El Programa de la "Eliminación del Hambre" se estableció como la primera prioridad presidencial en el discurso inaugural de Lula. El nuevo gobierno inmediatamente señaló su compromiso para con los grupos sociales más pobres. A la creación del Ministerio a cargo de eliminar el hambre (MESA), siguió la decisión presidencial de mejorar la coordinación de políticas sociales. El gobierno creó el Consejo Político Social dirigido por el Jefe de Personal a efecto de racionalizar y articular las acciones de los ministerios sociales. El siguiente paso es identificar el objetivo: unificar los problemas sociales con base en una transferencia de principios e información utilizados por sus beneficiarios identificados.

El gobierno de Cardoso creó diversos programas de transferencia de recursos a distintas áreas sociales como educación, salud, trabajo y utilidades (gas). Al final del 2002 el gobierno tenía cuatro programas sin mecanismos de integración. El cuerpo de auditoría nacional –Tribunal de Constas da Uniñao (TCU)– presentó un informe del primer semestre del 2003 que señaló cuáles son los problemas de la base de datos de los programas sociales. La ineficiencia de los arreglos previos se hizo evidente de manera inmediata cuando el nuevo gobierno tomó el poder. La decisión del presidente Lula señaló la obvia diferencia que había con el enfoque de Cardoso. El Presidente expresó su preocupación por producir ganancias de eficiencia, sinergia de campo, y utilizar de la mayor manera posible los recursos disponibles para la más amplia población.

El Presidente eligió a sus consejeros personales para apoyar al Jefe de Personal y de esta manera creó un compromiso poco usual para con un proceso caracterizado por un resultado indeterminado. Negociar con agencias y programas intergubernamentales es una tarea difícil debido a que involucra a diferentes instituciones en distintos órdenes de gobierno. La heterogeneidad de las organizaciones y los elementos políticos inherentes hacen que trabajar con el programa de coordinación sea una tarea difícil para quien esté a cargo de él.

La Oficina del Jefe de Personal y el asesor presidencial tomaron la difícil tarea de coordinar diversas reuniones para fusionar los programas y producir ganancias de eficiencia que alcancen a una mayor población. El objetivo principal es vencer las perspectivas sectoriales a favor de

un enfoque de comprensión articulada. El Presidente enfatizó de manera explícita su interés personal en el proceso, y delegó en sus consultores personales la misión de apoyar en la Oficina del Jefe de Personal.

Algunas evidencias preliminares de la primera ronda de reuniones del Consejo de Políticas Sociales sugirió que el Presidente tocó un punto sensible del *modus operandi* gubernamental cuando decidió hacer frente a la política social y subordinarla a su prioridad principal. Después de siete meses y a pesar de la resistencia de los ministros sociales, el Ministerio de la Oficina del Jefe de Personal y a la Unidad de Consejo Presidencial han sido exitosos al convencer a los sectores involucrados de que se debe implementar la unificación por ser la mejor solución para la población necesitada. El papel que jugaron la Oficina del Jefe de Personal y la Unidad de Consejo Presidencial no se enfocó a ningún asunto hasta resolver esta cuestión.

5.2 La Política Regulatoria: El incompleto (y problemático) esquema de la era de Cardoso

Uno de los principales retos que enfrenta el nuevo gobierno es el relacionado con las agencias regulatorias. La creación de agencias regulatorias, primeramente dentro de la infraestructura del sector y posteriormente en otras áreas como salud, fue una importante innovación política del gobierno de Cardoso, en donde durante la primera etapa se observó una fuerte influencia de la corriente privatizadora. La creación de estas agencias era una consecuencia lógica de las decisiones gubernamentales para transferir al sector privado todas las utilidades de las empresas durante el primer mandato de Cardoso. Las agencias regulatorias del sector salud siguieron otro camino.

Muchos actores políticos y económicos dudaban de la posición del PT respecto a las agencias regulatorias, dado su historial contra la privatización. Incluso, existía el miedo de que se pudiera revertir el proceso. Las agencias regulatorias aún no estaban consolidadas y existían diversos problemas institucionales que no se habían considerado de manera adecuada el año anterior, sin embargo, la política regulatoria estaba institucionalmente aislada sin una jurisdicción específica.

Los principales problemas de las agencias regulatorias se debían a una falta de política en la gestión pública orientada específicamente para lograr arreglos regulatorios institucionales. El modelo estaba contaminado por factores de decisión motivados por preocupaciones acerca de la privatización. La atención se dirigía al éxito en la privatización y no al proceso de construcción institucional de estas agencias. Por ello, cuestiones como recursos humanos, fondos, relaciones con los ministerios, acuerdos de desempeño y otros, se abordaban dentro del esquema provisional con el que las agencias fueron creadas. El gobierno se enfrentó a problemas de credibilidad cuando hubo que enfrentar problemas macroeconómicos. Las decisiones tomadas no debían decepcionar las expectativas del sector público, aun cuando se tomaran a costa de la calidad del marco regulatorio.

Mientras tanto, el establecimiento de agencias regulatorias se equiparó al proceso de privatización, como una reforma de primera generación. Las reformas de primera generación son demandantes en lo político y su proceso de toma de decisiones requiere de pocos

actores para su aplicación. Las reformas de segunda generación son demandantes en lo administrativo e involucran elementos complejos y multidimensionales. La creación de un ambiente de regulatorio adecuado se subordinó a preocupaciones de la privatización y ambos procesos se implementaron de manera simultánea. La cuestión en este tema no es la secuencia política, sino la necesidad de tratar a estos dos procesos de manera distinta.

Un proceso de aprendizaje político se implementó en aquel momento –durante la segunda mitad del primer mandato de Cardoso– pero no se desarrolló de manera significativa durante su segundo periodo en la presidencia. Hasta cierto punto los recortes del periodo de transición –tales como los de personal, de falta de experiencia en un ambiente competitivo, la ausencia de reglas masivas y otros- se entendieron por la sensibilidad del proceso en el contexto macroeconómico. El gobierno estaba profundamente comprometido para dar muestras constantes a los inversionistas internacionales y a las instituciones supranacionales que la economía brasileña estaba cambiando.

Durante los primeros meses del mandato de Lula se generaron expectativas contradictorias respecto a la posición del gobierno hacia las agencias regulatorias. Cuestiones comunes como contratos de concesiones, precios, consejos de administración y otros similares captaron el interés de los medios y de los grupos de conflicto, toda vez que existían miedos respecto a la posibilidad de revertir el proceso al de activismo estatal (aun cuando no se había hablado de nacionalizar). Los nuevos Ministros –especialmente aquéllos dentro de la infraestructutra– no estaban preparados para enfrentar las cuestiones que el gobierno anterior había dejado sin resolver, ni tampoco contaban con los instrumentos necesarios para hacerlo. Sin embargo, el gobierno demostró una inmediata capacidad de respuesta. El Ministro de la Oficina del Jefe de Personal emitió documentos internos que expresaron el interés del gobierno para consolidar y mejorar los arreglos regulatorios.

El documento era un diagnóstico preliminar de la situación pero establecía claramente que el gobierno no pretendía revertir el régimen regulatorio a aquél existente antes de 1995. El Jefe de Personal señaló claramente que el gobierno estaba comprometido para mejorar los arreglos regulatorios institucionales pero no tendrían la misma bondad que marcaron los de los últimos años.

Es aún muy pronto para determinar hasta qué punto el gobierno tuvo éxito al enfrentar esta situación, pero existe una postura oficial en la que se establece un diagnóstico y una convergencia de intereses –con los ministros, con las agencias regulatorias y con las empresas privadas que operan en los sectores regulados– respecto a la existente necesidad de establecer la normatividad.

5.3 Control y Auditoría: la lotería como incentivo

Una importante novedad política se introdujo en el sector de control gracias a la adopción de mecanismos de la lotería para dirigir las acciones de auditoría. El Contralor Ejecutivo es responsable de auditar la manera en que se está gastando el dinero en las diferentes áreas y esferas de gobierno. La mayoría de los programas federales se implementan a través de mecanismos compartidos de competencia en donde los municipios locales son responsables por acciones de primera línea. Se espera que el Contralor Ejecutivo audite aproximadamente

a cinco mil quinientos municipios de manera continua. Es económica y técnicamente imposible monitorear la manera en que los gobiernos locales gastan el dinero de la federación. Por ello, el gobierno decidió utilizar los mecanismos de la lotería para escoger cuántos municipios deberán ser auditados para buscar corrupción y prácticas ineficientes.

Es esta la novedad más significativa en este campo desde que se centralizaron las funciones de control a la Oficina de la Presidencia. Cardoso introdujo cambios importantes en la manera de realizar las actividades de control. Primeramente, se concentró a los inspectores en la Secretaría de Control Interno del Ministerio de Finanzas –antes trabajaban de manera descentralizada. Posteriormente la Secretaría se transfirió a la Oficina de la Presidencia y se fusionó con otras funciones generales de control, como el ombudsman. Finalmente, se emitieron guías de estricta operación anticorrupción debido a la necesidad que tenía el gobierno de Cardoso de dar respuesta gubernamental, por el difícil momento en el que se acusaba al gobierno de ser tolerante con ciertas prácticas.

Los cambios en políticas no se percibieron como mejoras. Las actividades de auditoría y control fueron proactivas y se centraron en las dimensiones de eficiencia y corrupción. Posteriormente se transformaron en reactivas y la directriz de anticorrupción fue dominante a costo de las preocupaciones económicas. No obstante la transferencia de funciones de auditoria y control a la Presidencia –en principio un movimiento que significaba una mejoría al estado anterior– como lo señaló el reporte TCU, los cambios se consideraron equivocados.

En el nuevo gobierno, la Oficina de Control realizó dos procesos de auditoría en seis meses. Cada proceso incluyó treinta municipios. La razón por la cual se adoptó el mecanismo de la lotería no se debió únicamente a cuestiones de administración pragmática de recursos. Al hacerlo, el gobierno mantiene a los municipios alerta. Todos los gobiernos locales pueden ser elegidos por el principio de probabilidad. Los medios nacionales y regionales inmediatamente centran su atención en los municipios elegidos. De esta manera, todos los funcionarios locales deben mantener en orden su gobierno para enfrentar en su caso una auditoría en la que deban demostrar su honestidad y eficiencia para manejar el dinero federal.

Nuevamente, es muy pronto para determinar si estos cambios significan un distinto manejo del dinero federal por parte de los municipios. Sin embargo, no hay duda que las innovaciones introducen una nueva variable en el cálculo político. Están potencialmente expuestos al control federal y al escrutinio de los medios de información. De esta manera, tienen un incentivo adicional para ser cautelosos al manejar programas federales. Mientras tanto, el gobierno federal espera obtener mayor cumplimiento por la combinación de los mecanismos de la lotería y sus auditorias dirigidas.

La iniciativa del Contralor fue bien recibida especialmente por el retroceso ocurrido durante el gobierno de Cardoso, al auditar operaciones que ya habían sufrido un cambio estratégico profundo por la decisión de subordinar el control ejecutivo a la perspectiva de anticorrupción. El mecanismo de la lotería fue el primer signo para terminar con la postura proactiva del Contralor que recordaba los años anteriores a la transferencia de funciones a la Oficina Presidencial. No es suficiente terminar con la tendencia anterior, sino buscar un enfoque para obtener mejores resultados. La iniciativa demuestra apertura y disposición para experimentar en un área tradicionalmente conservadora en el marco organizacional.

5.4 Cuando la planeación a largo plazo se transforma en pública

Una de las decisiones más controvertidas del gobierno respecto del proceso de planeación y presupuesto fue abrir al debate público el Plan Plurianual (PPA). La decisión del gobierno de promover veintisiete audiencias sobre el nuevo PPA se percibió como arriesgada e innecesaria por tres razones. Primero, debido a que el primer año de gobierno se considera como de reacomodo. Los nuevos ministros y el Presidente necesitan tiempo para acostumbrarse a la maquinaria ejecutiva federal, especialmente en el caso del Partido de los Trabajadores que nunca había ejercido en esta oficina. En segundo lugar, debido a que existe una gran inercia en los procesos de planeación y presupuesto que dificulta la inclusión de cambios por el limitado campo de maniobra para incluir nuevos gastos y reasignar recursos de un sector a otro. En tercer lugar, porque el gobierno estaba muy comprometido con una conducta fiscal prudente, lo que significa que incrementar las figuras primarias acordadas con el FMI implicaba restricciones en el manejo del gasto público. A pesar de estas tres razones el gobierno decidió hacer público el debate del PPA 2004-2007 para todos los grupos afectados e interesados en el proceso.

El Secretario General de la Presidencia y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración realizaron la iniciativa. Incluso, se introdujo otra novedad: los debates se organizaron en conjunto con el apoyo –político y logístico– de asociaciones nacionales ONG. Así, la propuesta del MPOG se discutió en veintisiete eventos con la participación de todos los gobernadores y las organizaciones sociales de todos los estados por primera vez en la historia del país.

Para incrementar la cohesión del gabinete, el gobierno decidió que todos los ministros deberían participar. Esta participación no se debería limitar a asuntos específicos de su interés. Un mecanismo de rotación se introdujo para que contestaran cuestiones relacionadas con el PPA en diferentes capitales del país. Al hacerlo, los ministros adquirieron una visión global de la propuesta. El proceso para ecualizar la información funcionó como sesiones de entrenamiento para todo el gobierno mientras que las propuestas fueron ampliamente discutidas por movimientos sociales, entidades de negocios, ONG's, autoridades regionales y locales y políticos.

Algunos resultados se hicieron evidentes de manera inmediata después de las primeras audiencias. El déficit de información era tan alto que la respuesta pública fue mucho más positiva de lo esperado. El revelar las prioridades del ejecutivo federal con aquellas de los gobiernos estatales y locales permitió a las partes involucrarse en un ejercicio para definir las prioridades ejecutivas federales. El debate público permitió al gobierno afinar sus propuestas gracias a la participación de la sociedad civil. Las audiencias públicas funcionaron como mecanismo de validación política para los procesos de planeación y presupuesto. Y, gracias a los niveles de participación, el gobierno deberá dar respuesta a todos los compromisos adquiridos en el PPA.

No hay manera de hacer un balance concluyente sobre las implicaciones de las audiencias públicas para los procesos de planeación y presupuesto. La elaboración del PPA se realiza cada cuatro años. Muchas cosas dependerán de cómo el gobierno – especialmente el MPOG y la Secretaría General– realice sus procesos ordinarios de presupuesto, influenciados por los patrones de asignación de recursos de los últimos años.

6. Especulación sobre el desarrollo posible

Un escenario positivo proporciona cinco cambios significativos en la política en contraste con el gobierno previo. Para lograr un contraste efectivo el gobierno necesita producir mejorías incuestionables en cinco dimensiones: recursos humanos, diseño organizacional, costo-efectividad, transparencia y coordinación. El punto clave respecto a la agenda de recursos humanos, es instalar un sistema basado en los méritos en el servicio federal civil en combinación con acuerdos institucionales con sindicatos de trabajadores del sector público. Algunos primeros pasos se tomaron en otros años gracias a la terminación de la selección pública de algunas carreras del ejecutivo federal. El proceso no se sostuvo. Los otros segmentos de la fuerza de trabajo fueron rechazados y el gobierno actual tiene el compromiso de otorgarles un nombramiento de acuerdo con la plataforma de Lula. Al establecer los canales institucionales para tratar con empleados del sector público, es esencial restaurar la confianza y el respeto en el sector industrial de relaciones públicas, especialmente cuando los servidores civiles pierden a causa de las esperadas reformas de seguridad social.

Las características del sector público institucional son desordenadas y confusas. Las formas actuales institucionales incluyen ministros, autoarquías (incluyendo autoarquías especiales, agencias ejecutivas y agencias regulatorias) fundaciones públicas y privadas, organizaciones sociales, organizaciones sociales orientadas al interés público, empresas estatales y otras. La arquitectura legal que involucra a los sectores públicos, públicos y privados pero no a los sectores de empresas estatales es borroso. Existe un sin fin de formas organizacionales agrupadas por niveles de reformas administrativas de décadas. Distintas generaciones de instituciones se agrupan en una cacofonía legal dentro y fuera del establecimiento con el que el ejecutivo ha mantenido relaciones contradictorias desde la Constitución de 1988. Los acuerdos ambiguos y temporales han sido una característica dominante en la Administración Pública federal. Si el gobierno actual aclara el desorden legal organizacional del ejecutivo, empezará una nueva etapa para el sector público.

La eficiencia no es una preocupación popular en los gobiernos de izquierda, a pesar de las experiencias de décadas pasadas de los gobiernos de España, Holanda, Francia, Italia y más recientemente Gran Bretaña. Las preocupaciones fiscales no son un monopolio de la retórica de la derecha, como lo han demostrado los gobiernos de izquierda gracias a su verdadero compromiso con fundamentos económicos. El equipo económico de Lula ha logrado tranquilizar a los mercados durante estos meses, gracias a su política macroeconómica prudente adoptada por su Ministro de Finanzas. Sin embargo, sus preocupaciones de eficiencia no se encuentran plasmadas en sus políticas micro económicas como sucede con otros compromisos en distintas áreas de gobierno (planeación, presupuesto y administración), la polarización entre las perspectivas de recortes y las visiones de incremento de impuestos es inevitable. El vínculo faltante entre las políticas macro y microeconómicas, así como entre las reformas de primera y segunda generación se localiza en la intersección de la planeación, presupuesto y administración. Las posibilidades de error en esta área serán mayores en tanto las preocupaciones de eficiencia no se internalicen, inicialmente por el Ministro del sector y posteriormente por todo el gobierno.

Las Secretarías de Presupuesto y Tesoro tienen a su cargo el negociar, prácticamente de manera exclusiva. La solidaridad intergubernamental respecto a la eficiencia y optimización

es difícil toda vez que la cohesión en esos temas dentro del ejecutivo depende profundamente del liderazgo del Presidente. Si el Presidente Lula logra convencer a su gabinete de la importancia de obtener el mejor valor posible del dinero gastado, el compromiso con el gasto responsable será una novedad política importante en su mandato. Al hacerlo, el Presidente participará en el proceso presupuestario, un papel que generalmente desempeñan los Ministros de Planeación, Presupuesto y Administración, y Finanzas. El concientizar al gobierno de los costos es parte del reto. Hacer que los Ministros, altos funcionarios y la burocracia respondan por la calidad de sus resultados es un paso que va más allá de la retórica contractual de resultados. Subordina los resultados de la política de una manera directa y sin precedentes.

La transparencia y participación representan demandas históricas del Partido de los Trabajadores. Gracias a los expedientes de anticorrupción y rendición de cuentas existe un fuerte compromiso de tomar decisiones claras y prácticas en procesos de negociación. La simpatía referida se demostró principalmente en dos iniciativas: la creación de un Consejo Estratégico para el Desarrollo Económico Social (CDES), como un Ministro sin Portafolio, y la decisión de hacer pública la discusión del PPA a nivel estatal. El CDES debe trabajar como un mecanismo de *concertación* en el cual las prioridades nacionales se discuten y el nivel informativo de los problemas se mejora gracias a la participación de grupos interesados y especializados. Si el gobierno utiliza intensamente al Consejo, sus discusiones en asuntos importantes dentro de la agenda se beneficiarán de manera extraordinaria por las contribuciones que se reciban por parte de este Consejo.

Las audiencias públicas a nivel estatal sugieren tres diferentes posibles desarrollos. Primeramente, pueden ser utilizadas como un mecanismo adicional para conocer las demandas de los grupos interesados a nivel estatal y enriquecer la manera de iniciar un proceso presupuestal –básicamente como un trabajo a puerta cerrada. En segundo lugar, se puede utilizar como un mecanismo para dar validez y facilitar información sobre el proceso de planeación y presupuesto, que fue básicamente el papel que desempeñó este año. Asimismo, puede apoyar el establecimiento de diferentes mecanismos sociales por la publicidad de los eventos. Las alternativas mencionadas no son excluyentes pero generan diferentes implicaciones para los procesos de planeación y presupuesto.

La quinta fuente de desarrollo positivo es la coordinación. Si la coordinación se lleva a cabo a través del Ministro del Jefe de Personal –con apoyo del Presidente– de manera exitosa, el gobierno habría creado una nueva forma de negociar con la imposible tarea de lograr un trabajo de equipo en el gobierno. Sin embargo, no está claro que ésta sea una fórmula adecuada. Las señales visibles sugieren que las facultades de la Unidad de Consejo de la Presidencia y la Oficina del Jefe de Personal requieren de una función de coordinación. El Presidente Lula está personalmente comprometido con la unificación de las transferencias condicionadas de los ingresos. Hay otra áreas del gobierno que esperan un enfoque similar a sus retos de regulación, información tecnológica y reforma de la tierra. El éxito en el terreno de las políticas sociales permitirá al gobierno enfrentar los conflictos de otras áreas y jurisdicciones.

Un escenario negativo incluye riesgos combinados o retrocesos en las mismas áreas descritas: recursos humanos, diseño organizacional, eficiencia, rendición de cuentas y coordinación. El área de recursos humanos es probablemente la mas sensible por la

combinación de factores históricos de patrocinio y la importancia de los funcionarios civiles como un grupo interesado del Partido de los Trabajadores. El deterioro del sistema de méritos puede tomar distintas formas: la multiplicación libre de puestos, la problemática política de salarios[3], el corporativismo, la falta de habilidad para tratar con profesionistas y servidores civiles independientes, el manejo flexible de pagos, la captura política de la maquinaria del Estado, etcétera. Medio año es poco tiempo para saber si el gobierno está cayendo en estas trampas pero los riesgos potenciales son grandes. Las amenazas son aún mayores en caso de subestimar recursos humanos debido a que estos problemas se suscitan en ambientes oscuros.

El diseño organizacional es un área experimental en las actuales iniciativas de reforma. El Partido de los Trabajadores debe su fuerza política a movimientos sociales y ONG's que históricamente han apoyado sus ideales de equidad y justicia. El desarrollo actual -especialmente en la legislación que creó las Organizaciones Sociales y las Organizaciones Sociales de Interés Público- en el tercer sector se dio gracias a los esfuerzos de empresarios y grupos de interés. No obstante, el establecimiento legal no concuerda con la mayoría de las innovaciones políticas en esta área. Se considera que el concepto de público es sospechoso cuando no se trata de propiedades estatales, mientras que al mismo tiempo se aceptan las distinciones de público y privado. Si la burocracia del Partido contamina a los altos funcionarios, existe un riesgo de preferencia por el activismo estatal.

El gobierno ha adoptado una política monetaria y fiscal prudente desde su inicio. Ha demostrado un compromiso con los principios económicos con el objeto de calmar a los mercados, inversionistas y a la comunidad internacional. Sin embargo, el incremento en ministerios y secretarías y las elecciones municipales venideras incrementan la presión política gubernamental para gastar más y disminuir las restricciones macroeconómicas. Si la política de gestión pública no contribuye a mejorar la eficiencia del gasto público a través de ganancias permanentes en la productividad, es difícil saber de qué manera el gobierno evadirá la polarización entre la tradicional perseverancia en recortes de presupuesto y una irresponsable política de gasto.

El Partido de los Trabajadores considera a la rendición de cuentas como un principio esencial. La transparencia es un valor sagrado dentro de los mecanismos de toma de decisiones del partido –aun a costa del apoyo popular– y en el gobierno. La manera del gobernar del Partido de los Trabajadores siempre ha enfatizado la participación y la consulta como mecanismos clave de gobernancia. Sin embargo, cuando hay demasiada participación no necesariamente hay mayor claridad. Los testimonios individuales y anécdotas sugieren que hasta cierto punto (no identificado) los costos y efectividad de la participación se vuelven controversiales por las tendencias de burocratización. También hay un argumento que sugiere que los mecanismos de participación no son adecuados para tratar algunos problemas complejos que dependen de la experiencia. El riesgo de procedimientos costosos, de parálisis en la toma de decisiones, de soluciones vagas, de medidas retrasadas son conocidos por los administradores del Partido; quienes ahora toman las decisiones. No obstante, no está clara la manera en que evalúan estos problemas en la práctica gubernamental.

La falta de coordinación es una de las principales razones de los decepcionantes resultados de las reformas de Cardoso cuando de tomaron de manera completa. No había interfaces efectivas entre los esfuerzos de reforma, aun cuando eran simultáneos (o cuando

ocurrían dentro del mismo ministerio). Lula optó por un gabinete grande y una Presidencia fuerte. El terreno de la política de gestión pública está fragmentado y no hay instancias de coordinación política a pesar de los esfuerzos del Jefe de Personal para monitorear el desempeño del gobierno y coordinar sus iniciativas clave -como definir el marco regulatorio y coordinar la transferencia de ingresos a programas sociales. El gobierno decidió no crear un Ministerio de Reforma de Estado -como Sarney, Collor y Cardoso en su primer periodo- ni concentrar en el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración las responsabilidades de coordinar las políticas de gestión pública (aunque algunas de ellas se encuentren allí) -como Sarney después de su Asamblea Nacional Constitutiva, y Cardoso en su segundo periodo. Estas funciones se dividieron entre la Oficina del Jefe de Personal y el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración a efecto de crear sinergias cuando convergen. También pueden generar confusiones e ineficiencias si no cooperan.

Por el momento, los cinco riesgos mencionados se han abordado por la iniciativas del gobierno. Los exámenes públicos para las carreras de Estado se han terminado. La Escuela Nacional de Administración Pública ha desarrollado iniciativas para habilitar capacidades de funcionarios importantes. No existen evidencias de perjuicios contra ONG´s en las nuevas políticas de gobierno, sino por el contrario. El Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración emitió un importante programa de optimización El gobierno está conciente de los riesgos existentes en los mecanismos de participación que llevan a la frustración de expectativas. Hay un acuerdo compartido entre el Jefe de Personal y el Ministro de Planeación, Presupuesto y Administración sobre la distribución de responsabilidades. No obstante, únicamente el tiempo dirá hasta qué punto se sostienen estas iniciativas.

7. Conclusión: un balance preliminar.

El inicio del gobierno ha estado marcado por la experimentación y las dificultades al aclarar prioridades en el terreno de la Administración Pública. La efectividad en las iniciativas dependerá de la habilidad del Ejecutivo para implementar capacidades que promuevan el cambio de políticas. Existen motivos de preocupación respecto a las actividades del Ministerio de Planeación, Presupuesto y Administración. La presión probablemente proviene de los propios ministros, desesperados por dar resultados pero bloqueados por estructuras disfuncionales, falta de personal calificado, desbordados por preocupaciones y abiertos a nuevas ideas.

Tarde o temprano el Presidente dará a conocer su impaciencia por la lentitud en los resultados gubernamentales. Los defectos en arreglos institucionales marcados por la fragmentación son evidentes. El nuevo gobierno debe operar la maquinaria ejecutiva de conformidad con sus prioridades políticas. Más aún, el círculo cercano al Presidente debe conocer los límites y potencialidades del ejecutivo para expandir los límites y posibilidades del gobierno. El conocer las limitaciones implica comprender los cuellos de botellas que bloquean de manera sistemática las políticas públicas, como la gestión. El núcleo del gobierno está conciente de la importancia de un buen diagnóstico -como lo sugieren los lineamientos de SEGES/MPOG. No obstante lo anterior, MPOG necesitará el apoyo de la Oficina Presidencial para implementar cambios políticos dentro de las políticas de gestión pública. Pero el ejecutivo, como un todo, necesita demostrar cohesión y persistencia al enfrentar múltiples problemas de manera simultánea.

La acumulación de experiencia y conocimientos del Partido de los Trabajadores a nivel estatal y local no estaba claramente incorporada en las políticas tradicionales de gestión pública. Sin embargo, en enero del 2003 se inició otra política de proceso de aprendizaje, pero no es claro a dónde llevará al gobierno esta política. La capacidad de aprendizaje cognoscitivo y político del Presidente es legendaria, pero las capacidades para gobernar son totalmente una cuestión distinta. Deben ser construidas y expandidas constantemente al mismo tiempo que se persiguen la política y los resultados políticos.

Finalmente, el gobierno de Lula enfrenta un reto plural expresado en el Cuadro 1 y descrito en el documento SEGES/MPOG. Siempre se tiene una perspectiva de simpatía pero el pluralismo político también presenta problemas. Se presenta una dinámica de poco balance y cada cuadrante contiene elementos que compiten con las ideas de otros. Un camino hipotético sugiere introducir un énfasis secuencial programado para el manejo de determinado número de problemas a la vez.

La manera de establecer un "plan de acción" es una cuestión política. Las restricciones fiscales –probablemente el punto de partida más lógico– no desaparecerán pronto. Por el contrario, tarde o temprano habrá más posibilidad de maniobra. Una alternativa lógica sería fortalecer la agenda de la Administración Pública progresiva. Otra ruta podría ser acercar los esfuerzos administrativos a la esencia gubernamental, especialmente si el gobierno está dispuesto a seguir la experiencia de gobiernos de izquierda en España, Francia, Suecia, Reino Unido y otros. Las presiones corporativas están directamente relacionadas con los grupos de interés que históricamente han apoyado al gobierno. Los funcionarios civiles y los empleados del sector público son una fuerza tradicional del Partido de los Trabajadores.

Las políticas de gestión pública raramente se establecen al inicio de un gobierno aun cuando se mencionen en documentos oficiales. Generalmente emergen después de los conflictos o decisiones tomadas durante las negociaciones o partir de un proceso de prueba y error. Al Partido de los Trabajadores le gusta experimentar y no hay razones para pensar que no lo hará en este tema. El gobierno tiene suficientes recursos políticos, experiencia técnica y especialmente tiempo para buscar una estrategia coherente consistente con sus prioridades. El mayor riesgo es tratar a la gestión pública como incuestionable, dilatar sus procesos y crear una política de dificultades en el aprendizaje. El camino a tomar depende de los intereses con los que se pretende interactuar. El gobierno está determinando su postura. Los retos son enormes. Si quienes manejan la agenda de gestión pública logran vincular sus propuestas con las prioridades del Presidente –como el enfrentar la desigualdad y combatir la pobreza– el futuro es prometedor.

BIBLIOGRAFÍA

Belchoir, M. (2002) O PT e a Reforma do Estado – A experiencia des movernos estaduais petistas, São Paulo, mimeo

SEGES/MPOG (2003) Gestâo Pública para um Brasil de Todos, Brasilia, MPOG (draft).

NOTAS

[1] La excepción clásica era el proceso de participación presupuestal, un contraste con los gobiernos locales del PT. Sin embargo, el proceso de participación presupuestal parece más un tipo de gobierno que de Estado, más una articulación de la sociedad que una política pública de presupuesto.

[2] El Texto de SEGES propone la elaboración de cinco documentos para organizar la política de gestión pública gubernamental. El primero es para señalar las estadísticas en Brasil, un diagnóstico cuantitativo de la administración pública federal. El Libro Amarillo es un texto de metodologías, orientado para dar diagnósticos de las estructuras institucionales en Brasil. El Libro Azul plantea un diagnóstico general de gobierno federal en Brasil. Incorpora los dos textos anteriores. El Libro Verde se centra en el Modelo de Administración del PPA. El Libro Blanco establece el cuadro de referencia general que se debe adoptar e incluye instrumentos de administración para incorporarse en el proceso

[3] Ejemplos de la problemática en la política de salarios incluye la complicidad con distorsión al principio y al final de la pirámide, aumento irresponsable de pagos, no cumplir con la estructura de incentivos, negligencia en el desempeño, paternalismo, falta de competitividad, etcétera.

MARCO TEÓRICO INTEGRADO DEL SISTEMA DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO

BEATRIZ RODRÍGUEZ PRIETO *

1. INTRODUCCIÓN

Actualmente, las Administraciones Públicas se enfrentan en todo el mundo a la difícil situación de encontrar una respuesta simultánea a desafíos tan diferentes como crisis financieras cada vez más pronunciadas, crecientes demandas de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y mayor eficiencia en la gestión y administración. Aunque la definición de gestión en el ámbito público puede ser difícil de establecer, se espera de las organizaciones de lo conforman que presten cada vez más servicios y de mejor calidad con recursos cada vez más escasos.

Desde los años 80, la gestión en el sector privado ha cambiado perceptiblemente, gracias en parte a distintas prácticas, tales como la planificación estratégica, la reingeniería de procesos, el Just In Time (JIT), la gestión de calidad total (TQM) y el benchmarking. Con un retraso de tiempo, las organizaciones públicas también han adoptado y adaptado estas estrategias y técnicas de gestión para mejorar su funcionamiento y eficacia. En este sentido, en los países de la OCDE[1] se viene apreciando un proceso general de reestructuración y modernización de las Administraciones Públicas, destacando en la adopción de medidas dirigidas a la mejora de la gestión. Así se refleja en los informes que periódicamente publica la OCDE sobre las reformas emprendidas en las Administraciones de los distintos países miembros. Las características comunes a estas reformas, que configuran lo que se ha denominado internacionalmente como NPM,[2] son (OCDE, 1995, pp. 7-11; WANG, 2000):

- Desregulación y una mayor orientación a los resultados en términos de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios,
- Sustitución de los modos de gestión jerárquicos y fuertemente centralizados por un entorno de gestión descentralizada, en el cual las decisiones relativas a la distribución de los recursos y a la provisión de los servicios sean tomadas lo más cerca posible de los destinatarios de los mismos, y donde éstos puedan hacer conocer sus reacciones.
- Posibilidad de explorar otras soluciones distintas a la provisión directa de los servicios.
- Una búsqueda de eficiencia en los servicios suministrados directamente por el sector público por medio de la fijación de objetivos de productividad y del establecimiento de un clima de concurrencia, tanto en el medio interior del sector público como entre las organizaciones que lo conforman.

Dra. en Administración y Dirección de Empresas, Profesora de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Oviedo

- Reforzamiento de las capacidades estratégicas del centro que le permitan adaptarse de manera automática, flexible y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos.
- Gestión más orientada a los ciudadanos, que responda a sus necesidades y preferencias.

La Nueva Gestión Pública lleva implícita, en sus orígenes, la adaptación de las técnicas de gestión privadas o del sector empresarial al sector público. En este sentido también ha recibido la denominación de gerencialismo. El gerencialismo en el sector público trata de imitar los métodos gerenciales del sector privado, en un intento de acentuar la orientación al usuario y la consecución de resultados cuantificados.[3]

Tradicionalmente, la mayoría de las organizaciones públicas abordan la planificación estratégica, la presupuestación, las medidas de la gestión, el benchmarking, la mejora continua, etcétera, como programas separados, cada uno con sus propias directrices y requisitos. Dentro de la organización se desarrollan en departamentos separados o por equipos de trabajo distintos, que difícilmente se comunican para conseguir un objetivo común. Como, sin embargo, todas estas técnicas están interrelacionadas, esta puesta en práctica ha ocasionado ineficiencias y confusión dentro de las organizaciones públicas. Deberían ser tratadas como pasos individuales en un proceso más amplio, al que se puede hacer referencia como Sistema de Gestión del Sector Público.

En este contexto el objetivo de este trabajo es ofrecer una visión integrada de estas herramientas, mostrando cómo las organizaciones deben desarrollar un plan a largo plazo, dotarlo de los fondos adecuados, desarrollar un sistema para medir los resultados alcanzados, comparar estos resultados con los de otras entidades, desarrollar la mejor práctica y mejorar así la gestión.

2. EL SISTEMA DE GESTIÓN

El Sistema de Gestión del Sector Público es una parte esencial de la mejora de la provisión de los servicios públicos. Como sistema, debería integrar un conjunto de herramientas que permitan satisfacer las demandas públicas ofreciendo un alto nivel de servicio a bajo coste, es decir, actuando eficiente y eficazmente. En este sentido, se puede afirmar que el propósito del Sistema de Gestión del Sector Público es doble:

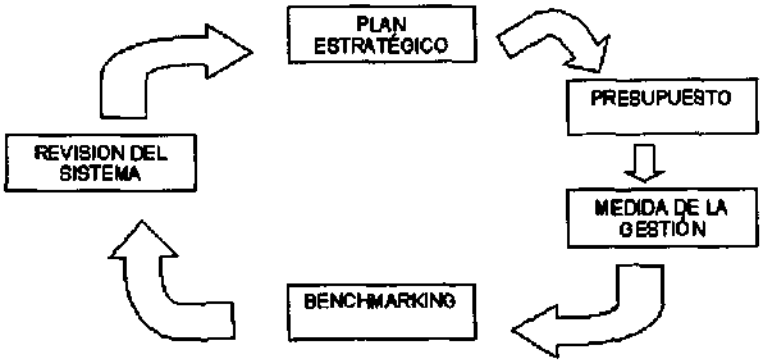
a) Suministrar a los gobernantes elegidos y a los gestores profesionales una mejor información con respecto a los que los departamentos están haciendo y cómo lo están haciendo,
b) Suministrar a los miembros del departamento la posibilidad de especificar a los gobernantes elegidos y a los gestores qué nivel de servicio puede ser suministrado con los recursos financieros asignados.

Para satisfacer estos propósitos el sistema debe utilizar de forma interrelacionada la planificación estratégica, la presupuestación, las medidas de la gestión, el benchmarking y la mejora continua, como recoge la figura 1.

Antes de analizar los elementos del Sistema se ofrece una breve definición de cada uno:

- Planificación estratégica, proceso de planificación en el cual una organización encuentra la mejor adaptación entre sí misma y su entorno, basada en un completo entendimiento de ambos.
- La presupuestación, proceso de planificación financiera por el cual el dinero se asigna para alcanzar los resultados deseados.
- Las medidas de la gestión, especificación y recolección de datos a tener en cuenta para valorar la gestión.
- El benchmarking, el proceso de identificar y utilizar las mejores prácticas para mejorar la gestión.
- La revisión del sistema, el proceso de revisar el sistema y los resultados a efectos de identificar los éxitos y las áreas que necesitan mejora.

Figura 1: Sistema de gestión integrado



2.1 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Para aproximarse al concepto de planificación estratégica resulta útil analizar por separado los conceptos de planificación y estrategia, pues de su comprensión se desprende el adecuado desarrollo de sus potencialidades. Por ello, la primera pregunta a plantar sería: ¿qué es la planificación? Planificar es prever y decidir hoy las acciones que pueden llevar a la organización desde el presente hasta un futuro deseable.

Abordando el concepto de estrategia desde una perspectiva histórica, éste ha estado ligado a la dirección de operaciones militares destinadas a lograr objetivos preestablecidos.[4] En su aplicación al caso de las organizaciones se relaciona, más bien, con un conjunto de decisiones y criterios por los cuales una organización se orienta hacia la obtención de determinados objetivos. El concepto de estrategia involucra al propósito general de una organización y establece un marco conceptual básico por medio del cual ésta se transforma y se adapta al medio en que se encuentra, usualmente afectado por rápidos y continuos cambios.

¿Qué es entonces planificación estratégica? El concepto de planificación estratégica está referido principalmente a la capacidad de observación y anticipación frente a desafíos y

oportunidades que se generan, tanto de las condiciones externas a una organización, como de su realidad interna. Este proceso es dinámico debido a que ambas fuentes de cambio lo son. La planificación estratégica no es una enumeración de acciones y programas, detallados en costes y tiempos, sino que involucra la capacidad de determinar un objetivo, asociar recursos y acciones destinados a acercarse a él y examinar los resultados y las consecuencias de esas decisiones, teniendo como referencia el logro de metas predefinidas.[5]

De este modo, referida a las organizaciones, es posible definir la planificación estratégica como un proceso y un instrumento. En cuanto proceso, se trata del conjunto de acciones y tareas que involucran a los miembros de la organización en la búsqueda de la mejor forma de desarrollar el quehacer y las estrategias adecuadas para su perfeccionamiento. En palabras de PABLOS RODRÍGUEZ (1997, p. 186) es "el proceso de determinación de los objetivos generales de una organización y de las vías adecuadas para alcanzarlos". En cuanto instrumento, constituye un marco conceptual que orienta la toma de decisiones encaminada a implantar los cambios que sean necesarios.

Desde hace años se asiste a un cambio acelerado en el entorno económico, tecnológico, político y jurídico en el que desarrollan su actividad las entidades públicas, lo que ha conducido a realzar el papel de la planificación estratégica.[6] No constituye la solución a todos los problemas de una institución, pero sin embargo permite el desarrollo de una visión para el futuro de la organización.[7] En principio, esta visión de futuro debe contemplar dos aspectos:

- Describir lo que la organización debería ser en el futuro. Esto implica identificar los servicios en términos funcionales, los segmentos de población a que se dirige, la asignación de recursos y medios necesarios y el tipo de organización que se requiere;

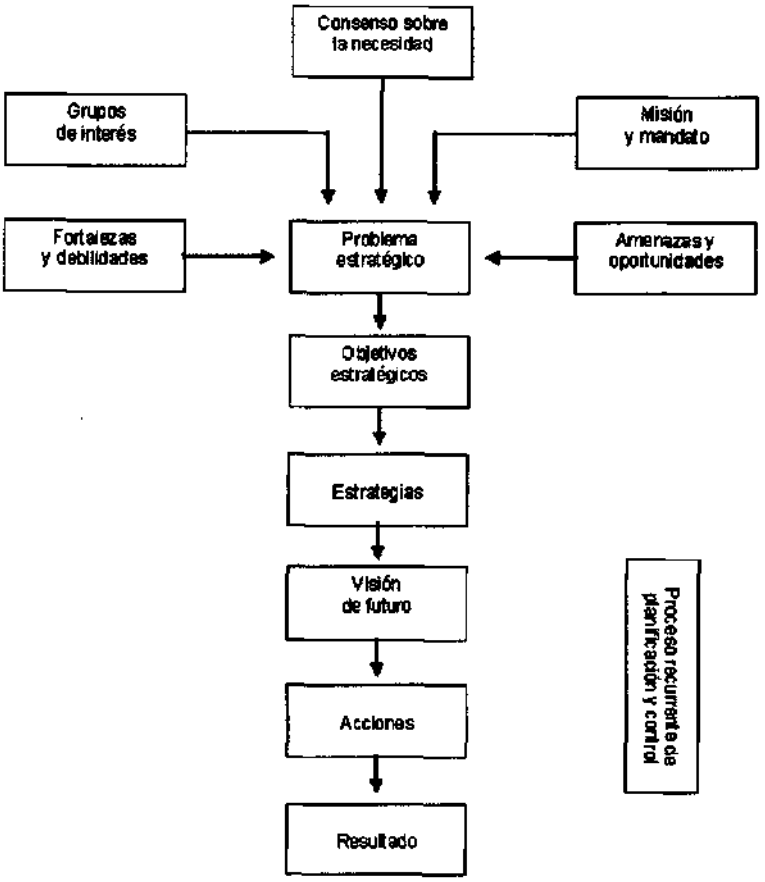
- Determinar cómo se logrará que la organización alcance ese futuro deseado.

La planificación estratégica se convierte, de este modo, en una "carta de navegación" sobre el curso que se estime más apropiado para la institución. Una de las funciones instrumentales de la planificación estratégica es conseguir un equilibrio entre tres tipos de fuerzas, que responden a su vez a distintas preguntas (PABLOS RODRÍGUEZ, 1997):

1. La misión de la organización: ¿Cuál es el sentido de la existencia del servicio o institución?
2. Las oportunidades y amenazas que enfrenta la organización y que provienen del medio externo: ¿Cuáles serán las demandas que nos planteará el entorno? ¿Qué tipo de dificultades y obstáculos pueden entorpecer nuestra capacidad de respuesta?
3. Las fortalezas y debilidades del ambiente interno de la organización: ¿Qué es lo que somos capaces de hacer? ¿Qué elementos de nuestra estructura interna podrían mostrarse inadecuados a la hora de una mayor exigencia productiva?

Las respuestas a estas preguntas se corresponden con las primeras etapas del proceso de planificación estratégica, recogido en la figura 2 (BLUNDELL Y MURDOCK, 1997).

Figura 2: Modelo simplificado de planificación estratégica para el sector público



El proceso comienza con la *definición de la misión*, que consiste en la identificación de los propósitos, fines y límites del servicio. Es la declaración fundamental que le da el carácter constitutivo a la organización y a su acción. En los servicios públicos, la misión de cada servicio se asocia con frecuencia con los contenidos de su ley orgánica, lo que dadas las características de la función pública, es indudablemente importante en términos de la definición de un marco general, sin embargo es habitualmente insuficiente como orientación para la acción. En muchos casos, la antigüedad relativa de tales leyes y los cambios acelerados del entorno pueden hacer que los propósitos que establecen estén desfasados con los del resto de la Administración Pública o con las demandas de la sociedad en su conjunto, por lo que se hace necesario reinterpretar sus disposiciones para adecuarlas a un nuevo contexto.

La misión permite guiar las decisiones sobre qué oportunidades y amenazas considerar, y cuáles desechar. Por ello, la planificación estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y

al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la máxima eficiencia y calidad de sus prestaciones. La correcta definición de la misión de un servicio o institución podría llevar a tomar decisiones que hagan mucho más eficiente la consecución de sus objetivos.

En segundo lugar, las respuestas a las preguntas sobre oportunidades y amenazas, y sobre fortalezas y debilidades se obtienen en la etapa de *diagnóstico*, denominada por DE VAL PARDO (1999, p. 82) como etapa analítica. La etapa de diagnóstico, que puede desarrollarse de diversas formas y aplicando una variedad de técnicas, suele enfatizar el análisis de las condiciones del entorno en que la institución u organización se encuentra inserta y el análisis de sus características internas.

El análisis externo se refiere a la identificación de los factores exógenos, más allá de la organización, que condicionan su desempeño, tanto en sus aspectos positivos (oportunidades), como negativos (amenazas). Por supuesto es preciso entender que ni las unas ni las otras son estáticas ni definitivas. Las oportunidades no son permanentes, ni en el tiempo ni para cada servicio y se podría afirmar que las amenazas son tales sólo hasta que son identificadas, ya que desde ese mismo momento, bien manejadas, pueden transformarse en oportunidades para la acción. La figura 3 recoge algunas áreas relevantes que se pueden reconocer en este análisis para el caso de una organización pública.

Figura 3: Áreas relevantes para la identificación de oportunidades y amenazas de una organización pública

- Evolución económica del país, sus condiciones de crecimiento y desarrollo, aspectos económicos de las relaciones internacionales, tratados de comercio, cambios demográficos y culturales que alteran los niveles de demanda de servicios,
- Emergencia de recursos tecnológicos y avances científicos que el servicio debería conocer y eventualmente adoptar.
- Cambios que experimenten el conjunto de las necesidades ciudadanas en materia de transportes, comunicaciones, información y participación.
- Políticas públicas y las prioridades definidas para cada sector.
- Riesgo de factores naturales estacionales o accidentales (clima, terremotos, inundaciones, sequía) y planes de contingencia que correspondan al servicio.
- Competencia privada y de servicios análogos y desempeño privado en áreas comparables.
- Normativa legal de prestación de los servicios.
- Condiciones presupuestarias.

El análisis interno lleva a poner de manifiesto los factores claves que han condicionado el desempeño pasado, la evaluación de dicho desempeño y la identificación de las fortalezas y debilidades que presenta la organización en su funcionamiento y operación en relación con la misión. Este análisis comprende aspectos de la organización, tales como sus leyes orgánicas, los recursos humanos de que dispone, la tecnología a su alcance, su estructura formal, sus redes de comunicación formales e informales, su capacidad financiera, etcétera.

La *determinación de los objetivos estratégicos de la institución o servicio* constituye el tercer momento. Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que la organización

quiere alcanzar en un plazo determinado, y deben guardar coherencia con la misión y con el análisis interno y externo. Los objetivos estratégicos surgen como respuesta a una pregunta esencial: ¿Qué debemos lograr en el corto, medio y largo plazo, para que la organización actúe de forma coherente con su misión?

La sola revisión de los objetivos pone de manifiesto los enormes desafíos que se abren en el ámbito de la gestión, tales como:

- Clarificar las tareas que deben desempeñar los distintos servicios,
- Trabajar por resultados y evaluar el desempeño de las instituciones,
- Elevar la calidad de los servicios y mejorar la relación con los usuarios,
- Mejorar el nivel de información y la eficiencia en el uso de los recursos públicos,
- Tecnificar las labores administrativas y desarrollar las capacidades ejecutivas y de gestión, y mejorar el clima laboral.

En el momento de determinar los objetivos estratégicos de la organización, es útil volver sobre el diagnóstico, con el propósito de apreciar exactamente cuáles son los espacios de maniobra que se le ofrecen, evitando riesgos, superando limitaciones, enfrentando los desafíos y aprovechando las potencialidades que aparecen.

Los objetivos tienen que ser relevantes con la misión del servicio, ya sea por su impacto al interior de la organización (reestructuración, planificación, procesos productivos) o hacia el exterior (mayor cobertura, calidad u oportunidad del servicio), deben ser especificados en resultados, productos o metas cuyo logro sea constatable y, a su vez, traducidos en tareas asignables a personas o equipos, factibles de realizar en plazos determinados, con los recursos disponibles.

Fijados los objetivos estratégicos corresponde determinar las estrategias a seguir para alcanzarlos. Las estrategias son la síntesis de este proceso, definidas basándose en las características internas y del entorno de la organización. Una vez definidas las estrategias, el paso siguiente sería lograr su incorporación al proceso recurrente de planificación y control.

El desarrollo de un plan estratégico produce beneficios relacionados con la capacidad de realizar una gestión más eficiente, liberando recursos humanos y materiales, lo que redunda en eficiencia productiva y en una mejor calidad de vida y trabajo para los miembros de la organización. Por ello, el número de municipios que confeccionan planes estratégicos ha ido en aumento (LÓPEZ Y GADEA, 1992).

Si bien los pasos de la Planificación Estratégica son en principio secuenciales, admiten siempre un tratamiento reiterativo, puesto que cada nuevo avance puede demandar ajustes a lo ya hecho. Junto a esto, el Plan debe ser discutido y revisado por los distintos estamentos de la organización, en una serie de ciclos desde el nivel directivo hacia los niveles operativos en un movimiento de ida y vuelta. De hecho, la práctica enseña que lo óptimo es trabajar "de ida y vuelta", en aproximaciones sucesivas. Así, por ejemplo, una visión de las debilidades, puede afectar a la definición de la misión y, a su vez, la definición de la misión puede facilitar la percepción de nuevas debilidades o fortalezas.

La utilización adecuada de dicha herramienta pasa por un proceso de diseño participativo, que permita la construcción de una comunidad de intereses entre todos los involucrados en el

proceso de cambio. Así entendido, el proceso de planificación, debe comprometer a la mayoría de los miembros de una organización, ya que su legitimidad y el grado de adhesión que genere en el conjunto de los actores dependerán, en gran medida, del nivel de participación con que se implante.

2.1.1 Planificación y programación anual

El proceso de planificación está estrechamente relacionado con la formulación de la estrategia, pero se diferencia principalmente en que los estudios de elaboración de la estrategia se abordan siempre que surge la necesidad, mientras que la planificación se emprende (se revisa) cada año en las mismas fechas, para coordinar la estrategia de las diferentes unidades.

En esta etapa tiene lugar la *definición (revisión) de los objetivos* de los servicios, que han de estar claramente especificados, puesto que constituyen, no sólo un fin en sí mismos, sino que contienen los elementos y variables a utilizar para valorar la calidad y eficacia de la actividad. Se trata de engarzar la planificación estratégica establecida por los órganos de gobierno con su desarrollo operativo por parte de las distintas "unidades gestoras" (Áreas, Servicios, Secciones, etc.) o agencias (Fundaciones, Patronatos, etcétera.). En este sentido, es necesario evitar la existencia de indefiniciones que se concreten en ambigüedad, multiplicidad e, incluso, incoherencia de los objetivos, lo que, en definitiva, vaciaría de contenido el proceso de planificación y el posterior procedimiento de control.

Es preciso, además, el reconocimiento explícito de la fijación de esos objetivos, que se traduzca en la creación de instrumentos para la transmisión de los mismos desde la Administración hacia los entes gestores, en forma de *contratos-programa, pliegos de condiciones* o *programas* bien especificados. Se trata, en definitiva, de que dichos instrumentos constituyan una herramienta que permita engarzar la planificación estratégica de la Administración como "centro", con el desarrollo operativo por parte de las distintas "unidades gestoras".

Es también en esta fase de la programación cuando se deben tomar las decisiones sobre los recursos económicos con que se van a dotar a los distintos programas en función de la estrategia establecido.[8] Es, por tanto, el momento en el que se asignan fondos a los diferentes entes gestores en función de sus objetivos y programas para alcanzarlos. En caso contrario, el presupuesto podría centrarse en el corto plazo, perdiendo la perspectiva estratégica de la organización.

2.2 LA PRESUPUESTACIÓN

Es una fase clave en el conjunto del proceso de planificación y control, y muy especialmente en el caso de las organizaciones públicas. En esta etapa, los entes gestores definen en detalle los planes de acción necesarios para la consecución de los objetivos específicos y cuantifican su impacto en el presupuesto. Los *planes de acción* deben incluir:

- Los objetivos específicos de las distintas áreas y/o programas que resultan de los objetivos globales establecidos para la unidad gestora.
- Las actividades a desarrollar para conseguirlos.

- Un calendario detallado de dichas actividades, con la cuantificación en tiempo y recursos de cada acción.
- Los responsables para su implantación.
- Las medidas de control específicas a utilizar en el seguimiento del plan.

A partir de la cuantificación del impacto de los planes de acción definidos se elabora el *presupuesto*, instrumento utilizado para tomar decisiones definitivas sobre la distribución de los recursos a las áreas y/o programas, y permitir su evaluación y control posterior. Se trata, por tanto, de una etapa clave en el desarrollo del proceso de planificación y control.

El presupuesto define los ingresos, costes e inversiones asociados a la ejecución de los planes y programas establecidos. En consecuencia, las cifras presupuestarias son cifras objetivo y no meras estimaciones, previsiones o pronósticos. En este sentido, todas y cada una de las partidas del presupuesto deben asignarse a un responsable.

Para articular el presupuesto como una herramienta de gestión, también deben considerarse las técnicas presupuestarias. Al respecto, MORETA SANTAMARÍA (2000) distingue la presupuestación tradicional, centrada en establecer el control de la legalidad y el registro de las operaciones a realizar por las distintas unidades de la organización, de la presupuestación moderna, que pretende convertir el presupuesto público en un instrumento de gestión estratégica. Dentro de ésta última, diferencia a su vez las siguientes técnicas:

- Presupuesto por actividades: cuyo objetivo es asignar los créditos de gasto por actividades, programas o funciones, identificar los costes asociados a cada uno de ellos y establecer una base para medir el grado de cumplimiento.
- Presupuesto por programas: que establece una clasificación general de las categorías de gastos con el objetivo de comparar distintos programas presupuestarios para un mismo objetivo y cuestionando la idoneidad de cada uno. Respecto al presupuesto por actividades, éste introduce la racionalidad económica y el análisis de alternativas.[9]
- Presupuesto base cero: parte de la necesidad de justificar detalladamente las necesidades presupuestarias de cada unidad organizativa por parte de su responsable.

Existe un amplio consenso respecto a que es preciso mejorar la técnica presupuestaria en las Administraciones Públicas, y de modo especial en la Administración Local donde, por su tamaño y características, es más factible. El presupuesto debe ser contemplado no sólo como un instrumento para el control de legalidad y político, sino como una herramienta básica para la gestión. Ello se conseguirá en la medida en la que lo planificado a largo plazo para la organización se haya secuenciado y priorizado, de tal forma que permita las asignaciones presupuestarias en función de dicha secuencia o prioridad.

Elaboradas las estrategias de la organización, así como los planes, programas, y presupuestos correspondientes a cada servicio y centro gestor, se trata ahora de llevar a cabo las actividades y tareas previstas en los mismos. Esta fase es netamente ejecutiva y en ella debe imperar un grado importante de autonomía, tanto en relación con la organización de las actividades como en cuanto al empleo de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

2.3 LAS MEDIDAS DE LA GESTIÓN

El paso siguiente consiste en introducir criterios que permitan medir los logros en la gestión. Esta necesidad se deriva del hecho de que el gestor público, para apoyar la adopción de decisiones que respondan a la demanda social, debe conocer los objetivos, los costes, los inputs y los outputs de los procesos, su rendimiento, los resultados y los impactos de los servicios y acciones que lleva a cabo (AECA, 2000, p. 14).

La práctica de la medición de la gestión iniciada con el "veterano objetivo" del *"value for money"* (valor a cambio de gasto), no ha sido homogénea ni lineal en el tiempo ni en el espacio. Las diferentes y numerosas experiencias iniciadas a finales de los setenta y principios de los ochenta,[10] tienen en común el considerar el aspecto de la medición como un factor clave para definir una política de modernización (CARRERAS, 1998). Entre ellas, destacan en el ámbito local, la aplicación de indicadores de gestión en ciudades estadounidenses, a partir de los denominados *"Service efforts and accomplishments"* desarrollados por el *Governmental Accounting Standards Board* (GASB) y la publicación anual en Gran Bretaña de más de un centenar de indicadores de gestión de los servicios ofrecidos por la Entidades Locales, fruto de un trabajo coordinado por la *Audit Commission.*[11] En este sentido es en el que, cada vez en mayor medida, se busca el establecimiento de indicadores que permitan a la vez informar y evaluar. Según FRIEDMAN (1997) son seis las características que debe reunir un sistema de medición de la gestión para que sea efectivo:

1) Credibilidad: los políticos y los ciudadanos deben tener confianza en la información que produzca este sistema de medida,
2) Claro, fácil de entender y usar,
3) Práctico de implementar y administrar, para lo cual la forma de recoger los datos es determinante,
4) Flexible, que permita la adaptación a los cambios en las metas y objetivos,
5) Responsabilidad *(accountability)* que es posiblemente el componente más popular para evaluar el impacto de un sistema de medida y, finalmente,
6) Estar conectado e integrado con la planificación y la presupuestación.

2.3.1 Indicadores de gestión

Un sistema de medición de la gestión requiere poner a disposición de los responsables de la Administración unas magnitudes objetivas, indicadores de gestión, que permitan medir la actuación de los órganos desde la perspectiva de los resultados y de los recursos utilizados (LÓPEZ Y GADEA, 1992). Siguiendo a DE FORN (1988), estas magnitudes han de ser un instrumento para conocer la realidad, fijar y seguir cumpliendo los objetivos y tomar decisiones técnicas y/o políticas.

De acuerdo con la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 1997), un indicador puede definirse como un estadístico que proporciona información relevante sobre algún aspecto de algún objetivo, básicamente la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, sin perjuicio de que se consideren otros aspectos como medidas de ejecución financiera o de la efectividad. Existen diferentes clasificaciones de indicadores: en función de su naturaleza,

según el objeto que pretendan medir y según en ámbito de actuación. La clasificación de los mismos realizada por AECA (2000) en función de la naturaleza distingue entre los tradicionales indicadores de:

- Economía, representa la relación entre los inputs actuales o costes reales, frente a los recursos o medios previstos,
- eficiencia expresa si la relación entre los servicios prestados y los recursos empleados es la adecuada,
- eficacia: si se han conseguido los resultados previstos,
- efectividad, pretende medir el impacto final de la actuación sobre la población,
- equidad, mide la distribución justa de los servicios públicos y se define por el grado de accesibilidad de los ciudadanos a los mismos,
- excelencia, se refiere a la calidad percibida por los ciudadanos respecto a los servicios que prestan las Administraciones Públicas, así como de los ouputs que generan,
- entorno, se deriva su existencia por el nivel de globalización que existe en la actualidad y se basa en información sobre el entorno, y
- sostenibilidad, expresan la capacidad del servicio para mantenerse con una calidad aceptable a lo largo de un periodo de tiempo.

La medición mediante el empleo de indicadores presupone, ante todo, que se sepa qué es lo que se quiere medir: cuáles son los factores determinantes para el logro de los objetivos y qué aspectos clave de estos factores deben medirse. En segundo lugar, que se sepa cómo medir: qué método o qué unidad de medida debe emplearse.

ZERILLI (1990, p. 390) pone de manifiesto la relevancia de la medición que aporta el uso de indicadores en los siguientes términos: "es la medida la que suministra los datos para la posterior comparación con los criterios y los estándares establecidos, esto es, para la valoración y la posible acción correctora. La medición presupone, ante todo, que se sepa qué es lo que se quiere medir: cuáles son los factores determinantes para el logro de los objetivos y qué aspectos clave de estos factores deben medirse. En segundo lugar, que se sepa cómo medir: qué método o qué unidad de medida debe emplearse".

La implantación de un sistema de indicadores dentro de una organización genera ciertas resistencias; entre ellas cabe destacar las derivadas de la dificultad del proceso:

- Dificultades para medir los inputs. El principal obstáculo se refiere a la dificultad para calcular ciertos costes. Las razones son la complejidad que presentan los organismos públicos, así como la elevada heterogeneidad de los componentes de coste, y el retraso en cuanto a la aplicación de la contabilidad de costes en el sector público.
- Dificultades al medir los outputs:

a) Inexistencia de un indicador general como el resultado en las empresas Si bien en el sector privado se hace bastante fácil concretar un indicador general como los beneficios o pérdidas que presenta una sociedad mercantil, para una actividad pública resulta mucho más complicado establecer un indicador de tipo genérico.

b) Dificultad para fijar y cuantificar determinados objetivos de carácter social.

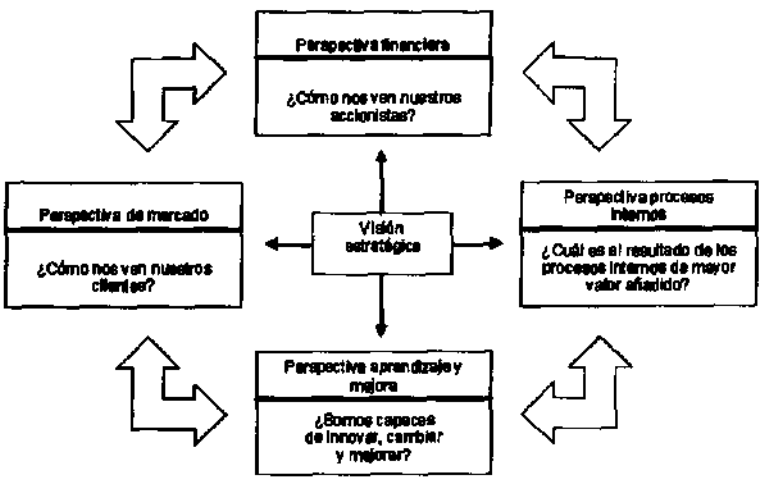
c) Dificultades para medir los beneficios sociales derivados de la actividad de la organización.

d) En ocasiones no se registran los efectos favorables y desfavorables sobre los outputs de otros servicios.

2.3.2 Cuadros de mando

Sustentada en el uso de indicadores se detecta la incorporación de cuadros de mando como técnica de medida de la gestión, para ofrecer una visión de conjunto. El Cuadro de Mando Integral[12] (CMI) es un modelo que integra los indicadores financieros con indicadores no financieros y los interrelaciona en un esquema que permite comprender las interdependencias entre los distintos elementos,[13] así como su coherencia con la estrategia y la visión de la organización, que constituye el centro del modelo, como muestra la figura 4.

Figura 4: Cuadro de Mando Integral



La importancia de las distintas perspectivas contempladas por el CMI varía según el tipo de organización y el modelo de gestión. Además, el proceso de implantación debe realizarse de forma gradual, comenzando por elaborar cuadros de indicadores básicos, que en un nivel más avanzado se articulen en cuadros de indicadores departamentales, formando la selección de los mismos el CMI. El CMI contempla el enlace entre la estrategia y los indicadores, que dependerá del proceso de personalización del mismo a cada organización, siendo, por tanto, flexible.

La utilización de medidas de la gestión por sí sola no mejora el funcionamiento de la organización; en cambio combinada con la comparación y la identificación de las mejores

prácticas puede identificar las áreas susceptibles de mejora.

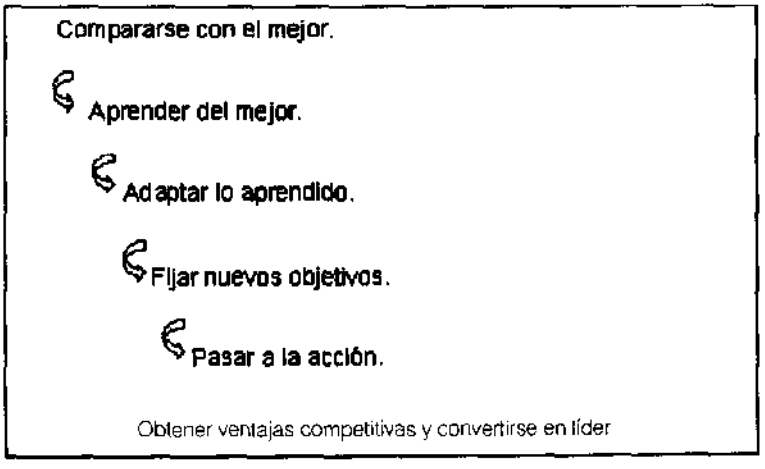
2.4 EL BENCHMARKING

Benchmark es un punto de referencia respecto del cual podemos realizar un tipo de medición. Necesitamos para ello disponer de indicadores de gestión, tanto internos como del resto de organizaciones. A través de benchmarking podemos determinar el benchmark de referencia para nosotros. Con ello estableceremos cuáles son las diferencias y a continuación los objetivos que debemos perseguir para eliminarlas. Así, por benchmarking se entiende "el proceso de identificar e importar las mejores prácticas para mejorar la gestión" (KEEHLEY ET ALT., 1997, p. 39). La figura 5 detalla el proceso del benchmarking.

Se puede hablar de distintos tipos de *benchmarking* (AECA, 2000, pp. 81-82):

- Interno: el proceso se realiza dentro de la propia organización, entre distintas áreas o parcelas de la misma, tomando como punto de referencia la que presente mejor situación en ese aspecto considerado.
- Externo: comparación con otras organizaciones, que normalmente es el que ostenta la condición de "líder" en ese ámbito concreto.
- Competitivo: sin contar con el consentimiento de la organización con la que se compara.
- Cooperativo: entre empresas o unidades que se ponen de acuerdo para compartir conocimientos y obtener mejorar de esa actividad.

Figura 5: Proceso de Benchmarking



Benchmarking se está convirtiendo en una herramienta cada vez más popular para transferir las mejores prácticas en el sector público. La figura 6 recoge algunos de los recursos disponibles en Internet sobre Catálogos de Buenas Prácticas en distintos ámbitos de actuación del sector público. También se ha utilizado con eficacia como herramienta para controlar y para evaluar la eficacia de la misión y los procesos genéricos del servicio de las organizaciones públicas.

Facilita un cambio radical en la cultura de organización, y apoya esfuerzos continuos y sostenidos hacia la mejora. La significación principal del benchmarking está en aprender de otros. La capacidad de adaptarse y el cambio son los ingredientes principales del proceso.

Figura 6: Ejemplos de Catálogos de Buenas Prácticas

CENTRO INTERAMERICANO DE ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS
http://www.ciat.org/buen/buen_index.asp
CIUDADES PARA UN FUTURO MÁS SOSTENIBLE
http://habitat.aq.upm.es/bpn/lista.html
RED INTERGUBERNAMENTAL IBEROAMERICANA PARA LA LUCHA CONTRA LA POBREZA
http://www.tt.mtas.es/ribercgi/es/asp/riberlup.asp?modo=buenap
BUENAS PRÁCTICAS LOCALES DE EMPLEO
http://www.diba.es/promocio_ economica/bones_practiques/bienvenida.htm
SISTEMA DE INFORMACIÓN DE EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE
http://www.gestionpublica.gov.cl/buenaspracticas/index2001.html
BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN MUNICIPAL SOCIALISTA
http://experiencias.psoe.es/index.php
BANCO DE BUENAS PRÁCTICAS DE GOBIERNO Y GESTIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL
http://www.diba.es/bbp/cat/default.htm
RECOPILACIÓN DE EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS
http://www.respondanet.com/spanish/buenas_practicas.htm
BANCO DE EXPERIENCIAS LOCALES
http://www.unq.edu.ar/bel
LAS MEJORES PRÁCTICAS EN EL DESARROLLO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS
http://www.siscom.or.cr/reg_mpra.htm
BUENAS PRÁCTICAS EN CONSTRUCCIÓN SOSTENIBLE
http://www.csostenible.net/construccions/buscador/castella/busc1.asp
BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN URBANA Y SOSTENIBILIDAD
http://europa.eu.int/comm/urban/
PUBLIC SECTOR BENCHMARKING SERVICE
http://www.benchmarking.gov.uk/default1.asp

Además, el benchmarking es una herramienta que garantiza la mejora continuada y de ayuda al desarrollo e implantación de nuevas políticas y estrategias en la organización, así como para el establecimiento de nuevos objetivos.

2.5 LA REVISIÓN DEL SISTEMA

El quinto elemento es la revisión del sistema, es decir, el proceso de evaluación. Este proceso puede separarse en dos fases: la revisión del sistema y la evaluación de los resultados alcanzados. La evaluación del sistema indica cómo se ha desarrollado el proceso y las áreas que podrían modificarse para hacer que el proceso se desarrollase mejor. La evaluación de los

resultados consiste en comprobar los resultados alcanzados a la luz de la información recogida durante las fases de medición de la gestión y benchmarking. Los resultados alcanzados podrían no ser los deseados, siendo necesario revisar y modificar las metas, objetivos, el plan de trabajo o las prioridades presupuestarias.

Cuando se intenta mejorar la gestión es importante revisar el proceso. Uno de los mejores conceptos para conseguirlo es la mejora continua. Normalmente referida a y usada como técnica de mejora de la gestión, el concepto es válido y útil para monitorear el Sistema de Gestión Pública. De acuerdo con JOHNSTON (1993, p. 63) la mejora continua requiere por una parte recoger de forma continua la información de los ciudadanos y usar ese feedback para dirigir la mejora y, por otra, formar equipos de personas que trabajen en la resolución de problemas, entrenados para ello y comprometidos con la satisfacción del ciudadano.

La mejora continua como la estrategia principal de una organización. Este enfoque de mejora continua permite romper la estructura jerárquica de una organización, para crear equipos de resolución de problemas, con el compromiso de prestar un servicio de calidad.

3. CONCLUSIONES

En resumen, el diseño e implantación adecuada del proceso de gestión en las organizaciones públicas resulta fundamental para que se adapten a los valores emergentes que caracterizan un entorno en constante cambio. Dicho proceso involucra la relación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario, la medición de los resultados alcanzados y su comparación con los esperados o con los de otras organizaciones y la revisión del progreso de todo el proceso.

Este sistema dotará a los políticos y gestores públicos de las herramientas necesarias para apoyar las decisiones a tomar, a la vez que para rendir cuentas ante los ciudadanos. Es una forma de eliminar esfuerzos de gestión duplicados dentro de una organización y relacionar la planificación estratégica con el presupuesto como camino para informar a los contribuyentes de los costes asociados a la implementación de las metas y objetivos identificados en la planificación estratégica. Midiendo la gestión se puede determinar el grado de eficiencia, efectividad y equidad de las metas y objetivos estratégicos. Este proceso puede conducir a mejoras de la gestión en todas las funciones dentro de la organización. Además, tienen como hilo conductor la creación de un marco de responsabilidad para la gestión de los servicios, ante el concepto tradicional de la Administración, basado en el cumplimiento formal de normas.

BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2000): Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas, Serie *Principios de Contabilidad de Gestión*, Nº 16, AECA, 2ª edición, Madrid.

AUDIT COMMISSION (1991): *Citizen's Charter Indicators*. - (1999): *Local Authority Performance Indicators 1998/1999*, Audit Guide.

BLACKERBY, P. (1994): *History of Strategic Planning*, disponible en http://www.blackerbyassoc.com/history.html

BLUNDELL, B. Y MURDOCK, A. (1997): *Managing in the public sector*, Butterworth Heinemann.
BOSTON, J. Y PALLOT, J. (1997): "Linking strategy and performance: developments in New Zealand Public Sector", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16, Nº 3. BUENO, E. (1987): *Dirección estratégica de la empresa*, Pirámide.
CARRERAS, J. M. (1998): "Indicadores de gestión de los servicios públicos locales", *Auditoría pública*, Nº 13-14, junio, pp. 7-14.
DE FORN, M. (1988): *Sistemas de información y gestión para la Administración Local*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid.
DE VAL PARDO, I. (1999): "Perspectiva estratégica en la gobernabilidad de los entes locales: esbozo", *Cuadernos de documentación e información municipal*, Nº 43, pp. 77-88.
DERLIEN, H.U. (1997): "Modernización administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nº 7-8, pp. 13-25.
FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. (1997): *Planificación estratégica de las ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona.
FRIEDMAN, M. (1997): *A guide to developing and using performance measures in results-based budgeting*, Maryland Department of Human Resources, Baltimore.
GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDAR BOARD (GASB) (1994): *Service Efforts And Accomplishments Reporting, Statement Nº 2*.
HARRISON, A. (1991): *El control del gasto público (1979-1989)*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE) (1997): *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*, Madrid.
JOHNSTON, K.B. (1993): *Busting Bureaucracy: How toconquer your organization's worst enemy*, Homewood, Irwin.
KAPLAN, R.S. Y NORTON, D.P. (1996): *The Balanced Scorecard*, Boston: Harvard Business School Press.
KEEHLEY P., MEDLIN, S., MACBRIDE, S., Y LONGMIRE, L. (1997): *Benchmarking for best practices in the Public Sector*, San Francisco, Jossey-Bass.
LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (1992): *El control de gestión en la Administración Local*, Gestión 2000, Barcelona.
MERCER, J.L. (1991): *Strategic Planning for public managers*, Wesport, Quorum.
MORA CORRAL, A. J. Y VIVAS URIETA, C. (2000): "Técnicas de análisis de datos para el Cuadro de Mando Integral", *Auditoría Pública*, Nº 20, marzo, pp. 49-54.
MORETA SANTAMARÍA, A. (2000): "Técnicas presupuestarias modernas", Análisis Local, Nº 31, julio-agosto, pp. 41-50.
OCDE (1990): *Public management developments. Survey 1990*, OCDE, París.
- (1991): *Public management developments. Update 1991*, OCDE, París.
- (1995): *La Gestion Publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*, OCDE, París.
ORTÚN, V. (1993): *Gestión Pública*, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo.
OXLEY, H. (1993): *El sector público en los 80 y experimentos de política pública para los 90*, Fundación BBV, Programa de Estudios sobre Economía Pública, Documentos de Trabajo.

PABLOS RODRÍGUEZ, J. L. (1997): *Gestión en información contable en las Entidades Locales*, Instituto de contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), Madrid.
SHEPHERD, G. Y VALENCIA, S. (1996): "Modernizing the public administration in Latin America: Common problems, no easy solutions", en *Conferencia sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe*, Madrid.
WANG, X. (2000): "Performance measurement in budgeting: a study of county government", *Public Budgeting and Finance*, 20 (3), pp. 102-118.
ZAPICO GOÑI, E. (2000): "Técnicas "modernas" de presupuestación: limitaciones y posibilidades para su introducción", *Análisis Local*, Nº 31, julio-agosto, pp. 25-40.
ZERILLI, A. (1990): *Fundamentos de la organización y la dirección general*, Deusto, Bilbao.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Beatriz Rodríguez Prieto
Dra. en Administración y Dirección de Empresas
Profesora de Economía Financiera y Contabilidad
Universidad de Oviedo

Dirección postal:
E. U. Jovellanos de Gijón
C/ Francisco Tomás y Valiente, Nº 1
33201 Gijón – Asturias - España
Tlfno.: +34 985 18 22 00
Fax.: +34 985 18 21 61
E-mail: beatrizr@correo.uniovi.es

NOTAS

[1] HARRISON (1991) ofrece un interesante y detallado análisis crítico sobre la experiencia británica a lo largo de la década de 1979-1989. En OCDE (1990 y 1991) se recoge abundante información sobre las experiencias de gestión pública llevadas a cabo en los países miembros. OXLEY (1993) describe y valora algunas de estas experiencias.
[2] La terminología difiere de un país a otro y ha cambiado en los últimos años; los procesos de mejora de la Administración (modernización) pueden encontrarse referidos bajo la denominación de Gerencialismo, Nueva Gestión Pública o Modernización administrativa (DERLIEN, 1997).
[3] ORTÚN (1993) y SHEPHERD Y VALENCIA (1996) identifican como principales rasgos del gerencialismo los siguientes: mayor peso de los elementos competitivos; importación de técnicas de gestión empresarial; gestión profesional activa y discrecional; medidas explícitas sobre objetivos, resultados, rendimientos, costes e impacto sobre el bienestar; presupuestación realizada en términos de objetivos e indicadores; énfasis en productos finales frente a procesos; desagregación del sector público en unidades manejables (departamentos, divisiones, módulos o agencias), controles presupuestarios menos específicos y orientados a la evaluación ex post; y cultura de servicio orientada al usuario.

[4] La palabra Estrategia tiene su origen en el término griego "stratego" resultante de la combinación de stratos o ejército y ego o líder, que hace referencia al comité que existía en Atenas, integrado por los distintos generales. Al respecto puede consultarse FERNÁNDEZ GÜELL (1997, pp. 18 y ss.). Sobre la historia de la planificación estratégica puede verse BLACKERBY (1994).

[5] Las prestaciones de los servicios públicos se ven afectados por cambios del entorno que contextualizan los problemas estratégicos que deben afrontar y que se conciben como "el análisis y desarrollo de los retos e impactos, de las amenazas y oportunidades, externas e internas a que se enfrentan" (BUENO, 1987).

[6] En este sentido, DE VAL PARDO (1999, p. 79) entiende que los Servicios Públicos se beneficiarán con la óptica estratégica porque gracias a ella sabrán lo que están tratando de hacer, tomarán conciencia de sus recursos y capacidades, procederán con actitud proactiva según los acontecimientos y unificarán la toma de decisiones.

[7] Algunos autores cuestionan la importancia de la planificación estratégica en el entorno actual. BOSTON Y PALLOT (1997, p. 386) se expresan así: "De cara a los acelerados cambios (tales como la revolución de la información, la globalización, y la democratización en comunidades y lugares de trabajo), la planificación estratégica se ha visto atacada porque la predicción de las discontinuidades es virtualmente imposible y las predicciones son casi invariablemente erróneas y su sistema analítico de cálculo pierde la información más "sutil" y los matices importantes. A diferencia de la planificación estratégica, el pensamiento estratégico está basado en la creatividad, la intuición y el aprendizaje organizativo; las estrategias a menudo no pueden desarrollarse sobre un esquema y concebirse perfectamente, sino que deben ser libres de aparecer en cualquier momento y lugar de una organización".

[8] MERCER (1991, p. 7) pone de manifiesto que un proceso de planificación estratégica que no esté relacionado con el presupuesto carece de relevancia.

[9] ZAPICO GOÑI (2000) resume los principales obstáculos para la puesta en marcha de este tipo de presupuestación.

[10] Ejemplos de estas actuaciones son: "Public Service 2000" en Canadá, las reformas de Nueva Zelanda y Australia en 1990, las de Finlandia y Noruega en 1992, o la *"National Performance and Results Review"* norteamericana en 1993.

[11] Al respecto pueden consultarse GASB (1994) y AUDIT COMMISSION (1991, 1999).

[12] Los orígenes del Cuadro de Mando Integral se remontan a una investigación iniciada en 1990 en el Instituto Nolan Norton, con la esponsorización de KPMG y el asesoramiento del profesor R. KAPLAN, sobre medición de resultados de gestión. Fruto de esta investigación es la publicación en 1996 del libro *"The Balanced Business Scorecard"*, que presenta el modelo y recoge diversas experiencias.

[13] La aplicación de técnicas estadísticas facilita la comprensión de los datos suministrados por el CMI, permitiendo interpretar la información de forma dinámica. Al respecto puede consultarse MORA Y VIVAS (2000).

INDICADORES DE GESTIÓN PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS

JOSEP MARÍA GUINART I SOLÀ *

Introducción:

El objetivo de la presente ponencia es presentar el marco teórico del panel que proponemos desde la Escola d'Administración Pública de Catalunya: se trata de los indicadores de gestión.

El Gobierno de la Generalitat aprobó el 30 de julio de 1996 un Acuerdo de Gobierno para la Política de Modernització de l'Administració de la Generalitat (Política de modernización de la Generalitat de Catalunya), que se compone de las cinco líneas de actuación siguientes:

I. Simplificación de las estructuras organizativas y revisión de funciones.
II. Mejora de los sistemas de gestión.
III. Adecuación de los objetivos a los recursos disponibles. Reducción de costes.
IV. Adecuación de los recursos humanos a las necesidades de los servicios.
V. Mejora del servicio al ciudadano.

En la segunda línea, Mejora de los sistemas de gestión, se explicita la implantación de los sistemas de control de gestión, indicadores, evaluación de políticas públicas y cuadros de mando.

Es pues, el marco político y de gestión en el que se incluye nuestro panel y las experiencias que presentamos en las ponencias que lo constituyen.

Pero, ¿por qué utilizar indicadores de gestión? En las Administraciones Públicas, cuyos recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias (impuestos) y cuyo fin es la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto. Es sabido que el carácter no lucrativo de su actividad y su forma de financiación, invalidan la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, que tan válida es en el sector privado.

Es necesario, pues, dotarse de indicadores de eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que caracterizan a la actuación pública.

---

* Es el alcalde del municipio de L'Escala desde 1995 (cargo que ocupa en la actualidad). Director de la "Escola d'Administració Pública de Catalunya" desde diciembre de 1999 (actualmente en el cargo).

El presente documento desarrolla en el primer apartado las razones por las que es importante y útil el uso de indicadores en la gestión pública, así como de las particularidades existentes en la evaluación del desempeño en este sector.

A continuación, se describen los atributos susceptibles de medición en la actuación pública. Así, definiremos las características que debe cumplir una actuación para que se desarrolle en un entorno de economía, eficacia, eficiencia, excelencia, efectividad, equidad, excelencia, entorno y sostenibilidad.

Descritos los atributos que configuran el marco de las actuaciones de una organización, se define qué es un indicador y las condiciones que, de acuerdo con los atributos de la gestión, deben reunir los indicadores.

Se analizan, posteriormente, los principales destinatarios y usuarios de los indicadores de gestión para, en el siguiente apartado, describir la metodología a seguir para su construcción.

En el apartado 8 del presente documento explicamos la importancia del benchmarking, uso de referentes para la correcta interpretación de los indicadores obtenidos en la gestión de la organización y citaremos formas diversas de la recogida de datos para la construcción de indicadores.

En el apartado 9 analizamos los puntos positivos y negativos en relación a la información extraíble, de los sistemas de recogida de datos más utilizados. Finalmente, en el punto 9 describimos las diversas limitaciones en la utilización de indicadores, para concluir con ejemplos del uso de indicadores, a modo de introducción de las experiencias que configuran nuestro panel.

1. LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA GESTIÓN PÚBLICA: IMPORTANCIA, UTILIDAD Y PARTICULARIDADES

Centramos nuestro análisis en responder a las preguntas siguientes:

a) ¿Por qué es importante la evaluación del desempeño?

La razón fundamental por la cual la evaluación del desempeño nos importa es que hace posible la asignación de responsabilidades , las cuales están en el corazón de nuestro sistema de gestión pública.

Podemos pensar en la responsabilidad pública como parte de un "contrato originario" entre los ciudadanos y su gobierno en cualquier sociedad democrática. Los ciudadanos conceden a sus gobiernos un alto nivel de control sobre sus vidas, permitiendo que el gobierno se lleve parte de sus ingresos (a través de impuestos) y que limite su libertad (a través de la ejecución de las leyes y las regulaciones). Sin embargo, en la mayoría de los casos, a los ciudadanos respetan este control y lo agradecen, ya que lo prefieren a vivir en un mudo anárquico.

Pero los ciudadanos esperan, a vez, que los gobiernos sean responsables por el modo en como ejercen su poder. Por ello, podemos afirmar que la responsabilidad hacia los ciudadanos les devuelve el poder, y ésa es la contraparte del contrato: no quieren dar a los gobiernos completa libertad para utilizar el poder en el modo que ellos elijan, es decir, no se les debe permitir el abuso de poder que irá siempre en contra del "interés público o general". Por tanto, supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos.

La evaluación de la gestión pública debe ser capaz de responder a la siguiente pregunta: "¿Cómo sabemos que estamos progresando en alcanzar nuestros objetivos prioritarios?

Existen tres elementos claves relacionados con el desempeño de las instituciones públicas que, en consecuencia, definen tres áreas distintas donde el desarrollo de sistemas de indicadores resulta importante. Dichas áreas son: desempeño operativo, desempeño financiero y congruencia .

El desempeño operativo incluye cuatro elementos que, como veremos, forman parte de un conjunto más amplio de atributos que se precisan avaluar en la gestión pública:

- Relevancia: los indicadores deben tener sentido para analizar los problemas a los cuales se supone que va dirigido.
- Efectividad: deben evaluar el grado de obtención de los objetivos.
- Eficiencia: en relación con el coste de obtener los resultados deseados; un programa que alcanza un determinado nivel de resultados al menor coste que la mejor alternativa posible se está desempeñando al nivel más alto de eficiencia.
- Integridad: en relación con la capacidad del programa para continuar dando los resultados perseguidos a lo largo del tiempo; factores restrictivos están relacionados con la disponibilidad en el tiempo de los recursos humanos y materiales.

El desempeño financiero cubre dos cuestiones: ¿los resultados del programa de gasto están en línea con las previsiones del presupuesto? Y, asimismo, cabe analizar si los asuntos financieros se están gestionando de acuerdo con los principios y controles de la gestión financiera.

A este respecto, nuestro panel desarrolla dos experiencias en la implantación de metodologías de cálculo de costes (Contabilidad Analítica) que permiten obtener indicadores que no sólo nos darán una medida de eficiencia y economía, sino que servirán para facilitar el control y la toma de decisiones operativas.

El desempeño de la congruencia tiene que ver con la implantación de programas que estén en sintonía con leyes, autoridades, políticas, regulaciones, estándares de conducta aceptados relevantes, etcétera.

Antes de entrar en los detalles técnicos que describiremos ampliamente a lo largo de la ponencia - "inputs", "outputs", "resultados"...- es importante remarcar que el contrato originario" descrito es el componente central que explica el por qué del uso de sistemas de indicadores. Por esa razón nos preocupamos por la responsabilidad y por tanto, por la evaluación de la gestión pública.

b) ¿Qué hay de particular en la evaluación del desempeño en el Sector Publico?

La evaluación del desempeño es una tarea mucho más difícil y controvertida en el sector público que en el ámbito privado, debido, fundamentalmente, a que la evaluación del desempeño funciona mejor cuando existe claridad sobre qué se está midiendo y por qué.

Este tipo de claridad es característica del sector privado ya que el objetivo que persiguen los gestores privados es claro e indiscutible: las compañías privadas existen para hacer beneficios y generar valor a sus propietarios. Hay modos bien reconocidos para medir si una empresa privada está alcanzando estos objetivos: se pueden revisar indicadores como los beneficios, ingresos, precio de las acciones, cuota de mercado, etcétera.

Sin embargo, la medida del desempeño en el sector público es una tarea diametralmente distinta, ya que las organizaciones del sector público existen por razones distintas a las de las privadas. Los gobiernos se rigen por el objetivo de mejorar las vidas de los ciudadanos en modos que no pueden ser fácilmente valorados en miles de euros. Para los empleados públicos y los programas que gestionan, existe a menudo mucha ambigüedad sobre cuál es el objetivo último. Dicha ambigüedad crea una situación que nunca se observa en el sector privado: espacio para el desacuerdo sobre qué constituye un "resultado" y "desempeño" y, por tanto, espacio para el desacuerdo sobre la forma adecuada de evaluación del desempeño.

c) ¿Por qué utilizar indicadores de gestión?

En el marco del New Public Management, se ha demostrado que los indicadores de gestión son útiles para útiles para, en primer lugar, clarificar objetivos: el directivo público necesita instrumentos cualitativos y cuantitativos para poder describir y poner en claro los objetivos en Planes Estratégicos o Cuadros de Mando. A su vez, de los indicadores se obtiene una información objetiva sobre el desempeño de las actividades que realiza la institución, con lo que también se consiguen datos sobre los resultados de las mismas. Los recursos públicos deben estar debidamente controlados y se debe mejorar su utilización, en términos de eficacia, eficiencia y economía. Finalmente, dada la estructura y características específicas de la Función Pública, los indicadores de gestión se demuestran como útiles para motivar al funcionariado e incentivarlo según sus resultados alcanzados. Se consigue de esta forma que su entorno sea cambiante e que se los involucre en diferentes de proyectos de mejora, novedosos respecto a su gestión administrativa habitual.

Se trata, pues, de un instrumento básico para la gestión pública, prueba de ellos es la amplia aceptación con que cuenta a nivel internacional.

2. ATRIBUTOS DESEABLES EN LA ACTUACIÓN PÚBLICA

El interés de este apartado consiste en identificar los atributos que conviene medir y evaluar en la actuación pública.

Evaluar la gestión de una institución pública exige el desarrollo de un conjunto de indicadores que comprenda las diferentes dimensiones de la misma. Dichas dimensiones se encuentran caracterizadas por los atributos que se desarrollan en las siguientes líneas y cuya principal (y más atractiva) característica es el hecho de ser mesurables.

a) Economía

Este primer atributo se refiere a las condiciones en que un determinado organismo institución accede a los recursos financieros, humanos y materiales.

En este ámbito, la fijación de los criterios o indicadores de gestión (es decir, los criterios de medición), supone la determinación o identificación de los correspondientes estándares o patrones con respecto a aspectos tan importantes como el conocimiento real de las necesidades que deben ser atendidas y su comparación con lo que se ha adquirido o se pretende adquirir; la determinación de las calidades admisibles; el grado de utilización de los bienes o servicios a adquirir; y, finalmente, las posibilidades, plazos y condiciones de la compraventa de los recursos materiales.

Para que una operación sea económica el acceso a los recursos debe realizarse en el momento y cantidad adecuados y con la mejor (en este caso menor) relación coste-calidad posible. En resumen, se podría decir que la economía se alcanza cuando se adquieren los recursos más adecuados (en cantidad y calidad) al coste más bajo.

b) Eficacia

Como es de sobra conocido, la eficacia de una organización se mide por el grado de satisfacción de los objetivos fijados en sus programas de actuación, o de los objetivos incluidos tácita o explícitamente en su misión. Es decir, comparando los resultados reales con los previstos, independientemente de los medios utilizados.

La evaluación de la eficacia de un determinado organismo no puede realizarse sin la existencia previa de una planificación -plasmada en unos programas- en donde los objetivos aparezcan claramente establecidos y cuantificados, así como de una expresión clara de la forma en que éstos se pretenden alcanzar. Lo anterior, en virtud de que para llevar a cabo la evaluación será preciso analizar la forma y magnitud en que los resultados obtenidos -en forma de bienes o servicios- se ajustan a los efectos previstos.

De esta forma, la eficacia puede ser considerada, tanto desde el punto de vista tradicional como la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, sino también -y aún más importante- como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

Los puntos clave sobre los que incide la evaluación de la eficacia son, entre otros: facilitar información sobre la continuidad, modificación o suspensión de un programa; conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos; e informar al público respecto al resultado de las decisiones gubernamentales o al Parlamento sobre el desarrollo o evolución de los programas emprendidos.

c) Eficiencia

El grado de eficiencia de una actuación está definido por la relación existente entre los bienes y servicios consumidos y los bienes o servicios producidos; o, con mayor amplitud, por los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados a tal efecto (inputs).

Así, una actuación eficiente se definiría como aquella que con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o la que con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio.

Desde esta perspectiva, el análisis de la eficiencia puede abarcar los siguientes aspectos:

- El rendimiento o desempeño del servicio prestado del bien adquirido, o vendido, con relación a su coste.
- La comparación de dicho rendimiento con un referente o estándar (benchmark).
- Un conjunto de recomendaciones orientadas a la crítica y, si procede, la mejora de los resultados obtenidos.

d) Efectividad

La efectividad mide el impacto final de la actuación sobre el total de la población involucrada. Razón por la que a estos indicadores se les denomina también indicadores de impacto.

El valor, efectiva o potencialmente creado, no puede medirse en base exclusivamente a los productos (outputs), ya que éstos en general carecen de una significación propia, sino en relación con los resultados e impactos (outcomes) que generan.

Los indicadores de efectividad constituyen un valioso complemento de los indicadores de eficiencia, dado que la eficiencia en el ámbito de la gestión pública debe entenderse como relación entre costes y valor efectivamente producido (impacto). Por esta razón, se debe procurar maximizar el valor efectivamente creado a través de la actuación de los poderes públicos, minimizando los recursos utilizados para conseguirlo.

e) Equidad

La equidad se mide en función de la posibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos en comparación con las mismas posibilidades de la media del país.

Desde esta perspectiva, el principio de equidad busca garantizar la igualdad en la posibilidad de acceso a la utilización de los recursos entre los que tienen derecho a ellos. En otras palabras, la medición de la equidad implica medir el nivel de justicia en la distribución de los servicios públicos.

f) Excelencia

El término o noción de excelencia nos remite a la calidad de los servicios, desde la óptica del usuario. Por esta razón, en este punto, conviene poner especial énfasis en el enfoque orientado hacia el cliente, el cuál se encuentra estrechamente vinculado con la concepción de que la Administración no es sino un servicio y la población su clientela potencial.

Estas ideas nos remiten a un enfoque tetraédrico sobre las características -deseables o esperadas- de la Administración:

- Que sea comprensible para el ciudadano;
- Que sea espacial, temporal y materialmente accesible;
- Que responda a las expectativas en ella depositadas (que aporte soluciones), y
- Que permita la participación del ciudadano en la determinación de necesidades administrativas que le afecten.

g) Entorno

El proceso de globalización y de cambios constantes que vive actualmente la economía mundial hace imprescindible el control del entorno. Ello implica conocerlo, entenderlo y adaptarse flexiblemente a los cambios que en él se produzcan.

En este ámbito, el acceso a la información sobre la evolución socioeconómica del entorno, así como el conocimiento de las acciones, servicios y productos que están desarrollando los diferentes agentes que interactúan en este contexto, se convierte en un factor clave para las organizaciones públicas.

h) Sostenibilidad

El concepto de sostenibilidad se refiere a la capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo.

No es suficiente que los objetivos de un programa se consigan, sino que es indispensable que sus beneficios se prolonguen y se mantengan, a pesar de los cambios técnicos o del entorno que se puedan producir.

Bajo esta perspectiva, la construcción de un conjunto de indicadores capaz de resumir de manera sucinta y clara la información contenida en los ámbitos arriba mencionados es una necesidad fundamental para las Administraciones Públicas, ya que en un entorno como el actual, de creciente participación y exigencia ciudadana y difícil acceso a los recursos, los

gestores públicos han de aplicar modelos de gestión empresarial, con el fin de satisfacer las necesidades de sus clientes con el mínimo consumo de inputs.

3. INDICADORES: CONCEPTO

Empezamos preguntándonos qué es un indicador:

Siguiendo el trabajo realizado por AECA, podemos definirlo como una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos.

Podemos señalar dos funciones básicas de los indicadores. En primer lugar, una función descriptiva, que consiste en la aportación de información sobre el estado real de una actuación o programa, y, a su vez, una función valorativa que consiste en añadir a dicha información un juicio de valor lo más objetivo posible, sobre si el desempeño en dicho programa está siendo o no el adecuado.

Si tomamos como ejemplo el número de kilómetros del carril-bici de la ciudad de Barcelona, obtendremos una cifra que nos describe la situación de este transporte en la ciudad, pero si el mismo número de kilómetros comparamos con el de otras ciudades europeas como Amsterdam o Bruselas podremos extraer una conclusión sobre si éste es un número adecuado de kilómetros dedicados a este transporte o haría falta ampliarlo.

4. CONDICIONES QUE DEBEN REUNIR LOS INDICADORES

En primer lugar, el indicador debe ser relevante para la gestión, es decir, que aporte información imprescindible para informar, controlar, evaluar y tomar decisiones. Tomando como ejemplo la institución que dirijo, para obtener el coste de un curso de formación que se incluye en la línea de formación de gestión económica, nos interesa saber el número de alumnos admitidos y certificados en esa misma línea, pero no sería relevante utilizar para el cálculo, el número total de alumnos que realizan cursos en nuestra Escola.

A su vez, el cálculo que se realice a partir de las magnitudes observadas no puede dar lugar a ambigüedades. Esta cualidad ha de permitir que los indicadores puedan ser auditables y que se evalúe de forma externa su fiabilidad siempre que sea preciso. A esta cualidad debe añadírsele que un indicador debe ser inequívoco, es decir, que no permita interpretaciones contrapuestas.

El concepto que expresa el indicador es claro y se mantiene en el tiempo. El indicador es adecuado a lo que se pretende medir (pertinencia). La información debe estar disponible en el momento en que se deben tomar las decisiones (para realizar un proyecto de ampliación de una línea de bus urbano, deben tenerse datos actualizados de utilización del servicio en el momento de toma de decisión).

Otra característica deseable es la objetividad. Los indicadores deben evitar estar condicionados por factores externos, tales como la situación del país o accionar a terceros, ya sean del ámbito público o privado. También en este caso deben ser susceptibles de evaluación por un externo.

La medida del indicador tiene que ser lo suficientemente eficaz para identificar variaciones pequeñas. Es la característica de la sensibilidad de un indicador, que debe construirse con una calidad tal, que permita identificar automáticamente cambios en la bondad de los datos.

A su vez, el indicador debe ser preciso: su margen de error debe ser aceptable.

A estas cualidades debe añadirse la accesibilidad: su obtención tiene un coste aceptable (que el coste de la obtención sea superados por los beneficios que reporta la información extraída) y es fácil de calcular e interpretar.

En resumen, el indicador debe proporcionar una calidad y una cantidad razonables de información (relevancia) para no distorsionar las conclusiones que de él se puedan extraer (inequívoco), a la vez que debe estar disponible en el momento adecuado para la toma de decisiones (pertinencia, oportunidad), y todo ello, siempre que los costes de obtención no superen los beneficios potenciales de la información extraíble.

5. CLASES DE INDICADORES

El contenido de los indicadores puede agruparse en función de sus diferentes características de multitud de formas. Tomando la clasificación que presenta Lourdes Torres, 2002 (v. Bibliografía), presentamos el siguiente esquema:

a) indicadores de inputs, outputs y outcomes

- indicadores de inputs: los indicadores de medios, inputs, son unidades de medida que permiten conocer la naturaleza y cuantía de los factores que directa o indirectamente utilizan las entidades para llevar a cabo su actividad. Son la base para la evaluación de la economía y de la eficiencia en la gestión de programas y servicios públicos. Gran parte de la información necesaria para elaborarlos proviene de la contabilidad de costes. De ahí la importancia de su implantación.

Ejemplos de este tipo de indicadores son el coste de atención médica, gastos presupuestarios, personal empleado en un programas, horas empleadas en desarrollar una actuación, etc.

- indicadores de outputs: los indicadores de outputs permiten medir el nivel de servicios prestados por un programa. Su determinación exige un análisis detallado de éste y conocer, de forma pormenorizada, la totalidad de sus actividades.

A diferencia de las organizaciones orientadas al beneficio, resulta complicado encontrar una medida única de logros y realizaciones de las entidades públicas puesto que sus metas son más difíciles de concretar.

Como ejemplo, podemos mencionar la estancia media de un paciente en un hospital, el número de delitos investigados por la policía, el número de llamadas atendidas en el servicio de atención al cliente.

- indicadores de outcomes: los indicadores de outcomes representan la contribución o impacto social de una agencia, departamento, programa o servicio público, en términos no monetarios. Se conocen también como indicadores de eficiencia social, ya que miden logros en el cumplimiento de los objetivos públicos, así como la percepción que tienen los ciudadanos de las mejoras de su calidad de vida, tras la implantación de un determinado programa. Por ello, estos indicadores se obtienen de los resultados de estadísticas o encuestas que

reflejan el incremento, objetivo o subjetivo en el bienestar social y la satisfacción personal de los destinatarios de la actividad pública, en términos de aumento de sus condiciones de empleo o de sus conocimientos -en programas de educación-, de mejora de su salud y condiciones de vida -en programas de sanidad-, etcétera.

Ejemplos de indicadores de outcomes son el índice de mortalidad de los pacientes de un hospital, satisfacción de los ciudadanos, porcentaje de delitos resueltos, etcétera.

b) indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto

- indicadores presupuestarios y contables: partiendo del presupuesto de la entidad se obtienen una serie de ratios o indicadores que permiten visualizar, de forma sencilla, proporciones e índices que completarán la información obtenida de la liquidación del presupuesto.
- indicadores de organización: la organización de una entidad pública variará en función de diversos parámetros como su actividad, dimensión, localización, carácter central o territorial, etc. Para elaborar indicadores sobre la misma, se analizará su organigrama funcional, incluyendo los órganos de dirección, de ejecución, a administración y los órganos de control.
- indicadores sociales: son instrumentos que valorarán el impacto social de las actuaciones de la entidad, expresados en unidades no monetarias. Pueden ir referidos a los usuarios de los servicios y contribuyentes (creación de puestos de trabajos, becas, etcétera) o a los trabajadores (duración de la jornada semanal, rotación, despidos, temperatura del despacho, ayudas a los estudios del personal, etcétera).
- indicadores de entorno: Los elementos constitutivos del entorno de un programa forman parte del medio exterior no controlado por éste. Aspectos demográficos como la evolución de la población, económicos como la variaciones en el precio de la energía, culturales como los cambios en las preferencias de los ciudadanos, medioambientales que pueden influir en programas de infraestructuras públicas, etcétera, pueden incidir de forma más o menos decisiva en los logros o resultados de un programa.
- indicadores de impacto: Los efectos que la aplicación de un programa o política pública, o la actividad de una entidad provocan en la sociedad o en la economía, si son relevantes, deben ser conocidos por los usuarios de la información.

Ejemplos son los resultados de exámenes en cada área de conocimiento o el número de licenciados con un puesto de trabajo acorde a su formación.

c) indicadores de economía, eficiencia y eficacia

Los indicadores posibilitan un control selectivo de la información clave y de su evolución en el ente que pretende evaluar su gestión. Para ello, es necesario seleccionar los que resulten más significativos. En la determinación del grado de economía, eficiencia y eficacia de una entidad, programa o servicio, tomaremos como base la definición de estos conceptos hechos en el punto 2 del presente documento.

Tomando como ejemplo el ámbito policial, el sentimiento de seguridad de los ciudadanos es un indicador de eficacia; el ratio de arrestos un indicador de eficacia y el coste real de un rescate un indicador de economía.

6. METODOLOGÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

Toda propuesta de trabajo requiere del establecimiento de una metodología que ayude a sistematizar el trabajo y que aporte los puntos clave para desarrollar con éxito los objetivos

que se persiguen. Por este motivo, en este apartado analizamos la metodología necesaria para la construcción eficaz de una batería de indicadores. Asimismo, el procedimiento debe alcanzar el máximo consenso entre todos los miembros de la organización y la terminología utilizada debe ser comprensible y aceptada por dicho conjunto. Es otras palabras, la información que del sistema se derive no puede presentar ninguna confusión que lleve a interpretaciones equívocas entre los distintos niveles organizativos.

Para la elaboración de indicadores hace falta una reflexión profunda de la organización que dé lugar a la formulación de las siguientes preguntas:

- ¿Qué se hace?

  Con esta cuestión se pretende que la organización describa sus actividades principales, de tal forma que, con la ayuda, a ser posible, de una plantilla con el fin de tenerlas inventariadas con la descripción del resultado que se pretende obtener mediante su ejecución.

Tomando como ejemplo la EAPC, una actividad que se desarrolla es la actualización del inventario y sería conveniente tener presente que con ello se persigue tener un registro de los bienes de nuestra Institución, para calcular de forma correcta las amortizaciones pertinentes.

- ¿Qué se desea medir?

A continuación debe realizarse la selección de aquellas actividades que se consideren prioritarias. Para ello se trata de establecer una relación valorada (por ejemplo, de 0 a 10) según el criterio que se establezca, que permita priorizar todas las actividades. En esta reflexión puede incluirse una columna en la que conste el porcentaje de tiempo dedicado por el personal de la organización en cada actividad, dado que resulta recomendable centrarse en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo de la plantilla.

Siguiendo con el ejemplo de la cuestión anterior, nos interesaría medir la estabilidad de la plantilla, actividad a la que le daríamos una prioridad del 8 y una dedicación en porcentaje de tiempo de tan sólo el 20% (disponemos de un sistema informático que facilita la obtención de dicho indicador).

- ¿Quién utilizará la información?

Una vez descritas y valoradas las actividades se deben seleccionar los destinatarios de la información, ya que los indicadores diferirán sustancialmente en función de quién los ha de utilizar.

En el caso de la estabilidad de la plantilla de nuestra Institución, la información puede ser útil para los Jefes de Sección, de Servicio y para el Equipo de Dirección. La información deberá presentar en un modo más desagregado a medida que descendemos en la jerarquía organizativa.

- ¿Cada cuánto tiempo?

En esta fase de la reflexión debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información. Dependiendo del tipo de actividad y del destinatario de la información, los indicadores habrán de tener una u otra frecuencia temporal en cuanto a su presentación.

Nos puede interesar saber la estabilidad de la plantilla por semestres, anuales, o, incluso por ciclos electorales.

- ¿Con qué se compara?

Finalmente, deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado, que pueden ser tanto internos a la organización, como externos a la misma y que servirán para efectuar comparaciones.

La estabilidad de nuestra plantilla debe ser comparada con un organismo autónomo de tamaño e idiosincrasia similar, como puede ser el Institut d'Estudis de la Salut.

En el proceso de formulación de los indicadores se identifican asimismo los factores-clave del éxito, que son las capacidades controlables por la organización en las que ésta debe sobresalir para alcanzar los objetivos: capacidad de conseguir satisfacción de los usuarios, la capacidad para producir servicios de calidad, la capacidad para realizar entregas rápidas y fiables, y la capacidad para aprender.

A su vez, cabe remarcar que los indicadores se estructuran, en general, en torno a las cuatro perspectivas clave de una organización pública: perspectiva de los usuarios, perspectiva de los resultados económico-financieros, perspectiva de los procesos internos y perspectiva de los empleados.

7. ¿QUIENES SON LOS PRINCIPALES DESTINATARIOS Y USUARIOS DE LOS INDICADORES?

El usuario de la información del desempeño, en todos sus ámbitos, de las actuaciones públicas es cualquier persona que tenga interés en recibir dicho tipo de información.

Al respecto, dentro de las Administraciones Públicas, podemos considerar los siguientes grupos de usuarios:

- Gestores públicos, tanto a nivel político como a nivel directivo, para llevar a cabo su función de forma eficaz.
- Órganos políticos externos a la Administración.
- Ciudadanos y medios e comunicación, para poder ejercer, con conocimiento de causa, los derechos que le corresponden.
- Órganos técnicos de control, ya sean internos o externos, que informan a los distintos destinatarios antes mencionados sobre el grado de fiabilidad de la información suministrada. Estos órganos pueden poner de manifiesto desviaciones o irregularidades.
- Acreedores de la Administración, así como sus proveedores y demás entidades que se relacionan con ella.
- Instituciones académicas y científicas dedicadas al estudio de la actividad financiera de la Administración o de la actividad económica general.
- Organismos y organizaciones internacionales, interesados normalmente en conocer y comprar la evolución económica de los distintos países.

Los indicadores de gestión, como instrumento fundamental para la correcta toma de decisiones, han de servir tanto a nivel directivo como al nivel más operativo de la organización.

Por ello, parece razonable que la naturaleza de los indicadores utilizados difiera sustancialmente en función de quién sea el destinatario de los mismos, la tipología de decisiones y, por tanto, las necesidades de información.

Así, y de acuerdo con las teorías generales de organización, se pueden distinguir genéricamente entre los niveles estratégico, intermedio y ejecutivo. El vértice estratégico de la organización se ocupa de los objetivos estratégicos y de la planificación a largo plazo, mientras que el nivel intermedio traduce éstos en objetivos a medio y corto plazo, que el nivel ejecutivo se encarga de implantar.

Los indicadores de gestión, forman parte de un sistema global de información en la organización, que permite materializar las tres actividades básicas de planificación y control: la planificación estratégica, el control de gestión y el control de las operaciones.

De acuerdo con los niveles de la organización y las actividades básicas de planificación y control descritas en el cuadro anterior, se observa la correspondencia con la actividad de lanificación estratégica, con las necesidades de información descritas. El nivel intermedio se correspondería con la actividad de control de gestión, mientras que el nivel ejecutivo lo haría con el control de operaciones.

8. UTILIZACIÓN DE REFERENTES: Benchmarking

Todo indicador necesita un referente para tener significado, y éste tiene que se consecuente con el indicador. Por ejemplo, cuando s ecomprn los indicadores obtenidos por determinado servicio municipal será necesario que se comparen con los de otra ciudad o servicio que tengan condiciones socioeconómicas y demográficas similares.

Sin embargo, no siempre es posible conseguir un estándar teórico, por problemas en la disponibilidad (tiempo) o por inexistencia del mismo. Por ello, se hace necesaria la introducción de técnicas de benchmarking (comparación de indicadores).

Hace cinco años el benchmarking era una práctica circunscrita a un grupo selecto de organizaciones especialmente de origen norteamericano. En la actualidad, el benchmarking ha tenido una difusión que ha crecido exponencialmente. Entidades de todo tipo, empresas de todo tamaño, Universidades, etc., han recurrido a esta técnica como una manera de enfrentar el entorno hostil, dinámico y competitivo de nuestros días.

No se puede afirmar que antes del benchmarking no se medía la actuación en la gestión pública. Se realizaba el esfuerzo de medición, pero éste era aislado y obedecía a iniciativas individuales, es decir, no existía el compromiso por desarrollar un sistema integral de medición dentro de las organizaciones.

Podemos definir el benchmarking como un sistema integral de medición que permite el examen sistemático y riguroso de los bienes, servicios y procesos de trabajo que ofrecen las organizaciones, medidos con respecto a homónimos de organizaciones reconocidas como las mejores, con el fin de producir cambios y mejoras en la organización.

Si bienes cierto que el benchmarking puede concebirse como "algo que puede ser usado como estándar de comparación" no persigue sólo la comparación para la imitación, ya que esto puede ser peligroso para las instituciones públicas cuando se compran con empresas multinacionales, sino que debe constituirse en un potente herramienta para la gestión pública.

Se trata, pues, de un proceso continuo y sistemático cuya finalidad es el establecimiento e identificación de las áreas de importancia (factores críticos de éxito) para comprar su propia eficiencia con la de aquellas empresas u organizaciones que representan lo que puede denominarse la "excelencia". De forma simple, se trata de comparar en el sentido más amplio posible tomando modelos de referencia para fijar el rumbo y producir la suficiente tensión creativa dentro de la organización para poder superar el modelo existente. Por tanto, el benchmarking puede constituirse en una herramienta para la mejora continua, basándose en la observación de los más avanzados y para cerrar la brecha entre nuestro desempeño y el de las instituciones más innovadoras y punteras.

A título de ejemplo, podemos describir diferentes tipos de benchmarking pues, a pesar de que el proceso de comparación sea el mismo para todos los casos, variará en función de su "objetivo" u "objeto". Según esto, podemos identificar el benchmarking interno, el competitivo y el funcional o genérico.

- Benchmarking interno

Esta técnica se inicia comprando acciones internas. Esto se logra comparando actividades o procesos de las diferentes divisiones que existen en la Institución. Por ejemplo, comparar el servicio de atención al cliente que realizan las diferentes sucursales de un banco.

El objetivo de este forma de compararse será, en primer lugar, identificar dónde se están realizando las mejores actuaciones respecto a una actividad o proceso y así aprender de los mejores dentro de la organización.

- Benchmarking competitivo

En este tipo de benchmarking se busca salir de la empresa y tomar como referencia de comparación aquel sector que nos importa realmente, es decir, nuestra competencia. Es objetivo en este caso es identificar la información específica acerca de los productos, los procesos y los resultados de nuestros competidores y compararlos con los de nuestra organización.

- Benchmarking genérico

Esta forma de aplicarlo nos obliga a romper los límites que significan las comparaciones internas o con nuestros competidores directos. Se busca lograr una sinergia más productiva, originando comportamientos más audaces y creativos que proporcionen niveles de rendimiento muy por encima de las comparaciones convencionales.

Utilizando un símil, sería tomar como referencia el proceso de cambio de llantas en los coches de fórmula uno y aplicarlos para el proceso de atención de los aviones que hacen escala en un aeropuerto determinado y que deben inmediatamente reanudar su vuelo.

Este tipo de benchmarking busca, dentro de la organización, romper con los viejos paradigmas, con la eterna costumbre del "siempre se hizo así". Aun cuando la definición por sí sola explica el beneficio de emplear un sistema integral de medición, existen algunos factores muy específicos que determinan las ventajas que se pueden alcanzar por el uso de una metodología como la propuesta:

- Alinear lo que se planea con los que se actúa
- Acelerar el mejoramiento continuo de los procesos
- Identificar y priorizar qué áreas de la gestión necesitan mejorar
- Validar las práctica y métodos que han demostrado ser efectivos
- Establecer metas y objetivos efectivos
- Estimular el pensamiento de los grupos naturales de mejoramiento interno
- Acelerar la aceptación y sobreponerse a la resistencia interna

9. SISTEMAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Un problema que puede plantearse tras el diseño de indicadores es el de la obtención de los datos. Dependiendo del tipo de indicador variará la técnica de obtención de datos, que pueden ser recopilados a través de:

- Técnicas métricas, realizando cómputos y medidas, y
- Técnicas documentales, revisando los soportes de información correspondientes.

Cuando las poblaciones sean lo suficientemente extensas como para que resulte poco operativo trabajar con ellas, es recomendable el muestreo estadístico.

Otros métodos de recopilación de datos especialmente útiles, a pesar de sus connotaciones subjetivas. Se trata de técnicas vivas, entrevistando (técnicas intensivas), o preguntando a individuos o grupos, mediante tests, encuestas, sondeos (técnicas extensivas), etcétera.

En la práctica, la obtención de datos por cualquiera de los métodos anteriores puede presentar dificultades por razones diversas como la dificultad de acceso a la información por parte de los encuestados, la ausencia de registros actualizados, la información denegada por su carácter confidencial, etcétera.

Si además la organización no tiene implantado un sistema informativo y de control adecuado, las dificultades para la obtención de datos serán mayores. Y todo ellos sin "entrar en el tema de los fraudes intencionados que se pueden producir en las fases de acopio y de tratamiento, cuestión muy frecuente cuando andan en juego indicadores que amenazan a determinados grupos de interés". (M. Ortigueira, 1987).

En teoría sería altamente deseable conseguir una norma genérica para la recogida de datos. Sin embargo, la práctica impide alcanzarlo o tener confianza en los resultados de sistemas tales como las encuestas. Los siguientes puntos aclaran esta afirmación:

- Recogida de datos normativa: seguir al pie de la letra unos hipotéticos imperativos legales, no sería útil dado que la información aportado carecería de sentido para la construcción de indicadores específicos para una institución, ya que no se tendría en cuenta el qué se desea mediar y cada cuando es oportuno obtener la información en función de las características propias de la actividad a evaluar.
- Rango de métodos de investigación y consultoría: el ideal sería un conjunto de técnicas disponibles para la totalidad de los servicios de la organización.
- Expectativas de los residentes: El efecto de las expectativas de los residentes de un municipio o país en su satisfacción no puede ser ignorado, especialmente si los resultados están siendo usado para construir una imagen de la evolución de la actuación a través del tiempo. En el caso de los servicios, es perfectamente posible que a pensar de estar mejorando en el tiempo dé medidas decrecientes de satisfacción. Esto se debe a que las expectativas sobre la calidad de un servicio deberían incrementarse a la par con las mejoras del servicio.
- Encuesta del censo: el propósito de cada autoridad local para llevar a cabo una encuesta del censo de todos sus residentes no es práctica y se demuestra muy innecesaria.
- Encuestas de muestreo: serían la única opción fiable desde un punto de vista objetivo para los gestores públicos, pero en la mayoría de los casos resulta muy costosa.

10. LIMITACIONES RESPECTO A LA UTILIZACIÓN DE INDICADORES

Cada indicador es una "bolsa" en la que se mezclan aspectos positivos y negativos, relacionados principalmente con los diferentes retos que surgen en el momento que se desarrolla un sistema de evaluación del desempeño o de la propia batería de indicadores:

Dichos retos o complicaciones se pueden resumir en un primer grupo de dificultades relacionas con la metodología de construcción de indicadores y las características inherentes a los mismos:

- Incentivos perversos

Pueden existir consecuencias nefastas para el desempeño organizacional si se escoge un set aleatorio de medidas del desempeño. Los indicadores envían poderosas señales dentro de la organización. Cuando la carrera profesional y la reputación se miden a través de estándares de desempeño, los agentes, en este caso los empleados públicos (no importa su nivel) responderán como se espera. Y en el caso de medir parámetros equivocados, la gente a menudo responderá actuando incorrectamente.

- El "tradeoff"(o disyuntiva) entre los resultados significativos o relevantes y los resultados controlables ("el problema de la atribución").

Lo que podemos afirmar con certeza es que casi siempre existirá un tradeoff que solventar. Nos preocupamos por los resultados que a menudo son los menos indicados para ser utilizados como medidas del desempeño; del mismo modo, los resultados y los outputs que son más adecuados para ser utilizados como indicadores (porque hablan de fenómenos sobre los cuales los programas tienen un control significativo) tienden a ser apartados de los resultados que más nos interesan.

- El "tradeoff" entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que demuestran cambios relevantes en el corto plazo

Habitualmente los indicadores aportan la información para periodos de tiempo anuales. Sin embargo, tomar mediciones a tan corto plazo puede evitar ver la evolución verdadera de los objetivos: mirando los periodos anuales por separado, se puede concluir, por ejemplo, que el nivel de fumadores ha aumentado. Sólo es en el largo plazo (en periodos de quizás cinco años que podemos obtener conclusiones significativas sobre tendencias, alcistas o decrecientes.

- El "tradeoff" entre los resultados significativos o relevantes y los resultados que se alcanzan a un nivel de coste y esfuerzo relativos

Un vez obtenidos los indicadores, lo primero que advertimos es que los datos relacionados con los resultados (por ejemplo, número de personas que ven los anuncios, impacto de las campañas en las actitudes de los espectadores, cambios en el número de fumadores), pueden no estar disponibles directamente de la organización. Esto implica más tiempo y esfuerzo para recoger los datos, que lo que implicaría en el caso de tratarse de indicadores de inputs, de actividades o outputs. Por ejemplo, con el fin de sondear el impacto de las campañas publicitarias sobre las actitudes de los espectadores, podría ser necesario llevar a cabo encuestas, estudios de evaluación y estudios sobre población objetivo.

El patrón general es que a medida que nos acercamos a los resultados, nos tenemos que enfrentar a mayores costes y esfuerzo en la recopilación de datos que se precisan para los indicadores de desempeño.

Para paliar tales efectos negativos, los podemos valorar en una escala de "alto", "medio" y "bajo". Así:

- significancia del indicador en relación con los resultados perseguidos: "alta" es ideal.
- dificultad en la recopilación de datos: "baja" es ideal.
- nivel de control del programa sobre el fenómeno medido: "alto" es ideal.

- riego de crear incentivos perversos: "bajo" es ideal.
- cambio significativo sobre una base anual: "alto" es ideal.

Por otro lado, otras dificultados surgen dentro de la propia organización al crearse ciertas resistencias. Las razones que originan estas resistencias pueden ser, esencialmente, el miedo al cambio, el miedo a la mayor transparencia y el temor a un incremento de la conflictividad laboral, entre otros.

Algunas de las actitudes a adoptar por parte de la dirección en el momento de diseñar a estrategia pueden ser:

- Disponer de un sistema contable y presupuestario adecuado: la contabilidad presupuestaria clásica no es suficiente, como mínimo se necesita un presupuesto estructurado en lo posible por objetivos. También se precisa tener conocimientos de los costes de los servicios prestados.
- Fomentar la colaboración del personal afectado: los sistemas de retribución flexibles, condicionados a resultados, podrían ser un modelo a seguir.
- Proporcionar los medios necesarios para el éxito de la implementación con la resolución de algunas posibles insatisfacciones de los trabajadores.
- Crear grupos de mejora en el marco de una política de calidad.

11. EJEMPLOS EN EL USO DE INDICADORES

Nuestro panel está compuesto por cuatro experiencias en el uso de nuevas técnicas de gestión que incluyen como herramienta principal el uso de indicadores.

De la implantación del cálculo de costes en la Escola d'Adminsitració Pública de Catalunya, obtenemos indicadores como el coste/hora y por alumno de cada una de las líneas de formación que desarrollamos, el coste de las distintas publicaciones, costes de los procesos selectivos de empleados públicos que llevamos a cabo periódicamente y, además, hemos conseguido fijar precios públicos para el alquiler de las aulas y de nuestro salón de actos.

Son indicadores de raíz esencialmente económica, pero que nos han permitido no sólo avanzar hacia la autofinanciación, sino poder tomar decisiones de gestión respecto de la productividad de las actividades que llevan a cabo los diferentes Servicios que componen nuestra organización.

De la misma forma, tal y como se presentará en la ponencia del Dr. Robleda, veremos cómo la implantación de un sistema de costes para ayudar a una gestión eficiente en el ámbito de las entidades locales y más concretamente en los ayuntamientos requiere, en primer lugar adaptar la metodología de costes a este tipo de organizaciones "multiservicios", teniendo en cuenta además la heterogeneidad que presenta la tipología de estos servicios y su adaptación a las necesidades cambiantes de los ciudadanos que solicitan cada vez un mayor número de prestaciones. Con la metodología propuesta veremos cómo se obtienen indicadores sobre costes relacionados con el personal, con el inmovilizado, con los bienes corrientes y servicios, financieros y el coste de la utilidad derivada del dominio público, entre otros.

Desde el ayuntamiento de Sant Cugat, nos presentará su experiencia en la aplicación del Cuadro de Mando Integral. El CMI es un instrumento que recoge de forma sintética y

sistematizada la información relevante sobre la gestión, la realización de las actuaciones y el logro de los objetivos de una organización, con la finalidad de ser utilizada por el directivo, especialmente en la toma de decisiones. El cuadro de mando reúne los indicadores necesarios para que los directivos puedan tener una visión de conjunto de la marcha de la organización y es utilizado por muchas entidades públicas, especialmente las que tienen implantado un sistema de dirección por objetivos. Los indicadores se construyen con los directivos, a partir de la estrategia de la organización. Por tanto, el proceso de formulación del CMI es eminentemente participativo.

Finalmente, la Encuesta de Seguridad Pública de Catalunya, que se presenta desde el Departamento de Justicia e Interior, pretende sistematizar el conjunto de indicadores sobre la seguridad ciudadana, disponibles por la Policía de la Generalitat de Catalunya, el Cuerpo de "Mossos d'Esquadra".

En materia de seguridad y policía, los datos estadísticos de origen administrativo son casi siempre insuficientes, puesto que una proporción importante de los ilícitos experimentados no se denuncia, y las estadísticas administrativas no pueden reflejar las percepciones de la seguridad de los ciudadanos. Los estudios basados en muestras representativas de la población permiten medir, con un margen de error conocido, los hechos, los sentimientos y las opiniones de los ciudadanos en materia de victimación, de inseguridad y de valoración de los servicios. Estos estudios constituyen un complemento a los datos de origen administrativo, lo que explica que la realización de este tipo de encuesta se haya generalizado en los países de nuestro entorno.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. Indicadores de gestión para las entidades públicas. AECA. Documento nº 16. Madrid, enero de 2000.

Torres, L.; La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública. AECA monografías. Madrid, 2002.

AA.VV. Manual de disseny de quadres de comandament. Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública. Barcelona, 1999.

Kaplan, Robert S (1997) Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scoredcard). Ediciones Gestión 2000. Barcelona.

Casas i Aznar, F; Els indicadors psicosocials. Colección EUGE. Publicaciones de la Ecola Universitaria de Treball Social. Barcelona, 1991

AA.VV.; Seguimiento de la gestión de los servicios Sociales Comunitarios. Propuesta de un sistema de indicadores. Consejo General de Colegios Oficiales de diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales. Madrid, 1988.

Chacter, M; Means...Ends... Indicators: Peformance measurement in the Public Sector. Institute on Governance. Policy brief nº 3. Otawa 1999.

MacP<herson, M.; Performance measurement in not-for-profit organisations. US Malcom <Baldrige National Quality Award.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Josep Maria Guinart i Solà es licenciado en Ciencias Empreariales y Máster en Dirección de Empresas por ESADE, orientado hacia la gestión de organizaciones y empresas no lucrativas. Es también licenciado en derecho por la Universidad de Barcelona. Simultáneamente a las licenciaturas de Empresariales y derecho, realizó un curso de Medicina y uno de Psicología, para complementar la información. Posee el título de Agente de la Propiedad Inmobiliaria.
Ha realizado diversos cursos de formación complementaria para la actividad en el sector público, impartidos por la "Escola d'Administració Pública de Catalunya", el "Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada" del Departamento de Justicia y otros.
Es funcionario de la Generalitat de Catalunya desde 1982, siempre al frente de los servicios territoriales del Departamento de Justicia en Girona. Fue Gerente de la Comunidad Turística de la Costa Brava del 1991 al 1992, siendo esta entidad una mancomunidad de 24 municipios. En los periodos de 1992 al 1995 y, posteriormente, de 1997 al 1999 fue Delegado territorial del Departamento de Justicia en Girona.
Fue vice-presidente de la Diputación de Girona en el periodo de 1995 al año 2000, con la responsabilidad en las áreas de Turismo, Medio Ambiente y Obras y Vías.Fue Presidente del Patronato de Turismo de la Costa Brava-Girona de la Diputación (1995-1998).
En la actualidad es vocal de la Comisión del Gobierno Local en Barcelona y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Catalana de Municipios. Es Conseller de la Agencia Catalana de Certificación.
Es el alcalde del municipio de L'Escala desde 1995 (cargo que ocupa en la actualidad). Director de la "Escola d'Administració Pública de Catalunya" desde diciembre de 1999 (actualmente en el cargo).
Anexo 1: Ejemplos de indicadores

Indicadores de economía
- Coste contrato / coste de mercado para igual calidad y condición.
- Coste del kilómetro recorrido por autobús / coste previsto o coste kilómetro recorrido por otro de similar trayecto.
- Series comparativas de coste alumno en escuelas públicas similares.
- Comparación de series de coste medio por tonelada de basura recogida en distintos Ayuntamientos.

Indicadores de eficiencia
- Coste anual del mantenimiento de una biblioteca / número de lectores.
- Número de reclamaciones recibidas por el servicio de recogida de basuras / número de usuarios.
- Número de juicios celebrados / número de juicios pendientes.

Indicadores de eficacia
- Reducción de accidentes laborales a través de un determinado programa de prevención con un objetivo determinado.
- Cantidad de personas empleadas después de seguir un curso de formación profesional.
- Reducción de la lista de espera en días.

Indicadores de efectividad

- Tiempo que se tarda en solucionar averías que afectan a servicios públicos.
- Tiempo medio que se tarda en apagar un incendio.
- Número de kilómetros del carril bici.
- Metros cuadrados de zonas verdes.

Indicadores de equidad

- Extensión de servicios públicos en barrios de bajo nivel adquisitivo en proporción total de servicios públicos en barrios de similar número de habitantes y mayor nivel.
- Posibilidad de acceder a determinados servicios, transportes, bibliotecas, por parte de colectivos, tales como minusválidos, por ejemplo.

Indicadores de excelencia

- Grado de satisfacción de los ciudadanos sobre los servicios públicos.
- Tiempo que se tarda en responder cartas enviadas por los usuarios de un determinado servicio.
- Porcentaje de usuarios encuestados que están satisfechos de un determinado servicio.

Indicadores de entorno

- Sistemas de indicadores socioeconómicos del entorno: PIB, índice de inflación, tasa de paro, tráfico de mercaderías, estancias hoteleras, número de congresos y convenciones, viviendas construidas, etc.

Indicadores de sostenibilidad

- Comparación en el tiempo de los niveles de servicio.
- Análisis de las series cronológicas de demanda o utilización de un determinado servicio.

Ejemplos de indicadores según el objeto a medir

Indicadores de estructura Horas atención semanal

Coste de las inversiones anuales

Indicadores de proceso Número de inspecciones / mes

Número de llamadas atendidas / día

Indicadores de resultado Grado de cobertura escolar

Número de asistentes a actos culturales/ mes

Indicadores estratégicos Índice de delincuencia

Número de mujeres en edad fértil

Ejemplos de indicadores psicosociales Media de los ingresos familiares

Hombres cabeza de familia con un trabajo no pobre

Unidades de vivienda con sanitarios completos

Mortalidad infantil

Mortalidad de gripe y neumonía

Proporción de niños que vivan con ambos padres

Nivel de alineación laboral

Tasa de suicidio

Porcentaje de familias con una cabeza femenina

Tasa de afectados por acoso sexual (masculinos o femeninos)

Ejemplos de indicadores del ámbito municipal

Centros y alumnos de enseñanza infantil, primaria, secundaria, universitaria

Grado de satisfacción de los ciudadanos de los servicios médicos
Ruido de vehículos
Metros cuadrados de zonas verdes por 100 habitantes
Grado de satisfacción de los ciudadanos sobre la ciudad como lugar para vivir
Total horas/mes dedicadas a atención indivudual/familiar
Coste total de la Intervención comunitaria
Coste total de al ayuda en el domicilio
Gasto por habitante en bibliotecas públicas
Índice de desempleo

Ejemplos de indicadores en el ámbito de la salud (extraído de la "Office of the Deputy Prime Minister", UK)

% de asistencia en las elecciones locales
% de facturas pendientes pagadas en menos de 30 días
% de impuestos recogidos por el Consejo
% de impuestos de sociedades recogidos
% de días de trabajo perdidos por enfermedad
Jubilaciones anticipadas como porcentaje sobre la fuerza total de trabajo
% de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para discapacitados
% de discapacitados económicamente activos en el área local
% del personal perteneciente a minorías étnicas en la organización con respecto al % de personas de minorías étnicas de la región
% de discapacitados en la organización comparado con el % de discapacitados de la región

PROGRAMA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PEGE-LAC): CONCEPTOS, ESTRATEGIAS Y APLICACIONES QUE EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO VIENE DESARROLLANDO EN LA REGIÓN

EDUARDO RODAL *

Diálogo Regional y Brecha Digital: Promoviendo el Gobierno Electrónico para el Desarrollo Regional

Introducción

Uno de los grandes desafíos en América Latina y el Caribe es dar a conocer el potencial de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y su contribución para un crecimiento eficiente, equitativo y sostenible en la Región. El crecimiento de la nueva economía puede contribuir a agrandar las desigualdades socioeconómicas o proveer los medios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos sin poner en peligro la de otros. Las tecnologías por si solas no son suficientes para crear crecimiento en la nueva economía del conocimiento, sino por el contrario, su potencial está en cómo la sociedad decide integrar estas capacidades dentro de sus estrategias económicas y sociales.

Es importante resaltar que la voluntad política es la diferencia entre la brecha digital y la oportunidad digital. Las tecnologías de información, sin una voluntad política podrían agrandar esta brecha digital. Sin embargo, la voluntad política acompañada de TIC para el desarrollo pudiera convertirse en una oportunidad digital.

Brecha Digital

La brecha digital es un término usado para describir un aspecto de las desigualdades existentes en nuestra sociedad moderna. Eliminar o reducir estas desigualdades requiere entre otras cosas una visión social de tecnología de la información y comunicación. Su éxito dependerá

* División de Tecnologías de Información y Comunicación para el Desarrollo del Departamento de Desarrollo Sostenible (SDS/ICT), Banco Interamericano de Desarrollo

de la participación y apoyo de los diferentes actores del sector público y privado incluyendo la Presidencia del Gobierno, la academia, la sociedad civil, sector telecomunicaciones, ONGs , etcétera.

En la medida que el uso de la tecnología de la información y comunicación contribuye a la creación de un proceso más democrático y que requiere la participación de sus ciudadanos, también la participación ciudadana representa el compromiso y la relevancia de los ciudadanos para la identificación de problemas y sus posibles soluciones.

Actualmente, el número de usuarios de Internet no supera el 10% del total de la población mundial. A este fenómeno se enfrentan gobernantes y administraciones de todo el mundo con la intención de evitar otros países alcanzar el llamado "analfabetismo digital".

El acceso a las tecnologías de la información y del Conocimiento puede ser un handicap importante a la hora de posicionar a los países y a sus ciudadanos en una situación de bienestar social. Es evidente que los ciudadanos de los países más "digitalizados" tienen acceso a la información gracias a la existencia de infraestructura y conocimiento ó capacidad laboral, a diferencia de otros ciudadanos que no pueden, por impedimentos económicos, técnicos, o sociales. Esta es la "brecha digital" que los líderes de gobierno se han mostrado dispuestos a combatir, declarando incluso el acceso a la red "como un servicio universal para los ciudadanos". Sin embargo, ya no se trata solamente de disponer del acceso a la red, sino de hacer posible que la información se convierta en conocimiento útil para sus usuarios.

Inicio de una nueva Era Regional

Algunos gobiernos, preocupados por la temática surgida con la globalización y la brecha digital, han iniciado su propia dinámica buscando iniciativas y elaborando estrategias nacionales que les ayuden a crear una sociedad basada en el conocimiento, y un crecimiento económico y social para un desarrollo eficiente, equitativo, y sostenible.

Este hecho reflejó la realización de distintos eventos acontecidos en los últimos años, y cuyas declaraciones reconocieron la necesidad de impulsar tecnologías en el contexto del desarrollo social y económico de los países de la Región. La declaración de Florianópolis reconoce a las tecnologías de información y comunicación como el eje central de una economía basada en el conocimiento, y la base de nuevas formas de organización y producción a escala mundial.

Así, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de sus Departamentos Centrales y Divisiones tales como ICT, ha venido fortaleciendo el vínculo con las Regiones en América Latina y otros países, gobiernos, etcétera, buscando experiencias exitosas que pudieran ser fácilmente replicables en LAC.

Durante muchos años, el BID ha venido financiando y desarrollando proyectos en América Latina y el Caribe (LAC) en sectores específicos tales como educación, salud, finanzas, agricultura, medio ambiente, etc. Estos proyectos frecuentemente incluyen tecnología de la información como uno de sus componentes; siendo éstos mismos sectoriales y enmarcados dentro del Ministerio correspondiente.

En los últimos años, el número de proyectos del BID con componente de TI ha aumentado

vertiginosamente. Este incremento es el resultado, en gran medida, de las reformas económicas, sociales y políticas de los últimos años. La expansión de una economía de mercado y proceso de democratización dependen tanto del acceso a la información como de la tecnología de la información y comunicación. En este marco, los países de LAC han desarrollado un conocimiento y experiencia que les permite tomar la iniciativa de expresar sus necesidades en el ámbito de las nuevas tecnologías de la Información a las Instituciones Multilaterales como el BID.

Más recientemente, los países de la Región repetidamente han expresado su deseo político de usar TIC como un medio para alcanzar sus objetivos de desarrollo. Estos documentos incluyen la Declaración de Florianopolis, la Declaración de los Presidentes de América del Sur, la Cumbre de las Américas, la Unión Europea - Cumbre de América Latina & Caribe; los líderes de estado y gobierno en la Región han expresado su deseo para acelerar los esfuerzos gubernamentales y la participación del sector privado y la sociedad civil para poder beneficiarse de las nuevas oportunidades que ofrece la sociedad de la información y la economía del conocimiento.

De forma similar a los cambios dramáticos del comercio electrónico, los países en las regiones de LAC han empezado a preocuparse y reconocer la importancia de crear un gobierno electrónico.

Gobierno Electrónico

Mucho se viene hablando y mucho más quedará por hablar sobre el tema de Gobierno Electrónico en la Región de LAC. Para comenzar a hablar del llamado gobierno electrónico, también conocido como e-gobierno, necesitamos primero empezar por entender su concepto y partir de su definición. A continuación explicaré por qué.

Hay muchas formas en definir un gobierno electrónico. Si hacemos una búsqueda de como diferentes instituciones en la Región definen el gobierno electrónico, nos daremos inmediatamente cuenta que cada institución tiene un enfoque diferente. Algunos definen e-gobierno como el uso de tecnología para facilitar el intercambio de información y la provisión de servicios. Otros, van mas allá que eso, e incluyen además una estructura orgánica y funcional; y otros consideran que esto no seria suficiente sin una política gerencial y normativa que asegure una mayor coordinación e integración actividades de TIC. Esta situación se agrava más con la brecha digital cuando identificamos países en la Región de LAC de acuerdo a su capacidad y desarrollo tecnológico y humano.

La División de Tecnología de Información para el Desarrollo del BID (SDS/ICT) define el gobierno electrónico como la habilidad de los gobiernos para proveer servicios en forma electrónica, aumentando la eficiencia de la gestión pública y mejorando los servicios a los ciudadanos en un marco mas transparente al actual, y no simplemente por procedimientos electrónicos tradicionales (por ejemplo la existencia de faxes). Esto, por supuesto implica por un lado, primeramente el desarrollo de actividades relacionadas con la estrategia de gobierno electrónico ("e-readiness", objetivos, metas, visión, etc.), y por el otro, el desarrollo e implementación de actividades relacionadas con los planes de acción: la institucionalización de una política gerencial y operativa de TIC, que incluiría la creación de una oficina coordinadora,

el establecimiento de un marco regulatorio nacional, la generación de contenido digital, la existencia de infraestructura de TIC adecuada, el desarrollo de capacidades, la creación de centros o nodos de información, etc.

Asimismo, pensamos que e-gobierno nace con la nueva economía, y como tal, nos enmarcamos en generaciones digitales de telecomunicaciones, y no propiamente analógicas. Por ejemplo, no podemos hablar de un gobierno electrónico por disponer de un fax para recibir documentos. Un gobierno electrónico se basa en un modelo de arquitectura mas horizontal, empírico y endógeno, que vincula y permite el acceso y la interoperatividad sistémica de la información de las diferentes instituciones del gobierno.

El resultado final sería la creación de un lugar de presencia virtual y una única dirección en donde todos los beneficiarios (sociedad civil, gobierno, academia, sector privado, etc) estarían convergiendo para accesar e intercambiar información residente en diferentes lugares físicos. Por ejemplo, un usuario no necesariamente necesita conocer a priori quien es la agencia responsable, o a quien debe dirigirse para obtener una licencia de conducir, en el momento de solicitar la información o aplicación.

Un sistema de e-gobierno permite reforzar el sector público y crear una relación mas estrecha entre el gobierno y sus ciudadanos. Las múltiples funciones del gobierno deben ser reconocidas y entendidas por todos y a todos los niveles, para desempeñar una función efectiva de colaboración entre el acceso a la información y la función de la tecnología de la información y comunicación.

Un gobierno electrónico se justifica por su eficiencia. Podemos decir que el sector público tiene potencial para mejorar la eficiencia agregada que se crea al establecer los canales adecuados para la colaboración entre las organizaciones públicas y privadas. Asimismo, existe una relación directa entre la función del gobierno como usuario de la tecnología de la información y comunicación y su capacidad para formular las políticas públicas para el desarrollo económico de una visión de la economía del conocimiento. Los gobiernos que se capacitan en el uso de estas tecnologías para ejercer eficientemente y mejorar sus servicios, son mas propensos a estimular y contribuir al debate de las políticas públicas de la economía del conocimiento.

La provisión de servicios en línea beneficia al gobierno y sus ciudadanos, al mismo tiempo que reduce sus costos y crea un servicio al alcance de todos. e-Gobierno tiene el potencial de integrar en una sola comunidad eficiente y colaboradora a una gama de colectivos sociales tales como: ciudadanos, proveedores de bienes y servicios, contratistas, otras instituciones gubernamentales, organismos internacionales.

Cuando hablamos de integración de una sola comunidad eficiente y colaboradora, no debemos pensar en que simplemente se trata de tener la capacidad de enviar o recibir correo electrónico. e-gobierno va mucho más allá. En la nueva economia del conocimiento, las TIC, tienen la capacidad de lograr que los sistemas informáticos de una institución gubernamental, puedan interactuar con los sistemas informáticos de otras organizaciones públicas o privadas, estableciendo comunicaciones efectivas y de mutua colaboración.

Así por ejemplo, el Programa de Modernización de la Contraloría General de la República de Chile financiado por el Bid, el cual tiene como uno de sus objetivos el mejoramiento de los sistemas de gestión, de eficiencia y de eficacia como Organismo Superior de Control de la Administración en Chile, contempla un proceso de descentralización de las funciones a nivel

regional como parte del proceso de reforma de la administración del Estado. Este proceso de descentralización requiere de una plataforma de comunicaciones integral que permita la comunicación de los sistemas y el flujo de información. Así, la información originada en cada una de las Contralorías Regionales será posteriormente almacenada a nivel central y procesada conjuntamente con otra información ya existente, para obtener un mejor aprovechamiento de los recursos y elevando la capacidad operativa del organismo. Esta información es también usada por otras instituciones gubernamentales como el Ministerio de Hacienda y Secretaría de la Presidencia.

Otros Ejemplos de Programas Financiados por el Bid: 1.- El Programa de Gobierno Electrónico PEGE de Honduras (Hondur@sDigital), que enlaza a un grupo de Ministerios bajo la coordinación de un Comité que dependería directamente de la Presidencia de la República. 2.- Los programas de adquisiciones que permiten a las pequeñas y medianas empresas participar en los procesos de licitación y presentar sus propuestas de forma electrónica. 3.- La creación de un Sistema Integral de Información para Seguridad Ciudadana (SIISC) donde Jueces, Fiscales, Defensores, Policía y ciudadanos estarían accesando la misma fuente de información (pero no la misma información), establecida con diferentes niveles de seguridad y donde dicha información sería procesada, analizada y cruzada con otros indicadores a través de un observatorio de información. Posteriormente, esta información se facilitaría a la sociedad para mejorando la transparencia y mecanismo de control de estas instituciones. 4. El establecimiento de un procedimiento aduanero para la facilitación del tráfico internacional de mercancías que permita agilizar los tiempos, así como controlar en todo momento la mercancía, el vehículo de transporte y el conductor.

Funciones de cooperación del BID para promover experiencias exitosas de e-gobierno América Latina y el Caribe han empezado a mejorar su Administración Pública con la expansión de su capacidad, sus procesos y sus técnicas de gobierno electrónico. Asimismo, el BID ha estado expandiendo su capacidad institucional y conocimiento trabajando con un creciente número de paises para entender como un gobierno electrónico puede desarrollarse en base a las condiciones de cada país.

Así, la División de ICT del BID, a través del programa de Democracia Digital actúa como facilitador del tema e-gobierno orientando la creciente demanda de los paises, creando alianzas con otras instituciones y gobiernos, fomentando el diálogo regional entre las instituciones en los diferentes aspectos de e-gobierno, y articulando la cooperación interamericana para fortalecer la democracia a través de la expansión de la capacidad de un gobierno electrónico.

Quienes son nuestros clientes

En un sistema de gobierno electrónico consideramos cuatro posibles diferentes clientes: el gobierno mismo, los funcionarios del gobierno, el sector privado, y la ciudadanía.

Uno de los aspectos mas importantes de un sistema de gobierno electrónico es su habilidad de acercamiento a sus ciudadanos. Mientras la tecnología facilita este vinculo, muchos gobiernos, aún no han sabido aprovechar sus beneficios.

Permitir el dialogo entre ciudadanos y gobierno no es la única solución para producir una relación mas estrecha entre la ciudadanía y el gobierno. Permitir que los gobiernos sean mas

accesibles, es otra forma de acercamiento. En este contexto, podemos resaltar como ejemplos, la disponibilidad de una página de Internet que permita la búsqueda de información, el hacer accesible información relacionada a los cambios de normas y estructuras que se producen, o permitir que la ciudadanía exprese sus preocupaciones y sean escuchadas.

Beneficios en la integración de un gobierno electrónico

Un sistema de gobierno electrónico ofrece un inmenso número de beneficios. Entre los más importantes podemos resaltar los bajos costos y mejora en la eficiencia y calidad del servicio, la comunicación más eficaz entre los ciudadanos y el gobierno, la mejora en la eficiencia de la gestión, la transparencia, participación y el compromiso.

Asimismo, podemos identificar algunas prioridades que ofrecen máximos beneficios en el área de e-gobierno: Sistema de Compras Electrónicas: transparencia, equidad y competitividad en el proceso; Recaudación de Impuestos: eficiencia y reducción de evasión de impuestos; Ejecución Presupuestaría: agilidad y capacidad de ejecución de trámites, reducción de riesgos; Comercio Internacional: eliminación o reducción de las barreras de integración; Administración de Justicia y Seguridad Pública: coordinación de esfuerzos entre policía, tribunales, cárceles, y hospitales; Participación Ciudadana: control y seguimiento del proceso gubernamental.

En el marco de la consolidación de la democracia, el BID ha reconocido la importancia de la relación entre el buen gobierno y el desarrollo, el cual ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad democrática. En este sentido, y en concordancia con el mandato de los líderes de e-gobierno en la Región, dentro de una estrategia más amplia de País, se propone el desarrollo de proyectos estratégicos para la Identificación, Diseño e Implementación del Gobierno Electrónico en los países de la Región, que incluye el Establecimiento de Mecanismos para seguimiento y evaluación del impacto de estos programas. A continuación se adjunta como anexo un modelo prototipo de Programa.

PROGRAMA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO (PEGE)

A. Antecedentes

1.1 En 1997, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) establece la creación de un grupo de trabajo para estudiar la visión que el Banco debería seguir en materia de tecnologías de información y comunicación. El resultado de estos estudios identifican el área de "información y desarrollo" como una de las cinco áreas principales para el desarrollo de las Regiones. Posteriormente, y como resultado de este análisis, el BID se ha iniciado en un sin fin de actividades dirigidas a identificación de nichos en los cuales las tecnologías coadyuven al desarrollo de los países de América Latina y el Caribe.

1.2 El resultado de este análisis establece que un mejor acceso a la información y comunicación facilita las condiciones para el desarrollo en los países, siendo por tanto consideradas herramientas imprescindibles en la toma de decisiones y fortalecimiento institucional en los procesos de modernización y descentralización. Asimismo, el resultado

de estas propuestas ha dado lugar a la aprobación de la estrategia del Banco para la implementación de las tecnologías de información para el desarrollo, y creándose así la unidad de tecnología de información para el desarrollo, hoy en día una división en el Banco.

1.3 La estrategia para la implementación de la tecnología de información establece como meta principal, facilitar el acceso a información y provisión de experiencia técnica. Para alcanzar esta meta se identifican una serie de objetivos que incluyen la creación de una oficina en el Banco con la capacidad para proveer tanto asesoramiento técnico como servicios financieros y no financieros en el campo de las TICs.

1.4 Asimismo, a esta oficina se le asignan ciertas funciones que incluyen, el asesoramiento para financiamiento de proyectos TIC; el asesoramiento técnico y estratégico de cómo hacer mejor uso de las tecnologías de información para mejorar el desarrollo y obtener mejores resultados; la identificación de acuerdos de cooperación, etc.

1.5 A esta oficina creada, y después de dos años de evaluación, se le asigna un rango de división, siendo conocida por la División de Tecnología de Información para el Desarrollo (ICT). Además, se le asigna como una de sus principales competencias, la coordinación e implementación de actividades para promover el gobierno electrónico (e-government) en los países de la Región. En este proceso, primeramente se han identificado especialistas expertos por cada departamento del Banco para liderar el tema bajo la coordinación de la División de ICT. Posteriormente, se ha formado un grupo de trabajo para intercambiar ideas y experiencias que nos ayuden a formular las guías necesarias para el desarrollo de e-gobierno en los países miembros de la Región.

B. Introducción

2.1. Como se ha señalado anteriormente, los mandatos del Banco Interamericano de Desarrollo coinciden con las prioridades adoptadas por los Jefes de Estado y de Gobierno de LAC, y expresadas a través de los diferentes eventos que se han venido desarrollando en los últimos años. Algunos de estos eventos son: Declaración de Florianápolis; Declaración de Presidentes de Sudamérica; Cumbre de las Américas, Unión Europea; Cumbre de las Américas, en Québec, Canadá, etcétera.

2.2. En el marco de la creación de una red de conocimiento, el gobierno no podía estar fuera de este movimiento de transformación tecnológica, y es así como surge el e-gobierno. Para entenderlo mejor, al prefijo "e" debemos verlo desde dos perspectivas diferentes: (1) como una red computacional, (2) como una red organizacional. Desde el punto de vista computacional, la red facilita la búsqueda y el proceso de grandes volúmenes de datos, siendo una perfecta herramienta para optimizar los funcionamientos de los procesos gubernamentales. Desde el punto de vista organizacional, la red permite crear estructuras de comunicación que facilitan y optimizan los flujos de información, y que resuelven numerosos problemas técnicos y sociales en el lugar donde se aplican.

2.3. En el marco de la consolidación de la democracia, el Bid ha reconocido la importancia de la relación entre el buen gobierno y el desarrollo, el cual ha fortalecido el consenso en torno a la importancia de la gobernabilidad democrática. En este sentido, y en concordancia con el mandato de los líderes de e-gobierno en la Región, a través de esta propuesta, se propone

desarrollar los siguientes proyectos estratégicos:

- Modelo para la Identificación, Diseño e Implementación del Gobierno Electrónico (MIDIGE) en los países de la Región,
- Modelo para el Establecimiento de Mecanismos para el Seguimiento y Evaluación del
- Impacto de los Programas de Desarrollo (MEMSEI).

C. Proyecto 1: Modelo para la Identificación, Diseño e Implementación del Gobierno Electrónico (MIDIGE) en LAC.

Objetivo general

3.1. El propósito del proyecto es contribuir con asistencia técnica y financiera para apoyar el desarrollo de un proceso eficiente y transparente que transforme el "modus operandi" de la administración pública y su interacción con la sociedad civil. Esto se realizará a través de una redefinición de las reglas institucionales, la implantación de nuevas estructuras y sistemas, y la puesta en marcha de algunas actividades prioritarias.
3.2. A través de este proyecto se espera mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia en la administración, así como una mayor participación social.

Objetivos específicos

3.3. Los Objetivos Específicos son: (i) preparar estudios que sirvan de base para el establecimiento del gobierno electrónico, (ii) apoyar la definición e implantación de servicios de gobierno electrónico, (iii) fortalecer la coordinación interinstitucional en la Administración, (iv) Sensibilizar a la alta gerencia y usuarios finales de los beneficios que aportan el uso de las TIC.

Descripción

3.4. El proyecto consistirá en la contratación por parte del Banco de servicios especializados de consultoría para asistir a los gobiernos a completar las actividades identificadas en el marco de una estrategia para su modernización.
3.5. Los componentes de esta operación, el alcance esperado, los requerimientos, duración y dedicación de consultorías se detallan a continuación.

Componentes

1. Diagnóstico y plan institucional del país

3.6 Este componente consistirá en la obtención de un plan de trabajo basado en el diagnóstico situacional de los recursos e infraestructura con los que cuenta el país para avanzar en el proceso de implantación del e-gobierno.
3.7 Este diagnóstico se podría realizar alternativamente a través de encuestas a las principales entidades de la Administración Pública y a los usuarios principales de estos servicios. Este

proceso incluye la evaluación de la infraestructura con la que cuentan, los recursos humanos, los procedimientos, la normatividad, y así como los principales problemas que presentan.
3.8 Para el desarrollo de este componente se precisará el apoyo de al menos un consultor internacional que, apoyado por otros nacionales, elaborará un Plan estratégico para la implantación del gobierno electrónico, definiendo la visión, misión, análisis, estrategias a seguir, metas a alcanzar en el marco del tiempo, mecanismos de actuación y evaluación del plan.
3.9 Las actividades a ser desarrolladas en este programa incluyen:

- Realizar un relevamiento del estado del arte de gobierno electrónico en cada país, tomando en cuenta: a) Infraestructura de Redes, b) Desarrollo de Sistemas, c) Servicios telemáticos al ciudadano, d) Existencia y capacidad de Recursos Humanos,
- Rescatar las mejores prácticas en el desarrollo del gobierno en línea para replicar en la región,
- Realizar un número de encuestas de avance y seguimiento de actividades,
- Elaborar un marco normativo y plan de acción para la implementación del e-gobierno en las instituciones de la Administración Pública,

2. Identificación e implantación de servicios de e-gobierno

3.10. Con los resultados obtenidos en el componente primero se pretende identificar los servicios que ofrecen una mayor demanda por parte de los ciudadanos y funcionarios del gobierno. Asimismo, la selección de estos servicios se realizará de acuerdo a criterios de viabilidad técnica y financiera, así como su sostenibilidad.
3.10 Para ayudar a los gobiernos a identificar estos servicios, se proveerá un menú de opciones con los distintos servicios basados en un análisis previo de costos-beneficios, de cuales serían los más aptos para su próxima implementación. En este sentido, se priorizarán los servicios donde ya se conocen experiencias de otros países, siendo financiados por el Bid.
3.11 La implementación de servicios en este componente será adecuada al monto de la financiación, el mecanismo financiero aplicado, y la disponibilidad de la contraparte en el país. Este componente está basado en la implantación de información y servicios públicos en línea vía Internet. Además, se identificarán los requerimientos para su implantación con la elaboración de los Planes de Acción específicos por entidad seleccionada.
3.12 Las actividades a ser desarrolladas en este programa incluyen:

- Identificar los servicios más solicitados y asimismo sostenibles,
- Aplicar reingeniería de procesos para simplificación de trámites,
- Desarrollar metodología para implantación de servicios,
- Implantación de sistemas de información,
- Generar contenido nuevo y digitalizar otro ya existente,
- Impulsar la creación de telecentros de multipropósito en la actual infraestructura física, ociosa que existe (bibliotecas, edificios municipales, hospitales, escuelas, etcétera.),
- Utilizar la infraestructura ya existente creada por la iniciativa privada (cybercafés) y otorgándoles incentivos y facilidades de gobierno (reducción de impuestos, uso de infraestructura, etcétera).

3. Coordinación interinstitucional

3.14. El objetivo de este componente es crear una oficina interinstitucional para apoyar la programación del sistema de monitoreo nacional de desarrollo e implantación del e-gobierno en el país, y de un sistema de indicadores de tecnologías de información y comunicación con encuestas y cuestionarios en línea que permitan medir el avance del país en materia de TIC. A la oficina interinstitucional se le asignarán algunas facultades y responsabilidades a través del manual operativo que asimismo se estaría creando.
3.15. El monitoreo de los avances que se vienen dando en las instituciones en el tema de e-gobierno, permitirá una visión más integradora donde la información sea mas fluida interinstitucionalmente, así como un mayor conocimiento del estado de las TIC en el país.

4. Sensibilización, difusión y capacitación

3.16 Este componente tiene por objeto sensibilizar a la alta gerencia en los beneficios que conlleva el gobierno electrónico, dar a conocer a todos los beneficiarios incluyendo la ciudadanía, de la existencia y uso de los servicios que se estarán poniendo en marcha próximamente, además de la capacitación que se estará proveyendo como parte de la sostenibilidad a través de talleres y cursos de capacitación en el uso de las herramientas.
3.17 Este proceso de difusión y capacitación se desarrollará en su fase inicial a nivel central, pudiendo llevarlo posteriormente hasta un nivel municipal, permitiendo que todos puedan ser conocedores del uso de estas herramientas y beneficiarse a través de la simplicidad en el nuevo proceso de tramitación.
3.18 Las actividades a ser desarrolladas en este programa incluyen:

- Organización de un seminario regional sobre e-gobierno con la participación de países en la Región y en el ámbito internacional,
- Programar la realización de Talleres Locales para la planificación y programación de gobierno en línea, y Taller Regional para la planificación global (replicabilidad y proyectos concretos).
- Desarrollo e implementación de un plan de capacitación.

BIBLIOGRAFÍA

BID. Programa para el Fortalecimiento Institucional del Comercio Exterior en Bolivia, Ministerio de Comercio Exterior e Inversión, Bolivia, 2002.
BID. Programa de Modernización de la Contraloría General de la República (CGR) de Chile, Contraloría General de la República, Chile, 2001.
BID. Programa de Modernización de la Contraloría General de la República (CGR) de Colombia, Contraloría General de la República, Colombia, 2000.
BID. Cooperación Técnica para Apoyar el Fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Procuraduría. El Salvador, 2003.
BID. Programa Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobernación, Guatemala, 2003.

BID. Programa Regional (Plan Puebla Panamá-Mesoamérica) para la Facilitación del Intercambio Comercial Regional, Guatemala, 2002.
BID. Programa de Educación Secundaria. Ministerio de Educación. Guyana, 2001.
BID. Programa de Apoyo a la Modernización de la Administración de Justicia. Etapa II, Corte Suprema de Justicia, Honduras, 2002.
BID. Proyecto de Paz y Convivencia para las 17 Municipalidades del Valle de Sula, Oficina de Paz y Convivencia de San Pedro de Sula, Honduras, 2002.
BID. Cooperación Técnica Programa para el Establecimiento del Gobierno Electrónico en Honduras (PEGEH). Casa de la Presidencia. Honduras, 2003.
BID. Programa de Educación Primaria, Ministerio de Educación, Jamaica, 2001.
BID. Programa de Tecnología de Información y Comunicación. Ministerio de Industria y Comercio, Jamaica, 2001.
BID. Programa de Seguridad Ciudadana y Justicia. Ministerio de Justicia, Jamaica, 2001.
Modernización de los Registros de Propiedad y Comerciales, CONAFOVI, México, 2002.
BID. Cooperación Técnica Fiduciaria para Apoyar la Reforma de Registros de Derechos de Propiedad, CONAFOVI, México, 2002.
BID. Programa Nacional de Seguridad Ciudadana, Ministerio de Gobernación, Nicaragua, 2003.
BID. Cooperación Técnica para Apoyar el Fortalecimiento del Programa de Justicia, Corte Suprema de Justicia, Paraguay, 2003.
BID. Programa de Fortalecimiento de Justicia. Corte Suprema de Justicia, Paraguay, 2003.
BID. Programa de Cooperación Técnica Programa para el Establecimiento del Gobierno Electrónico en Paraguay (PEGEP). Presidencia. Paraguay, 2003.
BID. Programa de Modernización y Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), (incluye componente en Gobierno Electrónico). Presidencia del Consejo de Ministros, Perú, 2002.
BID. Proyecto para el establecimiento del Sistema Gerencial de Deuda, Ministerio de Finanzas, Suriname, 2002.
BID. Programa de Educación Secundaria. Ministerio de Educación. Trinidad y Tobago, 2001.
Sitio de Web de la Unión Internacional de Telecomunicaciones:
http://www.itu.int/home/index.html
Sitio de Web de e-Gov Digest News: E-GovDigest@bdcimail.com
Sitio de Web de World Connect: http://www.connect-world.com/
Sitio de Web de World Intellectual Property Organization: http://ecommerce.wipo.int/
España España en la Sociedad de la Información. Grupo de Análisis de la Sociedad de la Información. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación. Grafistaff S.L. España, Mayo de 1996.
Sitio de Web: http://www.fundesco.es\gasi
Brazil, Sociedad de la Información del Brasil, Libro Verde. Ministerio de Ciencia y Tecnología. Brasilia, Brasil, 2000.
Italia. Plan of Action: e-Government for Development. Government of Italy: Ministry of Innovation and Technologies & United Nations: Department of Economic and Social Affairs, Palermo, Italy 2002.
USA. Pacific Council on International Policy. Roadmap for e-Government in the Developing

World: 10 Questions e-Government Leaders Should Ask Themselves. Los Angeles, USA: PCIP, 2002 http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf
Jamaica. Realizing the Potential of IT for Development: Challenges and Opportunities for LAC. Information Technology for Development (SDS/ICT). Inter-American Development Bank. Jamaica, 2001.
BID. Digital Dialogue and Divide - Promoting e-Governments for Regional Development. Information Technology for Development (SDS/ICT). Inter-American Development Bank. United Kingdom. Sitio de Web: http://www.connect-world.com

RESEÑA BIOGRAFICA

- EDUARDO RODAL es ciudadano Español con residencia en Estados Unidos.
- Posee una licenciatura en Ingeniería Eléctrica, y una Maestría en Telecomunicaciones de la Universidad de Maryland, en Estados Unidos.
- Ha estado trabajando para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1994. Durante este tiempo ha desempeñado diferentes cargos en el campo de las Tecnologías de Información, incluyendo su posición actual como Especialista Operacional en la División de Tecnología de Información para el Desarrollo (SDS/ICT) del Departamento de Desarrollo Sostenible en el BID.
- Dentro de sus áreas de responsabilidad en el Banco destacamos principalmente las relacionadas con el fortalecimiento institucional, gobierno electrónico, y las telecomunicaciones.
- Asimismo, el Sr. Rodal ha estado apoyando el desarrollo de proyectos en el ámbito de las TICs en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Sus más recientes misiones para apoyo a operaciones de préstamo incluye: Colombia, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Honduras, El Salvador, Guatemala, Surinam, Brasil, y Paraguay.
- Previamente a su incorporación al Bid, el Sr. Rodal trabajó para el Departamento de "Biomedical Engineering" del Instituto Nacional de la Salud (NIH) en Bethesda, Maryland, USA.

REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

ERICK RINCÓN CÁRDENAS[1]
RAMIRO CUBILLOS VELANDIA[2]

NOTA INTRODUCTORIA

Todas las sociedades dentro en su evolución natural, sufren constantes procesos de modernización a raíz de la aparición de nuevas situaciones ideológicas, religiosas, sociales, económicas, políticas y tecnológicas. En nuestro caso, nos vamos a referir a la reforma de la Administración Pública Colombiana con ocasión de la implementación dentro del andamiaje estatal de las tecnologías de la información, en especial del Internet, toda vez que la realidad fáctica de la adopción de procesos tecnológicos ha generado la necesidad de reformar la Administración Pública, con el fin de prestar un mejor servicio a la comunidad.

Igualmente, se debe tener en cuenta que dentro de la concepción del Estado Social de Derecho, la administración pública se encuentra subordinada a unos parámetros legales que le definen y regulan en la ejecución de sus actividades. Por lo tanto la introducción de las nuevas tecnologías a la Administración Pública, en su esfera jurídica ha dado lugar al nacimiento del denominado Derecho de las Nuevas Tecnologías.

Por lo anterior, podemos afirmar que la reforma a la Administración Pública con por la aplicación de las nuevas tecnologías de la información, implica un replanteamiento en la forma de prestar sus servicios, a su vez, la forma de interactuar con el ciudadano sufre cambios notables, la verificación de los procesos.

El artículo que se presenta a consideración desarrolla el tema de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la administración pública, en el marco del proceso modernizador del Estado, analizando la manera en que el Estado colombiano ha venido implementando los procesos para explicar desde el punto de vista jurídico como se ha dado respuesta a estas nuevas aplicaciones.

Por último, se analiza en forma sucinta, la aplicación de los mecanismos de control dentro de la implementación de las tecnologías de la información en la administración pública colombiana, con base en la adecuación tecnológica y humana que para tales efectos ha

---

[1] Abogado de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Especialista en Derecho Financiero de la misma Institución, Diplomado en Comercio Electrónico Internacional de la Universidad Externado de Colombia, fue Joven Investigador de COLCIENCIAS. Investigador Asociado de la Universidad del Rosario.

[2] Abogado de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Especialista en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos de la misma Institución. Investigador Asociado de la Universidad del Rosario, profesor de Derecho Romano.

surtido la Contraloría General de la República, dentro de su programa E-Control; toda vez que para poder enfrentarse a los requerimientos tecnológicos generados dentro del proceso de adecuación de las nuevas tecnologías del Estado colombiano, esa entidad ha requerido ser la abanderada del proceso adecuándose al entorno digital.

1. ANTECEDENTES

La nueva economía está basada en el conocimiento y en el uso de las nuevas tecnologías de la información. Las actividades manuales o artesanales no formaban parte del conocimiento sino que eran una habilidad que se transmitía de generación en generación, en forma casi secreta. En la revolución industrial, como lo sostiene DRUCKER, la aparición de la máquina permitió la aplicación práctica de las tecnologías, a las cuales se les fue dando un mayor valor agregado aplicando los conocimientos. Ello se logró, de una parte, de acuerdo con las ideas de FREDRICK W. TAYLOR con las nuevas técnicas de administración, basadas en un conocimiento formal, fruto de la educación, especialmente universitaria.

En la sociedad industrial el conocimiento era parte de un todo. Si se calcula que en la presente década los usuarios de Internet llegarán a 1000 millones es evidente que la red no podrá ser pasada por alto por nadie. Las denominadas autopistas de la información y en particular el Internet, están haciendo surgir una nueva economía basada en una red de inteligencia humana. Los usuarios de Internet ya conocen lo que está pasando. Las tecnologías electrónicas proporcionan un medio único de tratar ingentes cantidades de información en forma digital, almacenarla, consultarla y distribuirla.

En la economía digital los individuos y las empresas crean riqueza aplicando sus conocimientos, mediante la inteligencia humana interconectada a los diferentes campos de la actividad económica y social. La red se está convirtiendo en la base de creación de riqueza en todo el mundo. El mundo desarrollado está pasando de ser una economía industrial, basada en el acero, en los automóviles y en las carreteras para convertirse en una economía digital construida sobre silicio, computadoras y redes. Como lo sostiene DON TAPSCOTT "en la nueva economía, las redes digitales y el conocimiento humano están transformando casi todo aquello que construimos y hacemos. En la nueva economía, de forma creciente, la información en todas sus formas, las transacciones y las comunicaciones humanas se vuelven digitales, reducidas a *bits* almacenados en ordenadores que se mueven a la velocidad de la luz a través de redes, que en su conjunto constituyen la red".[3]

En ese orden de ideas, el conocimiento empieza a tomar una dimensión y a desempeñar un papel en la sociedad que va más allá del papel que históricamente ha cumplido. Lo anterior sólo se logrará a través de procesos continuos de generación y usos de conocimientos, organizados de tal forma que puedan contribuir a procesos de aprendizaje social. Este es el rasgo central de la nueva economía, la cual se realiza a través de las nuevas tecnologías.

En Colombia, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información (TIC´s), entendido como uno de los frutos de la evolución tecnológica dentro de los sistemas y los parámetros clásicos de administración y el gobierno, han dado lugar a la generación de neologismos que permiten guiar dentro de los procesos de comunicación, en forma clara a los intervinientes a través de palabras como "e-administración" o "e-gobierno" que se emplean como una extensión analógica de conceptos populares como el de e-commerce o comercio electrónico.

Con base en lo anterior, se ha generado toda una serie de nuevos posibles usos del Internet en los cuales la administración o el gobierno modifica formalmente la mecánica de interacción dentro de sus relaciones con los ciudadanos, con sus proveedores, con otras Administraciones o bien dentro de la misma Administración entre sus diferentes entes,[4] etcétera, que se suelen designar por medio de siglas del tipo x2y, (A2C, A2A ó G2C, etcétera) gracias a las cuales se permite en forma eficiente determinar y señalar ciertos tipos de acciones, como por ejemplo: administración a ciudadano (A2C), administración a administración (A2A), gobierno a ciudadano (G2C), etcétera. En tal sentido, la temática de estudio en este documento esta centrada dentro de las pautas de modernización del Estado Colombiano, sin dejar de lado la experiencia de otros Estados, como el de Canadá al cual se le debe en gran medida ser el paradigma de desarrollo colombiano en materia de Conectividad.

Ahora bien, es importante señalar que en principio, el empleo de Internet por parte de la Administración parecería ser simple, y únicamente consistir en un cambio de medio de comunicación, toda vez que en efecto, casi cualquiera, con unos mínimos conocimientos, está en capacidad de diseñar y poner en funcionamiento una página web, así mismo, muchos servidores de Internet (ISP) brindan a sus clientes la posibilidad de diseñar una página web con un costo mínimo. Sin embargo, tratándose del Estado la realidad es otra, toda vez que las pautas con base en las cuales él desarrolla su gestión, así como los parámetros legales que encierran el marco de la misma y la responsabilidad y seguridad que respecto al conglomerado social están soportado dentro de una pautas de política de Estado que implican un desarrollo y una connotación diferente que la de cualquier otro agente que se instale o intervenga en un sitio en la Red.

Es importante señalar que a veces, el simple hecho de colocar en una página web, algunos enlaces a las empresas más significativas del Estado y de cada ente que a éste le conforma, así como algunas fotos de las autoridades, o bien información respecto a los distintos procesos administrativos que se presta, e incluso el añadir algunos modelos de los formatos que se emplean dentro de los diferentes trámites y procesos que se llevan a cabo al interior de la entidad, no pueden denominarse en estricto sentido como "Gobierno Electrónico". Lo anterior puede corresponder a un proceso de modernización al interior de la administración, en la utilización de nuevos canales de comunicación con los ciudadanos, siendo un primer paso en la consolidación de un sistema de Gobierno electrónico, pero no puede considerarse que en realidad exista un sistema de e-administración. Solamente cuando se permite a través de las Tecnologías de Información (TI) la oportunidad de interaccionar de modo tal que a través de la red de comunicación[5] (Internet, Extranet, Intranet, etcétera) se puedan desarrollar gestiones a distancia, de manera segura, en las que se pueda identificar e individualizar al usuario se puede señalar que existe en realidad un gobierno en línea y se puede hablar de "e-administración". Asímismo, a pesar de los beneficios que trae consigo la interacción y prestación de servicios por parte de la Administración Pública a través de la Red,[6] tanto para el Usuario como para el Estado, no es tan importante el que solamente la Red se convierta en el único medio de comunicación entre unos y otros, de allí que no pueda desconocerse la importancia de las tradicionales formas de prestación de servicios e interacción, ya que éstas reportan beneficios innegables, toda vez que a raíz de ser un proceso, requiere que el mismo se desarrolle en forma pausada brindando la oportunidad a las partes para que se ajusten paulatinamente a los cambios que la modernización[7] implica, los cuales per se son de carácter cultural, económico social, político y consecuencialmente jurídico.[8]

En virtud de lo anterior, se ha desarrollado toda una serie de pautas para asumir la administración del Estado en los entornos tecnológicos y por ello se han ido generando nuevas formas de entender la gestión del Estado, su administración y el concepto tantas veces nombrado de "gobierno electrónico", gracias a los cuales, el área de ambivalencia conceptual oscila de se una mayor participación ciudadana dentro de la ejecución de las políticas estatales y el cumplimiento de los deberes del Estado, hasta una reimplantación de sistemas idóneos de control del erario público y en general del gasto público.

Dentro de estos procesos oscilantes, encontramos fenómenos complejos a nivel internacional, puesto que hay países que solo han implementado a las nuevas tecnologías bajo una forma de desarrollo, con base en la cual sólo cambia el medio de comunicación;[9] mientras otros, por el contrario en esferas de desarrollo diferentes, buscan que la implementación de las nuevas tecnologías es un mecanismo idóneo para interactuar con los ciudadanos y así poder prestar sus servicios en forma eficiente.[10]

2. EL PAPEL DEL ESTADO

Según lo anterior, el punto fundamental que ahora se plantea no es si van a existir cambios, sino quién los va a liderar y cómo va a hacerlo. No hay duda que la responsabilidad de liderar esos cambios corresponde, en primer lugar, al Estado y a los partidos políticos, los cuales, como representantes del pueblo, deben influir para que favorezcan a la totalidad de la población y contribuir a establecer un marco adecuado para la dinámica proyección del sector privado. Su acción no debe limitarse al orden interno sino también al internacional, para lograr un justo equilibrio entre los países desarrollados y los que están en vía de desarrollo.

Por consiguiente, el reto es el cambio global. Como se estableció en la Declaración de Principios, aprobada por el XXI Congreso de la Internacional Socialista, abre posibilidades enormes si se hace dentro de las bases de una sociedad mundialmente democrática:

- "La internacionalización de la economía y el acceso generalizado a las fuentes de información y las nuevas tecnologías, si se someten a un control democrático, pueden sentar las bases de una sociedad mundial más dispuesta a la cooperación. Es evidente que la unidad de la familia humana ha dejado de ser un sueño utópico y es cada vez más una necesidad práctica.
- "La revolución tecnológica puede y debe ser una oportunidad para conservar el medio ambiente, crear nuevo empleo y liberar a las personas de largas horas de trabajo rutinario, en vez de ser causa inexorable de inactividad involuntaria.
- "Con unas estructuras democráticas adecuadas y humanas la libertad, la igualdad y la prosperidad pueden lograrse en el marco de una sociedad mundial democrática".[11]

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE MODERNIZACIÓN ESTATAL Y EL DERECHO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS:

Respecto a las tendencias de modernización se ha encontrado que las mismas tienen unas características que se resumen a continuación:

•Falta de políticas definidas a largo, mediano y corto plazo:[12] Uno de los problemas que han

sido detectados, es la falta de una planeación coherente y ajustada con la realidad cultural, social, económica y política a pesar de los intentos realizados.[13] Lo anterior, como consecuencia de que el Estado colombiano, a través de sus diferentes administraciones, ha adoptado en gran medida políticas coyunturales que sólo buscan superar momentos de crisis, sin que haya una planeación a mediano y largo plazo.

•Falta de una adecuada regulación: El Estado colombiano ciertamente cuenta con una abundante creación legislativa,[14] sin embargo, dicha proliferación no ha garantizado la calidad del ordenamiento jurídico buscada, toda vez que como antes se señaló, la legislación se crea para solucionar situaciones coyunturales. En este punto, la inflación legislativa hace que no se conozca por parte de los ejecutores cuáles normas están vigentes y cuáles no, y en ocasiones que éstas sean contradictorias, no conserven la debida coherencia y apunten a diferentes propósitos generándose problemas en su interpretación y en su aplicación, así como un alto grado de desconocimiento.

•Falta de coordinación en las políticas del Estado: Finalmente dentro de esta introducción, encontramos que el Estado colombiano no cuenta con una coordinación efectiva en su gestión,[15] de allí que en los distintos momentos de ejecución de las políticas de los entes estatales, se presenten cualquiera de los siguientes fenómenos: (i) Lo que podríamos denominar la: "confluencia de gestión", la cual consiste en la reunión de distintos entes que por su afán de desarrollar sus funciones, no coordinan su actividad, terminando en una duplicidad de gestión que hace ineficiente y costosa la administración; y, (ii) el caso opuesto, denominado: "disgregación de gestión", el cual consiste en el abandono de una actividad a cargo de los entes estatales, por considerarse que la función le compete a otro, como consecuencia de la falta de coordinación, cooperación y trabajo en equipo.

•Falta de recursos infraestructurales:[16] Claro está, que este punto debe ser desmitificado, pues si bien es cierto, desde un punto de vista histórico,[17] el Estado no ha contado con los recursos suficientes para asumir todas las cargas que la Ley le impone, lo que ocurre en muchas ocasiones es que los recursos con que cuenta no son correctamente invertidos;[18]

•Falta de preparación por parte del servidor público: Un segundo aspecto consiste en la falta de idoneidad por parte del recurso humano encargado de la administración, teniendo en cuenta que la situación salarial muchas veces no es la más favorable para los funcionarios del sector público.[19] Así mismo, se debe tener en cuenta la inestabilidad laboral y la escasa preparación del servidor público, ya que no se atiende a los méritos para su selección, sino que es generalmente debida a la clientela burocrática de las distintas fuerzas políticas;

•Falta de datos reales y confiables:[20] Igualmente no existen bases de datos confiables[21] y las pocas existentes no se encuentran debidamente sistematizadas,[22] ejemplos como el de la oficina de catastro y la oficina de registro de instrumentos públicos, las cuales no utilizan parámetros técnicos que les permitan unificar sus informaciones,[23] a pesar de haber sido programada su implementación tecnológica hace más de veinte años.[24]

4. LOS ANTECEDENTES DE LA AGENDA DE CONECTIVIDAD: EL MODELO CANADIENSE:

Siendo la Agenda de Conectividad, la política estatal de mayor relevancia dentro del proceso de modernización tecnológica en Colombia, en los últimos años, es importante explicar cuáles son sus principales antecedentes y referentes. El programa de la agenda de conectividad y el

gobierno electrónico, implementado por el gobierno colombiano, está formulado y ejecutado con base en el programa desarrollado por el gobierno del Canadá "Connecting Canadians" o "Conectando a los Canadienses", por esa razón es el punto de partida en nuestro estudio, ya que su desarrollo e implementación se ha procurado ajustar a dichos parámetros canadienses dentro de la realidad social, económica, política y económica colombiana. El Canadá siempre ha sido un país exitoso en el sector de las telecomunicaciones,[25] y bajo esa perspectiva el gobierno del Canadá al observar la evolución tecnológica y las oportunidades culturales, económicas, sociales y políticas que éstas brindan definió que era muy importante implementar un programa por medio del cual el gobierno desde un punto de vista activo ayudará a que su población disfrutara de los beneficios ofrecidos por la Autopista de la Información y en general del fenómeno denominado "sociedad de la información". En tal sentido, se implementó el programa: "Connecting Canadians" o "Conectando a los Canadienses".

La estrategia definida como política de Estado, antes señalada, denominada "Connecting Canadians", está fundamentada en una serie de estrategias que interrelacionan unas con otras, toda vez que su interdependencia real se da al ser medios aptos para implementar políticas de desarrollo en forma conjunta en distintos sectores. Sin embargo es importante señalar que el principal gestor en este proceso de modernización es el gobierno, toda vez que es el ente impulsor en el establecimiento de este enfoque de desarrollo.[26]

El programa "Connecting Canadians" se desarrolla con base en seis (06) estrategias, del mismo modo que el programa colombiano "Agenda de Conectividad",[27] las cuales buscan implementar en forma paralela la prestación de servicios, la creación de una infraestructura idónea que sirva de plataforma de fomento del programa. Dichas estrategias son: a) Canada on-Line;[28] b) Smart Communities;[29] c) Canadian Content On-Line;[30] d) Electronic Commerce;[31] e) Governmente on line;[32] f) Connecting Canadá to the World.[33] Cada estrategia como veremos más adelante, busca fomentar un área específica, la cual a su vez es un punto de apoyo para las otras, por ello se encuentran altamente ligadas. Su desarrollo a profundidad se hará al momento de hacerse los comentarios respectivos al desarrollo colombiano. En tal sentido, el desarrollo es el siguiente:

a. Canadá On-Line: Básicamente consiste en la implementación de redes informáticas y adecuación de las tecnologías para que la población canadiense pueda acceder al Internet. Para ello, el gobierno canadiense ha desarrollado dos tipos de estrategias, la primera enfocada en la implementación de infraestructura, la segunda adecuación constante de la infraestructura existente. En éste sentido, en desarrollo de la primera estrategia ha implementado puntos de acceso a Internet, en especial en las comunidades rurales y remotas quienes por sus condiciones sociales, económicas y geográficas se encontraban en dificultades para acceder a la Red. Asimismo, ha implementado puntos de acceso en escuelas públicas y bibliotecas.[34] Por otro lado, en desarrollo de la segunda estrategia, el gobierno federal canadiense ha procurado mejorar las redes, haciendo que en la actualidad cuente con una banda ancha que le permite estar posicionado como una de las autopistas de información más rápidas del mundo.[35]

b. Smart Communities: La segunda estrategia diseñada por el gobierno federal canadiense está enfocada a colaborar con el desarrollo aquellas comunidades que por sus condiciones especiales, se encuentran comparativamente atrasadas tecnológica y económicamente a raíz de sus peculiares situaciones de orden geográfico. Como lo son en especial las

comunidades nativas, las cuales no cuentan con un desarrollo semejante a las zonas metropolitanas, y por lo cual requieren de una especial atención para propugnar por un desarrollo sostenible, en especial enfocado a la implementación de sistemas de comunicación como lo es el Internet, así como lo es el acceso al conocimiento, por medio de la sociedad de la información. Con base en lo anterior, se busca, por parte del Gobierno Federal Canadiense fomentar el acceso a Internet en dichas comunidades, con el fin de que puedan participar de los beneficios económicos, educacionales, y mejorar su nivel de vida a través de poder ser consumidores de bienes y servicios que de otra forma les estarían parcialmente vedados.[36]

c. Canadian Content On-Line: La tercera estrategia denominada "Canadian Content On-Line", que se puede traducir como "Contenido Canadiense En Línea", es un sistema amplio de publicidad del Canadá, entorno al cual giran aspectos como la posibilidad de presentar contenidos de información de la más diversa gama, como lo son entre otros, estadísticas, trámites ante las autoridades, información recopilada en bases de datos. Asimismo teniendo en cuenta la oportunidad que brinda el Internet para la difusión de información, se desarrollaron programas en los cuales se daba información sobre la cultura, los archivos arqueológicos, la cultura y la población canadiense.

d. Electronic Comerce: Esta es quizá, una de las políticas económicas más importantes desarrolladas por el gobierno federal, toda vez que el Internet es un foco de desarrollo comercial, social y cultural. En tal sentido, la política implantada busca incentivar la celebración de negocios y en general actividades afines como lo es la producción, la distribución de bienes y servicios a través del Comercio Electrónico.[37]

A raíz de lo anterior, el gobierno canadiense desde septiembre de 1998 efectuó fuertes inversiones en el montaje de sitios web, de modo tal que atrajese la atención del sector privado hacia éstos terrenos, como lo es el sitio "Electronic commerce in Canadá",[38] el cual sirve de ejemplo respecto al trabajo mancomunado dado entre el gobierno y el sector privado en pro de desarrollar y fortalecer el comercio a través de medios de electrónicos, asimismo, ha desarrollado políticas de fomento que han traído consigo efectos positivos en el sector de las comunicaciones, puesto que son programas que permiten a las empresas un desarrollo notable, y consecuencialmente, han dado lugar a resultados concretos, como lo son por ejemplo: Entrust Technologies es una de las empresas canadienses que se encuentra en la punta del mercado de la tecnología de seguridad en Internet, convirtiéndose en uno de los proveedores de software para entidades de certificación (Certification Autorities) más grandes del mundo, así como proveedores de infraestructura para sistemas de criptografía de clave pública (PKI), lo cual les permitió ser seleccionados por el Banco Popular de China para que desarrollaran su sistema de software en los proyectos de seguros de autenticación en los servicios de Red de dicha entidad, empresa que tiene su sede principal en Ottawa, Notario.

Ahora bien, la pregunta a responder sería ¿qué hizo el gobierno federal para incentivar el comercio electrónico? Al respecto la política estatal a grandes rasgos fue la siguiente:

- Generar confianza y seguridad en el uso del comercio electrónico.
- Eliminación de barreras a través de un reajuste legislativo que permitiera el desarrollo del Comercio Electrónico.
- El reconocimiento de los documentos electrónicos como prueba documental, así como el reconocimiento de la firma digital.

- Determinación de una legislación con base en una política "neutral" en cuento a la tecnología, gracias a la cual se dejaron libres los aspectos tecnológicos, de modo tal que no se determinaron preferencias legislativas al respecto.
- Desde el punto de vista tributario, no se crearon impuestos dirigidos a este tipo de actividades, en especial a Internet.
- Unificación de una tecnología para ser usada por el gobierno, de modo tal que a pesar de las distintas tecnologías que el sector privado puede usar, sin embargo unificó el sistema respecto al sector público con lo cual se generó uniformidad, transparencia y eficiencia en las gestiones que se desarrollan por parte de las entidades públicas.
- Dentro del plan de acceso comunitario a Internet, todas las escuelas públicas y las bibliotecas se encuentran conectadas.
- Creación de instituciones de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías como lo es la Advanced Internet Development Organization[39] (CANARIE), gracias a la cual el Estado juega un papel de fomento e investigación en pro de mejorar los sistemas de comunicaciones nacionales, así como de facilitar y mejorar los sistemas existentes.

Así mismo, el Canadá trabaja con la comunidad internacional en el desarrollo de proyectos de implantación y fomento del Comercio Electrónico. Caso del cual es un ejemplo la República de Colombia, toda vez que con la colaboración de gobierno canadiense implementó la denominada Agenda de Conectividad, la cual se tratará más adelante.

Ahora bien, esta concepción de desarrollo, está fundamentada en una posición clara respecto al comercio electrónico con base en la cual:

"Electronic commerce is more than simply buying and selling over Web sites. It also means using the Internet as a core part of business strategy and processes. "Many companies start with the idea of the Web as a marketing tool. Withoutlinking marketing to company operations and suppliers, however, the Internet falls far short of its potential. The real benefits of electronic commerce are realized by integrating all business processes. Networked companies are able to develop products, receive orders, communicate with suppliers, arrange production and delivery, and service customers - all with no delays. The results are reduced production costs and inventory, and improvements in order fulfilment and customer service".[40]

e. Government On-Line: Como complemento a la inversión y desarrollo de las pautas antes señaladas, el gobierno canadiense implementó una política de inclusión de todo el sector público dentro del entorno electrónico teniendo como base la prestación integral de servicios a través de la Red.

Es así como la estrategia se enfoca en la atención total a la comunidad por medios electrónicos, en tal sentido, se pueden efectuar todo tipo de trámites a través de Internet, como por ejemplo el pago de impuestos, realización de transacciones[41] comerciales y en general todo tipo de contratos, desarrollo de trámites administrativos, reclamación, suministro de información y documentación (aspecto que es importante toda vez han elaborado grandes bases de datos a las cuales la comunidad puede acceder), servicios de financiación, consulta, servicios de educación a larga distancia, servicios de comunicación y promoción de empresas, y en general temas afines a éstos; inclusive dentro de la programación definida de desarrollo, se espera que para el 2004, se puedan prestar todos los servicios del estado en un solo lugar (Web) en tiempo real (electrónicamente), las 24 horas del día, todos los días del año.

Con base en lo anterior, la estrategia gobierno en línea desarrollada por el gobierno canadiense busca establecer un sistema completo e integral, por medio del cual todo el Estado preste sus servicios al público a través de la Red.

Teniendo en cuenta, que el programa colombiano está basado en éste, se puede decir que las pautas comunes son las mismas, por ello, se desarrollará completamente el tema en el capítulo referente a la Agenda de Conectividad Colombiana.

f. Connecting Canadá to the World: Básicamente, esta estrategia busca compartir los resultados y la experiencia tenida en el Canadá con el resto del mundo. Por ello, es un plan para brindar un desarrollo completo y eficiente del potencial de la Autopista de la Información. Para ello se han implementado programas como SchoolNet de Canadá, por medio del cual se conectaron las escuelas públicas y las bibliotecas y a las escuelas de las comunidades nativas.[42] Este es uno de los programas bandera, toda vez que por medio de él, se busca reducir las desigualdades fácticas que se presentan al interior de la comunidad, brindando la posibilidad de que los distintos grupos humanos que conforman el conglomerado social pueda acceder en forma eficiente y real a la información circulante en la Red, así como a bases de datos públicas, gracias a las cuales pueden ser parte activa dentro de los procesos económicos y con ello tener acceso a mercados que en otras épocas eran inalcanzables. Asimismo, dicho programa es de gran ayuda para los educadores, porque busca celebrar acuerdos multilaterales para el fomento de políticas estrategias para mejorar el acceso a la educación a través de la creación de sistemas educativos multimedia.

5. LA CONECTIVIDAD: PRINCIPAL POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

5.1. LA AGENDA DE CONECTIVIDAD[43]

Durante la Administración de Andrés Pastrana, se implementó el programa Agenda de Conectividad[44] o "Salto al Internet",[45] el cual se constituye en la política del gobierno colombiano, que tiene por propósito masificar en el país el uso de las tecnologías de información. Bajo esta política, el Estado colombiano, cuenta con las herramientas de interconectividad necesarias para desarrollar sus funciones con mayor idoneidad, a un menor costo operativo y adecuándose a las exigencias internacionales. Colombia, a partir de la agenda de conectividad, cuenta con una política pública, en su introducción a las tecnologías de comunicación y su implementación estatal.[46] Esta Agenda se originó al interior del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), que aprobó la ejecución de las políticas y recursos contenidos en la Agenda de Conectividad: el salto a Internet mediante documento 3072 de 9 de febrero de 2000. Al respecto cabe anotar que "con esta estrategia de telecomunicaciones e informática, la sociedad colombiana avanzará en la masificación de las tecnologías de la información, especialmente en el uso adecuado y pertinente del Internet".[47]

La Directiva Presidencial No. 02 del 28 de agosto de 2000 define la estrategia de Gobierno en Línea de la Agenda de Conectividad y en consecuencia imparte las siguientes instrucciones, cuyo seguimiento va a estar a cargo de la Presidencia de la República y del Departamento Nacional de Planeación:

a. Identificar las necesidades de tipo normativo para atenderlas satisfactoriamente y en caso de ser necesario proponer o tramitar las modificaciones normativas requeridas ante las autoridades competentes, para lo cual tenían hasta el 31 de diciembre de 2000 como plazo máximo;
b. Incluir el cumplimiento de estas instrucciones dentro del plan estratégico de cada entidad, con la mayor prioridad para su desarrollo eficiente y oportuno;
c. Identificar las necesidades de carácter presupuestal y hacer las provisiones correspondientes para dar cumplimiento a las instrucciones contenidas en esa Directiva, así como a todos los proyectos bajo su responsabilidad;
d. Adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones para garantizar el nivel de servicio exigido;
e. Crear en sus respectivas instituciones la cultura de trabajo utilizando tecnologías de información;
f. Adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información internos para atender los requerimientos de información y servicios de los ciudadanos en la oportunidad y con la calidad debidos.

La Agenda de Conectividad se estructura y fundamenta en un conjunto de estrategias desarrolladas a través de programas y proyectos articulados entre sí, con el propósito de lograr que nuestro país aproveche el uso de las tecnologías de la información para su desarrollo económico y social.[48] Esta política gubernamental busca instrumentalizar en acciones concretas la introducción y expansión de las tecnologías de la informática y las comunicaciones en la sociedad con el concurso del sector público y privado,[49] de tal forma que la mayoría de los colombianos tengan acceso a la información y al conocimiento.[50]

A su vez la Coordinación de la Agenda de Conectividad tiene las siguientes funciones: a) Convertir en un propósito nacional la asimilación y masificación de las tecnologías de la información, y en particular Internet; b) Ser un promotor en la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las tecnologías de la información en el país; c) Actuar como agente facilitador en la construcción de una sociedad que aprenda a usar las nuevas tecnologías para desenvolverse eficazmente en la era del conocimiento; d) Integrar los esfuerzos de los diferentes sectores del país alrededor del tema de las tecnologías de información y e) Constituir al Gobierno Nacional en un usuario modelo de las tecnologías de la información, tanto en el mejoramiento de su gestión como en el acercamiento con los ciudadanos.[51]

La Agenda de Conectividad, opera en seis estrategias:[52] 1) Acceso a infraestructura;[53] 2) Educación y capacitación;[54] 3) Empresas en línea;[55] 4) Fomento a la inversión en la industria de Tecnologías de la Información; 5) Contenido;[56] y 6) Gobierno en línea.[57] Para superar estas limitaciones el objetivo de la Agenda es masificar el uso de las tecnologías de la información con el fin de convocar al país a vincularse en la apropiación y uso masivo de las tecnologías de información en la construcción de una sociedad de conocimiento como propósito nacional, a través de acciones dirigidas a la comunidad, al sector productivo y al Estado, con base en seis estrategias, las cuales, a la vez, se concretan en 30 programas iniciales.

- En la *Comunidad* se busca fomentar las tecnologías de la información para mejorar la calidad de la vida, ofreciendo acceso equitativo a oportunidades de educación, trabajo, justicia, cultura, recreación, entre otros.

- En el *Sector Productivo* se busca fomentar el uso de tecnologías de la información como soporte al crecimiento y aumento de la competitividad, el acceso a los mercados y como refuerzo a la política de generación de empleo.
- En el *Estado* se busca proveer su conectividad para facilitar la gestión, de organismos gubernamentales y apoyar la función de servicio al ciudadano.

Las seis estrategias buscan garantizar el acceso a la infraestructura de la información, el uso de las tecnologías de la información en los procesos educativos y la capacitación en el uso de las mismas, el uso de las tecnologías de información en las empresas, el fomento a la industria nacional de tecnologías de información, generación de contenido y el Gobierno en línea.

Los programas previstos para desarrollar las diferentes estrategias buscan, entre otras cosas, poner al Gobierno en línea; facilitar y abaratar el acceso de los ciudadanos a Internet; permitir el pleno acceso de la juventud a las tecnologías de la información, mediante el fortalecimiento de los estudios de inglés y matemáticas; la adopción de una política de fomento a la innovación tecnológica, especialmente para el establecimiento de zonas especializadas y apoyo a las PYMES; el uso del comercio electrónico; la digitalización del patrimonio cultural colombiano, dentro del cual se incluye al turismo, y la adopción de acciones vinculadas a la salud y la información laboral.

A partir del 24 de agosto de 2000, en período de prueba, y desde el 13 de octubre de 2000, en forma definitiva, entró en funcionamiento el Portal de Información y Servicios del Estado colombiano en el http://www.gobiernoenlinea.gov.co, cuyos principales objetivos son: facilitar a los ciudadanos, empresas, funcionarios y otras entidades estatales el acceso a la información de las entidades públicas e iniciar la integración y coordinación de los esfuerzos de las entidades en este propósito.

El Decreto No. 127 del 19 de enero de 2001 creó las Consejerías y Programas Presidenciales en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Entre estos últimos se encuentra el Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, que entre otras tiene las siguientes funciones: a) asesorar, diseñar, formular y proponer políticas, planes y programas que garanticen el acceso y la implantación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de fomentar su uso, como soporte del crecimiento y aumento de la competitividad; b) fomentar el uso de las tecnologías citadas para mejorar la calidad de vida de la comunidad, ofreciendo un acceso equitativo a oportunidades de educación, trabajo, justicia, cultura, recreación, etcétera; c) apoyar al Estado en el desarrollo de la conectividad a las redes de comunicaciones, para facilitar y optimizar la gestión de los organismos gubernamentales y la contratación administrativa; d) asistir al Presidente de la República en el diagnóstico de necesidades y de sistemas y redes de comunicación para la definición, coordinación y difusión de planes y programas del gobierno nacional; e) evaluar de manera permanente la forma como se suministra la información sobre la gestión del gobierno, con el fin de lograr que ésta sea transparente, oportuna y confiable; y f) coordinar, hacer seguimiento y proponer ajustes y nuevos proyectos para la ejecución de la Agenda de Conectividad.

Sin embargo, existen algunos inconvenientes en el desarrollo de estas políticas, y es que no sólo basta con el interés estatal por promover la conectividad, ya que se requiere

además el concurso del sector privado para que se logre una efectiva implementación de las nuevas tecnologías en la sociedad colombiana.

En la introducción de tecnologías a la sociedad colombiana, confluyen varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el éxito de cualquier política de Estado sobre el tema: (i) en nuestro país las políticas sobre la implementación de tecnología no han sido uniformes, por cuanto han carecido de una orientación a largo plazo y se han preocupado solamente por aspectos coyunturales, que pasan más por la adquisición de equipos y redes, y menos en la capacitación y creación de valor agregado a través de los servidores públicos; (ii) Lamentablemente nuestra legislación sobre comercio electrónico y nuevas tecnologías, en no pocos casos, se presenta como una talanquera para el desarrollo del "Estado–Empresa",[58] ya que con absurdos requisitos para la conformación de una plataforma de seguridad,[59] se está imposibilitando el crecimiento de los sectores privado y público al desestimular las transacciones electrónicas y su confiabilidad; (iii) Los desarrollos de la agenda de conectividad, en su última fase, no han sido del todo satisfactorios, ya que por ejemplo el SICE (Sistema de Información de la Contratación Estatal), implementado por la Contraloría General de la República, aún no se encuentra en operación y por lo tanto la fase 3 de la agenda, aún está pendiente, para mencionar sólo un caso; el cual desafortunadamente se vincula con la lucha anticorrupción.

En ese orden de ideas, la posibilidad de que el país pueda participar en la nueva economía depende de tres factores fundamentales: *Infraestructura computacional*, que mide la capacidad de un país para recibir, manipular y transmitir información a través de computadores personales e Internet; *infraestructura de información*, que mide la capacidad de recibir y enviar información en los formatos de voz, texto y vídeo; e *Infraestructura social*, que mide la capacidad que tengan los ciudadanos para utilizar estas nuevas tecnologías. En el documento que se comenta se sostiene que Colombia presenta un marcado rezago en lo que tiene que ver con las Infraestructuras Computacional y Social y solo presenta un pequeño avance en la Infraestructura de Información.

La infraestructura computacional del país presenta una situación crítica. La densidad de computadores apenas llega a 34 por cada 1000, lo cual contrasta con el promedio de países latinoamericanos que tienen 40.

Los resultados que arroja el indicador que describe el grado de conectividad de una sociedad (número de conexiones a Internet *per capita*) tampoco son los mejores. Estableciendo una relación de conexiones a Internet por cada 1000 habitantes, en 1998 Colombia sólo tenía el 0.54, frente a Venezuela (0.61), México (0.93), Brasil (1.5), Argentina (1.73) y Chile (2.02). En cambio, el Reino Unido tenía el 22.60, Estados Unidos el 87.20 y Finlandia el 107.10.

5.2. GOBIERNO EN LÍNEA

Tal como estaba previsto en la Agenda de Conectividad y en la Directiva Presidencial No. 9, de 24 de diciembre de 1999, el Gobierno lanzó en agosto del año 2000 un Portal Internet de entrada al Estado colombiano, en el cual se brindará vía Internet los servicios de comunicación y de información que se estiman necesarios para promover el ejercicio del control social del Estado.

El objetivo del Portal (gobiernoenlinea.gov.co) es mejorar la interacción entre los organismos públicos, los ciudadanos y las empresas. De acuerdo con esta orientación estratégica, el

contenido y los servicios se desarrollan en forma incremental y por fases, hasta llegar a ofrecer a los usuarios del Portal una solución integral a sus necesidades de información y de servicios relacionados con el Estado.

La primera fase del Portal está orientada al suministro de información en línea y ofrece los siguientes servicios: directorio de páginas web del Estado, directorio de entidades estatales, respuesta a preguntas frecuentes, boletines informativos, calendario de actividades estatales, encuestas, sitios para presentar quejas, sugerencias o para intercambiar ideas.

5.3. CAMBIO CULTURAL

La participación del país en la era de la nueva economía del conocimiento requiere un cambio cultural. El resultado último de esta toma de conciencia deberá implicar el establecimiento de una estrategia que tomando como base la Agenda de Conectividad fije los pasos fundamentales para acercar al país a la nueva economía. Hay que tener en cuenta que el impacto de las nuevas tecnologías de la información sobre la actividad económica y social promete ser altamente benéfico. Su uso intensivo acelera e incrementa los negocios en las empresas, mejora la competitividad del país, contribuye que los empresarios nacionales produzcan mejor y a menores costos, aumenta el empleo, permite que el Estado gane en eficiencia y, sobre todo, en transparencia y confiabilidad moral.

Los empresarios y trabajadores tienen que acostumbrarse a trabajar en un mundo abierto.

En los Estados Unidos los propietarios de pequeñas empresas no son fabricantes ni pequeños minoristas, sino expertos que venden sus servicios: software, tecnología, entretenimiento, comunicación, publicidad, relaciones públicas y servicios contables.

5.4. INCENTIVOS A LA INNOVACIÓN

Uno de los principales problemas para el crecimiento de las actividades manufactureras en países como Colombia, en donde la diversificación industrial se ha detenido, es la ausencia de una visión de futuro basada en la nueva economía.

Establecer incentivos a la innovación y fomentar el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación es un requisito fundamental dentro de la nueva economía para el crecimiento y aumento de la competitividad, el acceso a los mercados internacionales y el aumento del empleo.

Como han surgido ciertas dudas sobre el tipo de incentivos que se pueden establecer teniendo en cuenta los compromisos que el país ha adquirido en la organización Mundial del Comercio (OMC), es conveniente examinar el tema teniendo en cuenta la agenda de conectividad y los programas de competitividad, para hacer posteriormente un conjunto de recomendaciones sobre las medidas que podrían adoptarse.

5.5. NUEVO MARCO INSTITUCIONAL

Aspecto fundamental para que Colombia pueda ingresar de lleno a la nueva economía es la necesidad de hacer una revisión de fondo al marco institucional vigente. El hecho es que los

temas relacionados con la nueva economía se encuentran diseminados en diferentes Ministerios y entidades del Estado.

Los temas relacionados con la competitividad los comparten el Ministerio de Comercio Exterior y en los Ministerios sectoriales. Los temas vinculados a ciencia y tecnología le corresponden a COLCIENCIAS, que depende del Departamento Nacional de Planeación, pero que en la actualidad carece de recursos. Los temas vinculados con la propiedad industrial, normalización, metrología y control de calidad, están a cargo de la Superintendencia de Industria y Comercio, que está adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

Los temas vinculados a la sociedad de la información, particularmente en lo que tiene que ver con las nuevas tecnologías, corresponden al Ministerio de Comunicaciones, quien de acuerdo con la Agenda de Conectividad había asumido funciones no sólo en materia de telecomunicaciones sino competitividad y de fomento industrial, duplicando así las funciones que le corresponden al Ministerio de Desarrollo Económico.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para superar algunos de los problemas que se están presentando en Colombia, debe tenerse como una propuesta la unificación de los asuntos de Ciencia y Tecnología en un sólo ente, como es el caso de España, que ha decidido resolverlos con la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Al Estado, le corresponde el fomento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sobre todo si se trata de aplicaciones de las tecnologías de la información, dentro de la denominada convergencia tecnológica, así como la regulación y la puesta en práctica de nuevos instrumentos jurídicos que garanticen la generalización del uso de la tecnología, la seguridad y calidad de las comunicaciones y las transacciones.

5.6. EL ROL DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EN EL GOBIERNO EN LÍNEA:

Sin duda alguna, uno de los presupuestos básicos para el buen funcionamiento del Estado es tener a su disposición un órgano de control fuerte y eficiente, es por ello que la urgente reestructuración de la Contraloría General de la República, con la evaluación y rediseño de sus procedimientos y estrategias, se muestra como una necesidad vital. El proceso de reestructuración sin embargo debe ir más de cambiar la estructura o redefinir las competencias del órgano de control, sino que debe tener en cuenta la definición de un nuevo sistema de información, que dé forma a la reestructuración y contenido al enfoque del control fiscal, en el marco del e-goverment.

Teniendo en cuenta lo anterior la Contraloría General de la República está desarrollando un proyecto que busca hacer de la entidad una organización administrada en forma gerencial, capaz de enfocar su desempeño al logro de resultados. En lo que tiene que ver con la función de las contralorías es oportuno tener en cuenta que su acción tiene una doble faceta desarrollada, esto es una función contralora, y una función administrativa, siendo aplicable a cada uno de estos indicadores de gestión acordes con su naturaleza. De allí que sea necesario superar el criterio cuantitivista de evaluación que reduce el proceso fiscalizador a dos de sus fases: procesos fiscales y de jurisdicción coactiva; y adoptar otros índices que reflejen mejor el impacto y la calidad de la gestión adelantada por las contralorías. Sin embargo y en criterio del ex Contralor Carlos Ossa Escobar, para alcanzar un nivel de excelencia en el control

fiscal, se requieren contralorías más proactivas y eficientes, que apliquen con el mismo rigor a su interior, los criterios empleados para evaluar la gestión de las entidades bajo su vigilancia. Además es necesario ser enfáticos en que sólo con un adecuado y eficaz control fiscal puede hablarse de una buena salud financiera del Estado.[60]

Por lo anterior, se debe reconocer la importancia por introducir e incorporar las tecnologías de la información bajo las nuevas características que impone la era digital –conectividad, socialización y reacción– en el desarrollo de las funciones del control del gasto público.[61] La Contraloría del futuro está enmarcada por las características propias de la era digital, y sólo en la medida en que se logre responder a las nuevas exigencias del entorno en que hoy en día se dan las relaciones entre los ciudadanos, y entre ellos con el Estado se podrán satisfacer exitosamente las expectativas de la comunidad con la entidad.[62]

Dentro de este proceso de modernización como primera tarea, se implantó una nueva estructura organizacional y funcional más plana y eficiente, se adecuó la planta de personal a la nueva estructura, se recompusieron sus perfiles, se mejoró la gestión y capacitación del talento humano se formuló el Plan maestro Informático y se creó una central de información, sin embargo el proceso de reestructuración fue mucho más allá de ordenar su propia estructura y sus competencias, desarrolló nuevos procesos y definió un conjunto de sistemas de información estratégicos, que le dan forma a la reestructuración y contenido a un nuevo enfoque del control fiscal. Desarrollos que pasan por un proceso de modernización tecnológica, tanto de los sistemas, conocimientos, y la modernización de la infraestructura, como otros que apuntan a facilitar, a través de nuevos enfoques y técnicas, el trabajo de las diferentes áreas misionales, articulándolas y complementando esfuerzos que, sin duda, contribuirán a la efectividad de las tareas encomendadas al órgano de control y están coordinadas con los propósitos de la Agenda de Conectividad, ya que algunos de sus programas se alinean en el cumplimiento de la Fase 3 de dicha agenda.

En este orden de ideas, la nueva naturaleza del control fiscal se deriva de la adecuación de la Contraloría General de la República a las exigencias de la era digital que, como se ha enfatizado, estará signada, en los próximos diez años, por la velocidad con la cual podría manejar la información existente en sus bases de datos. Es así como, se ha introducido el concepto de "e-control", mediante el diseño e implantación de un conjunto de subsistemas que le permitirán a la Contraloría General de la República apropiarse de esa característica de la era digital, para obtener mayor capacidad de reacción en desarrollo de su objeto y frente a las entidades vigiladas.

Dentro de esta tendencia, los propósitos de la modernización dentro del denominado e-control, son los siguientes:

- La apropiación de los procesos de modernización: No será suficiente tener a disposición el potencial que ofrece la tecnología para hacer llegar la información oportuna en el momento oportuno a las personas que manejarán esa información, por ejemplo, a los auditores, sino que es necesario el entendimiento completo de las posibilidades que ofrece la tecnología digital, junto con el valor agregado que el funcionario le dé a esa información;
- Maximizar la eficiencia de las inversiones en Tecnología - Un alto porcentaje de las inversiones que ha realizado el Estado en tecnología informática –que es realmente significativa– no

produce los resultados que cabría esperar por el efecto multiplicador de las actividades que se ejecutan dentro de una Red de Valor. La razón es que ésta contiene muy poca información utilizable, porque la información no se utiliza eficientemente o porque las personas que actúan en la Red no la usan para intercambiar la información y el conocimiento en línea;

- Enfrentar de manera contundente el retardo tecnológico del Estado colombiano no proviene, entonces, de que no se haya gastado en equipamiento. De hecho, muchas entidades disponen de aplicaciones básicas, de computadores personales para las aplicaciones de productividad, redes y correo electrónico (e-mail) para las comunicaciones, pero obtiene sólo un pequeño porcentaje del beneficio potencial;
- Modificar la concepción de Inversión en tecnología. La concepción de la inversión en tecnología que se está realizando en la Contraloría dista mucho del concepto tradicional de adquirir equipos para automatizar procesos clásicos. La nueva cultura de control que se está implantando desecha la idea, arraigada en muchas entidades públicas, de que con tener tecnología tangible –entendida como equipos– se solucionan los problemas;
- Lograr un adecuado sistema de conectividad, la conectividad. Para la Contraloría General de la República, el problema de la ubicuidad pasará a un segundo plano mediante el modelo de red que permitirá un alto nivel de conectividad, vía Extranet, con las entidades vigiladas y nuestros principales clientes o socios de información (Congreso, Procuraduría, Fiscalía), vía Intranet entre los funcionarios de la misma Entidad y vía Internet con todos los ciudadanos, para que éstos nos conozcan, se articulen a nuestros procesos ordinarios y puedan ser agentes efectivos de cambio en el interior del Estado. Nuestro modelo de red será, entonces, el vehículo para socializar la información en toda la organización y con el mundo exterior;
- Adoptar un nuevo modelo de automatización lógico a la estrategia de ejercicio de control fiscal del futuro, con el enfoque del e-control, cuya definición está indisolublemente ligada a la integración de los clientes críticos y los procesos críticos de la Contraloría General de la República, en un ambiente de requerimientos y soluciones transparentes (fáciles de usar), en línea y en tiempo real, a la velocidad que ofrece la red. Esto le otorgará a la Contraloría lo que podríamos denominar un nuevo estilo de control;
- Emprender un nuevo reto dentro de la gestión del conocimiento. Todo este esquema da lugar a otro elemento: la gestión del conocimiento. A través de la formalización de las comunicaciones vía e-mail, de las informaciones en línea, de las pautas para compartir la información, de la interacción de las diversas áreas de la Contraloría, como la jurídica con la económica, de éstas con la de auditoría, y, a su vez, las anteriores con las estadísticas, etcétera, se generará un conocimiento a disposición de todos. Un verdadero sistema nervioso de control fiscal, que reaccionará al más pequeño estímulo de la corrupción o desgreño administrativo de las entidades vigiladas;
- La interacción en tiempo real. La Contraloría del futuro tendrá a su disposición una herramienta altamente potencial: A través de los medios electrónicos, los funcionarios podrán colaborar casi a la velocidad con que actuaría un individuo que poseyera los conocimientos de todo el equipo;
- Establecer nuevos proceso de control fiscal dentro de lo que se denomina: la Inteligencia del Control Fiscal. Creación de procesos nuevos que mejorarán radicalmente el funcionamiento, extrayendo el pleno rendimiento de los funcionarios de la Contraloría y les

otorgará velocidad de reacción, gracias a la socialización de la información que les aportará conocimientos rápidos y tangibles en cuanto a las auditorías o negocios que estén manejando;

- Capacitación Para la Alta Dirección de la Contraloría General de la República es claro que la sostenibilidad del proceso de cambio y modernización institucional sólo es posible con la ejecución de una política coherente de formación y capacitación del talento humano. Esta estrategia le proporcionará a la Contraloría General de la República funcionarios más preparados, de talentos variados, con la competencia y la virtud de potenciar su trabajo, analizar cada una de las circunstancias y aportar lo mejor para las soluciones óptimas institucionales y el cumplimiento de los objetivos estratégicos misionales. En este contexto, la capacitación en la Contraloría General de la República va en la dirección de apoyar, de manera determinante, el proceso de profesionalización y especialización de los funcionarios.

6. CONCLUSIONES

De manera conclusiva preliminar se pueden destacar los siguientes puntos relevantes en lo que tiene que ver con la introducción de las nuevas tecnologías de la información en la Administración Pública:

A. La reforma a la Administración Pública con por la aplicación de las nuevas tecnologías de la información, implica un replanteamiento en la forma de prestar sus servicios, a su vez, la forma de interactuar con el ciudadano sufre cambios notables, la verificación de los procesos. En la introducción de tecnologías a la sociedad colombiana, confluyen varios aspectos que deben ser tenidos en cuenta para el éxito de cualquier política de Estado sobre el tema: (i) en nuestro país las políticas sobre la implementación de tecnología no han sido uniformes, por cuanto han carecido de una orientación a largo plazo y se han preocupado solamente por aspectos coyunturales, que pasan más por la adquisición de equipos y redes, y menos en la capacitación y creación de valor agregado a través de los servidores públicos; (ii) Lamentablemente nuestra legislación sobre comercio electrónico y nuevas tecnologías, en no pocos casos, se presenta como una talanquera para el desarrollo del "Estado–Empresa",[63] ya que con absurdos requisitos para la conformación de una plataforma de seguridad,[64] se está imposibilitando el crecimiento de los sectores privado y público al desestimular las transacciones electrónicas y su confiabilidad; (iii) Los desarrollos de la agenda de conectividad, en su última fase, no han sido del todo satisfactorios, ya que por ejemplo el SICE (Sistema de Información de la Contratación Estatal), implementado por la Contraloria General de la República, aún no se encuentra en operación y por lo tanto la fase 3 de la agenda, aún está pendiente, para mencionar sólo un caso; el cual desafortunadamente se vincula con la lucha anticorrupción.

B. En el uso de las nuevas tecnologías de la información en la administración pública se puede reflejar en los siguientes aspectos:

- Puede permitir un mayor control sobre la evasión fiscal, lo que eventualmente permitiría disminuir las tasas impositivas sin afectar los niveles objetivos de recaudación de impuestos. Esto último, a su vez, genera impactos positivos sobre la inversión y el consumo.
- La utilización de las nuevas tecnologías de la información pueden lograr reducir los montos requeridos de recursos fiscales para lograr determinados objetivos. Por ejemplo, un sistema

electrónico de compras de gobierno permite obtener precios más bajos, reduciendo el gasto fiscal en su adquisición de insumos. De forma similar, sistemas de información que racionalicen los recursos que utiliza el aparato estatal se traduce en ahorros de los gastos corrientes.

- Desde un punto de vista macroeconómico, un menor gasto fiscal puede inducir a una menor tasa de interés en la economía, con los positivos efectos que ello tiene sobre la inversión, el consumo y el crecimiento.
- El uso de las tecnologías de la información también mejora la eficiencia en la gestión de los servicios públicos. La sola disminución del tiempo para los trámites de personas y empresas genera ahorros cuantiosos, es decir, reducciones de costos, lo que implica mayor valor agregado y por ende una mayor generación de PIB.[65]
- Adicionalmente, la utilización de las nuevas tecnologías de la información en áreas sociales puede derivar en mejoras macroeconómicas de largo plazo. En el área de la educación, el acceso a Internet en la educación primaria puede ayudar a la mejoría en la calidad de la educación y en la productividad laboral, además de ser una poderosa herramienta de equidad social.[66] En el área de la salud, una buena administración de los hospitales públicos, un sistema computacional de administración de las consultas eficiente que termine con las listas de espera puede favorecer a una atención oportuna y de mejor calidad, redundando en una vida laboral más larga y productiva y previniendo futuros gastos en salud. El uso de las TI en el sector judicial puede favorecer la agilización de las causas y la desburocratización del sistema, descongestionando en general la administración procesal.

C. El uso de las nuevas tecnologías dentro de la modernización del Estado se presenta como una solución a la crisis del Estado, por cuanto de su implementación depende la correcta ejecución de los principios que gobiernan la administración estatal. Empero, es indispensable modernizar con ello al factor humano y por ende se requiere la capacitación de los diferentes actores dentro del aparato estatal. Si bien, las nuevas tecnologías reducen sustancialmente los costos de recursos requeridos para lograr los objetivos y fines del Estado, y en esa medida un menor gasto fiscal incide positivamente en la reducción de las tasas de interés en la economía, y por lo tanto es efectivo para el incremento de la inversión y consumo promoviendo el desarrollo del país, lo más importante es seguir políticas claras, pues como se demostró con el desarrollo histórico del proceso de modernización del Estado, se adoptan políticas a corto plazo incoherentes con las necesidades reales y a su vez para satisfacer intereses creados de organizaciones exógenas a la propia administración estatal.

BIBLIOGRAFÍA

CUBILLOS Velandia, Ramiro, RINCÓN Cárdenas, Erick. Introducción Jurídica al Comercio Electrónico Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C. 2002.

BALÉN y Valenzuela, Carlos Eduardo. Políticas de gobierno en materia de telecomunicaciones y tecnologías de información en Economía colombiana y coyuntural. Contraloría General de la República, Bogotá D.C. 2002.

BANCO Mundial. Colombia: Comercial Policy Survey, 1983 – 1987.

BUSTAMANTE Álvarez, Rodrigo. La gerencia moderna aplicada al sector público. ISS Bogotá D.E. 1990 pgs. 249.
CÁRDENAS Santa-María, Jorge Hernán. Gobernabilidad y reforma del Estado Biblioteca Jurídica Dike, 1994.
COLCIENCIAS y DNP. La innovación tecnológica en Colombia. COLCIENCIAS y DNP Santa fe Bogotá 2000. 198 p.
CORTE Suprema de Justicia. Reordenamiento judicial. Memorias del año 1992 Santa Fé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1992.
DANE y CCRP. (Corporación Centro Regional de Población). Hacia la modernización de los sistemas de Registro civil y Estadísticas vitales. DANE y CCRP Bogotá D.C. 1992. 160 p.
DANE y Agenda de Conectividad. Medición de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Dane Bogotá D.C.2003, 53 p.
DANE. TICs. Tecnologías de la información y las comunicaciones. DANE 27 enero de Bogotá D.C. 2003 10 p.
DEPARTAMENTO nacional de Planeación. Documento CONPES – DNP Número 2494 – "Decisiones sobre el programa de Apertura Económica", Bogotá D.C., Octubre 29 de 1990.
DOCUMENTO CONPES 3072 9 DE FEBRERO DEL 2000.
DOCUMENTO CONPES 9 DE FEBRERO DEL 2000:
FUENTES Hernández, Alfredo Hernán Jaramillo Salazar, María Claudia Rueda Manrique. Reorientaciones en políticas económicas y científico-tecnológicas en América Latina. CLADEI, Bogotá D.C.1992.
GARCÍA González, Jorge. La Modernización del Estado llega a Bogotá. — 12 p. En: Revista Universidad EAFIT. — Medellín-No. 93 (Ene.-Mar. 1994); p. 9-18.
INSTITUTO Geográfico Agustín Codazzi. IGAC. El proceso de Modernización del IAC IGAC. Bogotá D.C. 1994. 47 p.
LAFOURIE Rivera, José Felix. E–control, Control Inteligente, Contraloría General de la República Bogotá D.C. 2001.
LOVEN, Asa. Estructura institucional para el desarrollo urbano en un contexto de descentralización fiscal, modernización y privatización. Santa Fé de Bogotá. 1993
MINISTERIO de Comunicaciones. República de Colombia. Lineamiento de política nacional de informática. Santa Fé de Bogotá 1997. 70 p.
MONTENEGRO, Armando. El sector privado y la reforma del Estado/Armando Montenegro. — 13 p. Planeación y Desarrollo. — Bogotá-Vol. 25, No. 1 (Ene.-Abr. 1994); p. 267-283.
OSSA Escobar, Carlos LA GESTIÓN DE LAS CONTRALORIAS ¿CÓMO NOS MIDEN?, Ámbito Jurídico No: 5 del 13 al 26 de Noviembre del 2000.
PEÑA Valenzuela Daniel, Aspectos legales de Internet. Editorial Dupre Medellín 2000.
PRAHALAD, C. K.. y Venkatram Ramaswamy Cooperación y competencia: en la nueva economía, las compañías deben incorporar la experiencia del cliente a sus modelos de negocios, en formas nunca antes explorada. En: Journal of International Arbitration. — Ginebre (Suiza)-0255-8106-Vol. 17, no. 3 (Jun., 2000); p. 115-140.
PRESIDENCIA de la República. Publicación e Intercambio de información gubernamental. Bogotá D.C. Imprenta Nacional 1995.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Comisión presidencial para la reforma de la Administración Pública del Estado colombiano. Las empresas públicas en el precenso de reforma del Estado Colombiano. La presidencia de la República. Bogotá D.C. 1991. 155 ps.
RODRÍGUEZ Pacanins, Oscar A. Los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico a la luz de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones EN: Revista Tachirense de Derecho. — No. 12 (enero-diciembre 2000); pp. 253-269.
SARRA, Andrea Viviana. Comercio electrónico y derecho: aspectos jurídicos de los negocios en. Buenos Aires, Argentina: Astrea, 2000.
SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE. SENA. Pasado, presente y futuro. SENA. Bogotá D.C. 1992.
SUÁREZ Castañeda, Gonzalo. Avances tecnológicos y derecho. EN: Boletín Jurídico Cafetero. — No. 10-11 (noviembre 1999); pp. 117-123.
URIBE Echevarría, Francisco. Desarrollo Regional en el nuevo entorno de políticas públicas: Un nuevo rol para el estado latinoamericano. En: Economía Colombiana. — Bogotá-No. 241 (Ene./Feb. 1993); p. 63-68.
URIBE Uribe, Rodolfo: El Caso nacional de recursos informáticos fundamento para una política de informática en Colombia. DANE Bogotá 1991. 25 p.
YOUNES Moreno, Diego. Las Reformas del Estado y de la Administración Pública en el siglo XX: cien años de pensamiento político y administrativo en Colombia. Edición 2a. ed. Santa Fé de Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998.

RESEÑA BIOGRÁFICA

ERICK RINCON CÁRDENAS ABOGADO Nacido en Bogotá el 11 de noviembre de 1977, con T.P. No. 106.904 del C.S.J. con Cédula de Ciudadanía No. 79.886.056 de Bogotá. Abogado Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá. 2000 Especialista en Derecho Financiero Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá, 2001. Diplomado en Comercio Electrónico Internacional Universidad Externado de Colombia. Coautor Introducción Jurídica al Comercio Electrónico, Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez Bogotá D.C. (2002). Investigador asociado del Grupo de Investigación "Carlos Holguín Holguín". Universidad del Rosario. Profesor de la Universidad del Rosario.
RAMIRO CUBILLOS VELANDIA ABOGADO. Nacido en Bogotá D.C., en 21 de marzo de 1976 con C.C. 79.785.219 Bogotá D.C. y T.P. 106.175 C.S.J. Abogado. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá D.C. 2000. Especialización en Métodos Alternativos de la Solución de Conflictos y Estrategias de Negociación. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario 2002. Coautor: "Introducción Jurídica Al Comercio Electrónico" Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá D.C. Colombia - 2002 Profesor: Derecho Romano. Facultad de Jurisprudencia. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Investigador asociado del Grupo de Investigación "Carlos Holguín Holguín" Universidad del Rosario.
Teléfonos: 2970200 ext. 463, Bogotá Colombia.
E mail: erincon@claustro.urosario.edu.co
rcubillo@claustro.urosario.edu.co

NOTAS

[3] DON TAPSCOTT. *The digital economv promise and peril in the age of Netwoked intelligence.* Nueva York, McGraw-Hill, 1996.
[4] PRESIDENCIA de la República. Publicación e Intercambio de información gubernamental. Bogotá D.C. Imprenta Nacional 1995.
[5]RODRÍGUEZ Pacanins, Oscar A. Los servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico a la luz de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones En: Revista Tachirense de Derecho. - No. 12 (enero-diciembre 2000); pp. 253-269.
[6] SUÁREZ Castañeda, Gonzalo. Avances tecnológicos y derecho. EN: Boletín Jurídico Cafetero. - No. 10-11 (noviembre 1999); pp. 117-123.
[7] YOUNES Moreno, Diego. Las Reformas del Estado y de la administración pública en el siglo XX: cien años de pensamiento político y administrativo en Colombia. Edición 2a. ed. Santa Fe de Bogotá: ESAP Publicaciones, 1998.
[8] CORTE Suprema de Justicia. Reordenamiento judicial. Memorias del ano 1992 Santa Fé de Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1992. 9 Ejemplo, Perú.
[9] Ejemplo, Perú.
[10] Ejemplo, Canadá, otro ejemplo es la Web de Citizens Solidarity la cual es de origen coreano en la cual se tratan los problemas de corrupción en el gobierno. Véase también el caso español en http://www.infoxxi.es/strc_d.htm.
[11] Declaración de Principios aprobada por el XXI Congreso de la Internacional Socialista el 9 de noviembre de 1999, París (Francia).
[12] FUENTES Hernández, Alfredo Hernán Jaramillo Salazar, Maria Claudia Rueda Manrique. Reorientaciones en políticas económicas y científico-tecnológicas en América Latina., CLADEI, Bogotá D.C.1992.
[13] MINISTERIO de Comunicaciones. República de Colombia. Lineamiento de política nacional de informática. Santa Fé de Bogotá 1997. 70 p.
[14] URIBE Echevarria, Francisco. Desarrollo Regional en el nuevo entorno de políticas publicas: Un nuevo rol para el estado latinoamericano. En: Economía Colombiana. – Bogotá No. 241 (Ene./Feb. 1993); p. 63-68.
[15] PRAHALAD, C. K.. y Venkatram Ramaswamy Cooperación y competencia: en la nueva economía, las compañías deben incorporar la experiencia del cliente a sus modelos de negocios, en formas nunca antes explorada. En: Journal of International Arbitration. — Ginebre (Suiza)- 0255-8106-Vol. 17, no. 3 (Jun., 2000); p. 115-140.
[16] LOVEN, Asa. Estructura institucional para el desarrollo urbano en un contexto de descentralización fiscal, modernización y privatización. Santa Fé de Bogotá. 1993.
[17] COLCIENCIAS y DNP. La innovación tecnológica en Colombia. COLCIENCIAS y DNP Santa Fé Bogotá 2000. 198 p.
[18] URIBE Uribe, Rodolfo.: El Caso nacional de recursos informáticos fundamento para una política de informática en Colombia. DANE Bogotá 1991. 25 p.
[19] Servicio Nacional de Aprendizaje. SENA. Pasado, presente y futuro. SENA. Bogotá D.C. 1992.
[20] DANE y Agenda de Conectividad. Medición de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Dane Bogotá D.C. 2003, 53 p.

[21]DANE y CCRP. (Corporación Centro Regional de Población). Hacia la modernización de los sistemas de Registro civil y Estadísticas vitales. DANE y CCRP Bogotá D.C. 1992. 160 p.
[22] Véase SARRA, Andrea Viviana. Comercio electrónico y derecho: aspectos jurídicos de los negocios en. Buenos Aires, Argentina: Astrea, 2000. En especial respecto al tema del manejo de las bases de datos.
[23] DANE. TICs. Tecnologías de la información y las comunicaciones. DANE 27 enero de Bogotá D.C. 2003 10 p.
[24] Véase el caso de Bogotá por García González, Jorge. La Modernización del Estado llega a Bogotá. — 12 p. En: Revista Universidad EAFIT. — Medellín-No. 93 (Ene.-Mar. 1994); p. 9-18.
[25] Graham Bell en 1876 hace la primera llamada a larga distancia. Marconi en 1901 envió el primer mensaje telegráfico a través del Atlántico.
[26] 26 http://www.connect.gc.ca
[27] Documento Conpes 3072, Agenda de Conectividad, del 09 de febrero de 2000 Bogotá D.C.
[28] "Canadá En Línea".
[29] "Comunidades Especiales".
[30] "Contenido Canadiense En Línea".
[31] "Comercio Electrónico".
[32] "Gobierno en Línea".
[33] "Conectando a los Canadienses con el Mundo".
[34] http://www.connect.gc.ca/en/200-e.shtml
[35] Ídem.
[36] http://www.connect.gc.ca/en/300-e.shtml
[37] Es importante señala que Comercio electrónico, no es solamente el comercio desarrollado a través de Internet, a pesar de ser esa la concepción general al respecto, toda vez que es un concepto amplio que se aplica en forma genérica a las transacciones comerciales celebradas a través de medio electrónicos, *verbi gratia* se aplica por ejemplo a los mensajes enviados a través de fax. Para mayor información en Colombia véase la Ley 527 de 1999, o el Libro Introducción Jurídica al Comercio Electrónico. CUBILLOS Velandia, Ramiro, RINCÓN Cárdenas, Erick. Editorial Jurídica Gustavo Ibáñez, Bogotá D.C. 2002.
[38] www.ecom.ic.g.c.ca 39 Organización para el desarrollo avanzado de Internet.
[39] www.ecom.ic.g.c.ca.
[40] http://www.connect.gc.ca
[41] Toda vez que el término transacción tiene diferentes acepciones, es importante señalar desde ya que a lo largo de éste documento se debe entender como celebración de un negocio comercial y no como el contrato civil de transacción.
[42] A raíz de los matices culturales y étnicos con los que cuenta la población del Canadá, se ha buscado que todas las comunidades indígenas (aborígenes) tengan acceso a Internet.
[43] Revista Dinero Numero 157 de mayo de 2002, Artículo: Conectarse hace la diferencia.
[44] El gobierno Colombiano, mediante Decreto 2719 del 2000 modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y creó el Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.
[45] Documento CONPES 3072 del 9 de febrero del 2000.
[46] La Coordinación de la Agenda de Conectividad se asignó inicialmente al Ministerio de Comunicaciones, donde en el marco del decreto 127 del 19 de Enero de 2001, donde se crea

el "Programa Presidencial para el Desarrollo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones".

[47] Tomado del sitio: http://www.agenda.gov.co/Que%20es.htm

[48] http://www.agenda.gov.co/Quienes%20Somos1.htm: La Agenda de Conectividad: "El Salto a Internet", aprobada por el Conpes el 9 de febrero de 2000, tiene como objeto la masificación del uso de las Tecnologías de la Información y con ello el aumento de la competitividad del sector productivo, la modernización de las instituciones públicas y de Gobierno, y la socialización del acceso a la información y a la educación en el país.

[49] Véase como complemento ZERDA Sarmiento, Álvaro. Apertura nuevas tecnologías y empleo. Fescol Bogotá D.C. 1992.

[50] Al respecto http://www.mincomex.gov.co/ecommerce/Programas/#Directiva.

[51] Al respecto se puede ver: http://www.agenda.gov.co/Funciones1.htm.

[52] Esta información que en gran medida aporta datos estadísticos tiene como fuente: http://www.dinero.com.co/larevist/157/CARATULA.asp.

[53] El programa COMPARTEL ha instalado 7.267 puntos telefónicos en el país (98% de la meta) y 1.200 centros de acceso a Internet, Acceso local a Internet en todas las ciudades de más de 20.000 habitantes, El programa Computadores para Educar ha recibido 23.857 máquinas en donación y ha beneficiado a 451.793 niños; El gobierno ha subsidiado más de 5.000 PC y el sector bancario los ha financiado.

[54] El programa inteligente benefició a 1.114 personas, que se capacitaron en las habilidades más requeridas por el mercado en el área de software y servicios relacionados. Como parte del programa aulas de bilingüismo, se adjudicó la instalación de 650 aulas de informática con acceso a Internet.

[55] Fomento a la inversión en la industria de tecnologías de información. Hay 300 empresas piloto en Bogotá en el programa de Internet y comercio electrónico para Dime.

[56] Lanzamiento de los portales de: (www.gobiernoenlinea.gov.co); (www.ideam.gov.co); Servicio Nacional de Información Cultural (http://sinic.mincultura.gov.co). Creación de la Red Nacional Universitaria.

[57] Se cumplió 100% la fase de información, 53% la de trámites y servicios. Está por cumplir la fase de contratación.

[58] El Estado empresa, consiste en considerar al Estado como la empresa mas importante del país, la cual no busca producir utilidad en términos económicos, sino utilidad en términos de obtención de resultados en el efectivo cumplimiento de sus fines esenciales, gracias a los cuales se legitima ante el conglomerado social.

[59] Decreto 1747 y la Resolución 1830 de la SIC del 2000).

[60] OSSA Escobar, Carlos. La Gestión De Las Contralorías ¿Cómo Nos Miden?, Ámbito Jurídico No: 5 del 13 al 26 de Noviembre del 2000.

[61] Contraloría General de la República – Despacho del Vice Contralor.

[62] Al respecto se tiene que ver uno de los primeros pasos normativos de la transformación de la Contraloría, que viene dado por el Decreto 267 del 22 de Febrero del 2000, por el cual se dictan Normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

[63] El Estado empresa, consiste en considerar al Estado como la empresa más importante del país, la cual no busca producir utilidad en términos económicos, sino utilidad en términos de obtención de resultados en el efectivo cumplimiento de sus fines esenciales, gracias a los cuales se legitima ante el conglomerado social.
[64] Decreto 1747 y la Resolución 1830 de la SIC del 2000).
[65] Véase DOCUMENTO CONPES 3072 9 DE FEBRERO DEL 2000.
[66] DOCUMENTO CONPES 9 DE FEBRERO DEL 2000: En conclusión, para que el país pueda ofrecer un entorno económico atractivo y participar en la economía del Conocimiento, resulta indispensable desarrollar una sociedad en la que se fomente el uso y aplicación de las Tecnologías de la Información. A través de estas Tecnologia, se puede efectuar un salto en el desarrollo en un tiempo relativamente breve, mucho menor del que se necesita para superar el déficit de infraestructura física.

ALGUNAS PREGUNTAS CLAVE PARA LA DECISIÓN DE IMPLANTAR E-LEARNING EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SYLVIA ALONSO CODINA *

Ya desde hace algunos años, una serie de Administraciones Públicas hemos ido incorporando el e-learning a nuestros programas de formación. La Escuela d'Administración Pública de Cataluña* (España) empezó su andadura en el año 2000 programando un primer curso sobre "Sistemas de calidad en las organizaciones", haciendo a la vez de organizadores de la actividad y de alumnos.

Desde entonces, hemos realizado un camino de aprendizaje duro y difícil, un aprendizaje basado directamente en la práctica, sin partir de una base mínima de conocimientos sobre la cuestión, en un camino nuevo, donde pocas organizaciones tenían suficiente experiencia como para poder aconsejar correctamente.

Aprendimos lo que van ustedes a encontrar en este texto a fuerza de hacer y equivocarnos, de escuchar a decenas de proveedores de plataformas de e-learning hablándonos en una jerga de comprensión dificultosa, de asistir a congresos y ferias sobre el tema, de creer que la importancia de la formación virtual estaba en lo tecnológico, y no en lo didáctico, de crear contenidos para actividades virtuales y descubrir, al finalizarlos, que podríamos haberlos diseñado mejor, etcétera.

En suma, y en nuestro caso, un recorrido de tres años que nos ha llevado a pensar que hemos aprendido mucho sobre el uso correcto y rentable del e-learning, pero que todavía nos queda mucho a todos, al mercado también, por aprender.

Por ello, por lo difícil que ha sido llegar hasta el punto en que estamos, se nos ocurrió que una buena práctica sería compartir con otras Administraciones que aún no han empezado con la formación virtual ese capital de conocimiento que hemos acumulado, y que nos hubiera gustado que alguien compartiera con nosotros en su momento, si hubiera podido ser.

¿Nos hemos equivocado mucho a lo largo del camino? Podemos decir que no demasiado a la luz de los resultados obtenidos hasta ahora en nuestras actividades y productos de e-learning. Tal vez nos ha guiado la responsabilidad de actuar con capital público, y esa responsabilidad nos ha hecho meditar cada decisión. Por ello, intentaré llevarles por un sendero de decisiones básicas, que pueden ayudarles a ver con mayor claridad la oportunidad o no de implantar formación virtual en su institución.

---

* Jefa del Servicio de Formación de la Escuela de Administración Pública de Catalunya.

¿Qué es el e-learning?

E-learning *(Electronic Learning)* es el conjunto de metodologías, estrategias de aprendizaje y actividades basadas en las tecnologías de información y comunicaciones, necesarias para crear, transmitir, distribuir y organizar contenidos a través de medios telemáticos y *on line*: Internet, Intranet, extranets, televisión interactiva o CD-ROM (fuente: Overlap).

¿Implantar e-learning?

Esta es una pregunta que se plantean muchas instituciones públicas y también muchas empresas. Los motivos son diferentes, pero hay una opinión generalizada de que hoy, para plantear una estrategia formativa "moderna", o una buena gestión del conocimiento –si es que se sabe correctamente en qué consiste-, la implantación de la e-formación es fundamental.

Pero.. ¿tenemos claro lo que significa implantar e-learning en nuestra organización? Una de las primeras cosas que debemos tener claras es que el e-learnig es un sistema de hacer formación, una metodología. Lo importante es el "learning", la "e", sólo nos indica que utilizaremos las nuevas tecnologías, que a veces, y para determinados objetivos, pueden facilitarnos las cosas.

El punto de inflexión, por tanto, está en el mismo sitio donde siempre ha estado: en el aprendizaje, en la transferencia de los conocimientos para mejorar el desempeño en el puesto de trabajo a través del aprendizaje y de unas herramientas de apoyo. Por ello, no debemos dejarnos deslumbrar por materiales gráficamente perfectos o por las plataformas pletóricas de prestaciones que nos van a ofrecer los proveedores como imprescindibles.

No, se puede hacer buen e-learning también con medios más modestos de los que en general nos van a ofrecer, eso sí, si sabemos qué es lo que queremos, es decir, si los objetivos de aprendizaje y la metodología están bien formulados.

Implantar e-learning en una Administración constituye una inversión importante, no tan sólo económica, sino en esfuerzo organizativo.

Económicamente hablando, el coste de la implantación del e-learnig es alto. La institución debe tener suficientes ordenadores y deben estar equipados con el software correcto. Los requisitos de software pueden ser considerables si hablamos de actividades multimedia.

Los materiales interactivos de autoformación o asociados a una actividad concreta tienen un coste elevado si se elaboran como materiales propios, lo que no quiere decir que si se usan materiales de un proveedor el coste disminuya notablemente, ya que si queremos repetir ediciones, el coste se mantiene casi igual.

En determinadas actividades será necesario utilizar tutores virtuales, y tal vez otras figuras (asesores pedagógicos, coordinadores, etc que también suponen un coste. La plataforma de formación, requiere el pago por su uso (hosting), y ese importe dependerá de la empresa proveedora.

Si hablamos de esfuerzo, además de aquel que realiza la unidad de formación (ponerse al día de manera suficiente en temas de e-learning no es sencillo, ni rápido), hay que pensar que no por el mero hecho de disponer de materiales de e-learning las personas de la institución van a decidirse a usarlos de inmediato.

Hay que superar barreras de cultura organizativa, cambiar el concepto que tiene integrado la mayoría de empleados sobre la de la formación -asociado intrínsicamente a la presencial- por el de un nuevo modelo de educación distinto al tradicional; hay que remover las barreras psicológicas de las personas ante el uso de las nuevas tecnologías, la falta de formación técnica de muchas de ellas, el desconocimiento de un nuevo canal de comunicación como es Internet; hay que contar con la falta de hábito de estudio en los empleados, etcétera.

La implantación del e-learning es un proyecto de cambio en sí mismo, que requiere para su correcto inicio informar ampliamente a toda la institución. Es necesario diseñar un plan de comunicación interna para dar a conocer los motivos por los que nuestra institución o organismo decide implantar otra metodología formativa, y cómo es este tipo de formación a distancia.

Por tanto, considerando la inversión económica y el esfuerzo que se requiere, antes de tomar cualquier decisión vale la pena pensarlo detenidamente y plantearnos una serie de preguntas que deberían hacernos reflexionar.

Preguntas para la reflexión.

La mayoría de preguntas que debemos plantearnos son similares a las que hay que hacerse siempre que pensamos implantar formación a distancia:

- ¿Qué necesidades formativas tengo que resolver?
- ¿Las personas necesitan conocimientos concretos?
- Necesitamos implantar un cambio de procedimiento o un nuevo protocolo?
- ¿La organización necesita que las personas adquieran esos conocimientos en el menor tiempo posible?
- ¿Es conveniente que un grupo de empleados alumnos desarrollen trabajos o generen ideas conjuntamente, independientemente de su localización geográfica?
- ¿Qué formación tengo que hacer para ello?
- ¿Tenemos que hacer una formación para muchas personas a la vez?
- ¿Para qué destinatarios?
- ¿Tenemos una plantilla muy numerosa?
- ¿Tenemos muchos centros de trabajo?
- ¿Los centros de trabajo están dispersos en el territorio y resulta difícil cubrir las necesidades formativas de las personas que trabajan en ellos con actividades presenciales?
- ¿Tenemos colectivos de personas que prestan sus servicios a turnos, o a las que hay que subsistir si se ausentan para participar en una acción formativa (ej. personal de hospitales, policía, etcétera.)

Si respondemos afirmativamente a varias de estas preguntas, puede ser que estemos en lo correcto si pensamos que el e-learning nos puede ayudar. Si por el contrario, muy pocas de nuestras respuestas lo son, deberíamos plantearnos la cuestión más a fondo, y sopesar detenidamente si los costes podrán compensarse. No olvidemos que nuestra fuente de financiación es pública, y deberemos dar cuenta de nuestros resultados.

Situémonos, sin embargo, en el primer supuesto, y consideremos que hemos respondido afirmativamente a buena parte de las preguntas anteriores. Deberíamos ver ahora en qué nos puede ayudar la implantación de e-learning en nuestra institución o organismo.

¿Cuáles son las ventajas del e-learning?

Hasta ahora nuestra reflexión nos ha llevado a plantearnos los aspectos más complicados del e-learning, pero, sin duda, este modelo de formación tiene ventajas. Veamos algunas de ellas:

La formación virtual puede llegar dónde la presencial llega con dificultad. Para la formación presencial uno de los mayores obstáculos es, con frecuencia, la dispersión geográfica de la organización y el coste logístico (traslados, alojamiento...).

Las administraciones estatales y regionales cuentan frecuentemente con una gran cantidad de centros de trabajo dispersos en el territorio. Resolver las necesidades formativas de todos ellos mediante formación presencial es, generalmente, un objetivo de difícil consecución.

El e-learning facilita la formación a los colectivos con horarios especiales.Otro obstáculo para la formación presencial está relacionado con determinados colectivos de empleados públicos que tienen especificidades horarias, trabajan a turnos, o deben ser sustituidos si deben ausentarse de su puesto de trabajo para cursar actividades formativas.

Ejemplos de estos colectivos son el personal sanitario, el de centros hospitalarios, el personal de asistencia a la infancia y asistencia geriátrica, el colectivo de asistentes sociales, el personal de prisiones, veterinarios, policía, bomberos, agentes forestales, etcétera.

El e-learning puede permitir que el participante acceda al curso sin costes de traslado, sin ser substituido, y sin salir de su lugar de trabajo (acceso por intranet, Internet, CD-ROM. Flexibilidad y adaptabilidad al ritmo de aprendizaje y las necesidades de cada alumno.

Se adapta a los horarios de trabajo individual y a los distintos ritmos de aprendizaje, permitiendo al usuario aprovechar mejor su tiempo y controlar su avance. Hay alumnos que prefieren sesiones de varias horas y otros, módulos cortos.

Permite repasar más de una vez los contenidos para comprender completamente los conceptos.

Incluso en los cursos en grupo, con tutor virtual y calendario de trabajo establecido, la metodología virtual permite un ritmo personal, y avanzar, o bien recuperar tiempo perdido por enfermedad, ausencias por motivos de trabajo, etcétera.

El e-learning permite:

- Combinar varios medios en un único soporte (textos, gráficos, imágenes, sonido, vídeo...) Animar y dinamizar las explicaciones Interactuar y recibir *feed-backs* personalizados alentadores o correctivos, potenciando el aprendizaje individual de cada usuario.
- Calidad constante: Con e-learning todos los participantes reciben la misma información y son expuestos al mismo proceso de aprendizaje.
- Facilita la medición de resultados y constata el aprendizaje.
- La gestión del seguimiento de los usuarios permite a la organización, en forma automática y fiable:
- Evaluar el nivel de aprendizaje de cada individuo y de la organización.
- Registrar la actividad de cada usuario (horas de estudio, módulos vistos...) Medición de resultados on line sobre cualquier tipo de red.
- La mayoría de alumnos que han realizado actividades de formación virtual en la Escuela de Administración Pública de Catalunya consideran que han aprendido más que en las actividades presenciales (Informes de evaluación 2002 y 2003).

Facilita la participación y el intercambio entre las personas de la organización.

- En las actividades con tutoría activa se incrementa la participación de las personas que tienen dificultades para hacerlo en las clases presenciales, y se neutraliza la de las personas con tendencia a liderar el grupo clase.
- Pueden generarse grupos de discusión, de intercambio de conocimiento y/o de práctica. Formación disponible en cualquier momento. Se pueden elaborar materiales de autoformación (EAO's, FAQ's, píldoras formativas, bases de expertos y de intercambio de conocimiento) que sean accesibles siempre que la persona los necesite, simplemente accediendo a la web, a la intranet, o a la plataforma de e-learning de la organización.

Y una vez vistas algunas de las indudables ventajas que nos ofrece a formación virtual.

¿Para resolver qué tipo de necesidades formativas nos puede ser útil el e-learning?

De acuerdo a lo visto hasta ahora es fácil deducir que a pesar de sus ventajas el e-learning no siempre es la solución para cualquier necesidad formativa.

Sí lo es en caso de:

- Necesidades de formación e información en cualquier momento ("just in time")Aprendizaje de conocimientos concretos muy ligados al desempeño del puesto de trabajo.
- Actividades formativas con un alto contenido informativo.
- Cuando necesitamos que la plantilla conozca un mensaje organizativo o un implante un nuevo procedimiento de manera simultanea o en el mínimo período de tiempo.

¿Para resolver qué tipo de necesidades formativas puede ser menos útil el e-learning?

Si lo que debemos atender son necesidades de entrenamiento en habilidades, especialmente las directivas, o pretendemos generar un cambio de actitudes, la mejor metodología seguramente será la presencial, o el asesoramiento individual (coaching).

Sin embargo, existen ya experiencias exitosas combinando alternativas de aprendizaje diferentes (blended learning).

¿Qué és el blended learning? ¿para qué puede ser una buena fórmula?

El "blended" es el modelo de formación en la que se mezclan diferentes métodos de aprendizaje: formación presencial, formación virtual, videoconferencias, teleconferencias, chats, etcétera...El objetivo formativo condicionará la mezcla de ingredientes idónea.

Por ejemplo, en el caso de una actividad de formación virtual con un grupo de participantes, que disponga de tutor virtual y que tenga una duración de 2 ó 3 meses, es aconsejable que la sesión de inicio sea presencial por diferentes razones:

- Los participantes deben conocer quién o quiénes son sus tutores, y quiénes son las personas que organizan y hacen el seguimiento de la actividad.

Está demostrado que el tutor es la clave para que los alumnos no abandonen la actividad. Su dinámica y su participación continua en el curso, tanto a nivel de grupo, como individual, genera compromiso en el alumno y fomenta el intercambio y la interactuación entre los miembros del grupo, elementos generadores de motivación.

Mediante la explicación por parte del tutor de los objetivos, estructura y calendario de la actividad, los participantes van conociendo a la persona o personas que les conducirán por la actividad.

- Los participantes deben conocerse entre ellos.

Que los participantes se hayan visto y conocido mínimamente facilitará la sensación de grupo y de no estar solo frente al ordenador una vez iniciado el curso. Para conseguirlo deben utilizarse dinámicas de grupo durante la sesión: recogida de expectativas grupal, pruebas de los materiales del curso por parejas, etcétera.

- Los participantes deben interactuar con los materiales del curso y practicar con el sistema de comunicación tutor/alumno, alumno/alumno, alumno/secretaría del curso, etcétera.

Esta es una estrategia saludable para conseguir que los participantes pierdan el miedo a iniciar el curso. Hacerlo en grupo, navegando por los materiales, por el sistema de comunicaciones (buzones, tablones de anuncios), y por el campus, con la guía de los organizadores del curso y del tutor, y poder practicar una hora como mínimo, pudiendo plantear todo tipo de dudas, les dará seguridad cuando deban conectarse a solas.

Otro tipo de actividades puede tener la formación presencial como metodología principal, y utilizar el e-learning para realizar ejercicios de entrenamiento con autoevaluación, repasar conceptos, encontrar resúmenes, consultar píldoras formativas que complementan la actividad presencial, debatir aspectos de la actividad con el grupo a distancia, etcétera.

Actualmente, buena parte de las actividades de formación presencial adquieren continuidad mediante la creación de un grupo de discusión o de prácticas, que se genera a partir de la finalización de la actividad. Estos grupos, sin embargo, suelen durar poco tiempo, y necesitan generalmente una persona que los dinamice.

El funcionamiento regular de los grupos de discusión o de prácticas es aún uno de los retos del e-learning. Llegados a este punto, y si finalmente usted ha decidido que debe optar por la solución e-learning para satisfacer algunas de las necesidades formativas de los empleados de su institución, podemos ayudarle en la selección de los proveedores.

¿Cómo puedo seleccionar a los proveedores adecuados?

Encontrar el proveedor adecuado requiere también un esfuerzo y una cierta planificación, si no queremos tener inacabables entrevistas de ofertas de productos virtuales muy atractivos que consiguen resultados maravillosos, y plataformas que ofrecen tantas prestaciones que seguramente sería imposible que la unidad de formación mejor preparada y más sofisticada las utilizara todas.

La experiencia del Servicio de Formación de la Escuela de Administración Pública de Cataluña aconseja:

- Conseguir información sobre el proveedor antes de recibirle.

Antes de recibir a un proveedor es interesante que usted disponga de una mínima información sobre él. Es conveniente pedirle que le haga llegar folletos informativos sobre sus productos. Si el proveedor tiene web, es importante conocerla de manera previa a la entrevista. La presentación de su información gráfica y los contenidos de las web dice mucho de cómo son las empresas.

Esta información le permitirá reducir el tiempo de la entrevista si cuando el proveedor inicia la explicación sobre su empresa, usted demuestra conocerla, evita que se extienda en la explicación, y le indica claramente de qué productos quiere hablar en concreto.

Para tomar decisiones acerca de los proveedores es importante que usted tenga respuesta a las siguientes preguntas:

•¿Tiene experiencia acreditada en el ámbito de la formación? ¿Es el e-learning su principal área de negocio?

Los mejores proveedores de e-learning suelen provenir del mercado de la formación presencial. Como decíamos al principio de este documento, se basan en el "learning", y usan la "e" para conseguirlo, no al revés. Su lenguaje es el propio de los técnicos de formación y le será mucho más fácil entenderse y concretar aspectos con ellos.

•¿Tiene experiencia en el ámbito de la formación para empleados públicos? ¿Presenta referencias?

Es conveniente que el proveedor conozca mínimamente las características que singularizan a la administración pública y a sus empleados . Eso le hará entender las peculiaridades de la contratación y del pago de sus productos o servicios.

•¿Qué experiencias tiene y cuál ha sido el resultado de sus proyectos en el sector del e-learning? ¿Qué proyectos similares ha realizado y con qué resultado?¿Cuántos años lleva en el sector?

El proveedor tenderá a enseñarle todo su catálogo. Usted debe preguntarle por los resultados de sus productos en alguna de las instituciones o empresas con las que ha trabajado, y hacerle preguntas concretas. Si realmente los resultados son buenos será muy preciso al explicarlos.

•¿Dispone de *demos* que le permitan a usted conocer su línea de desarrollo?

Es muy importante que el proveedor acuda a la entrevista con ordenador portátil y demos que le permitan ver cómo son sus productos y obtener la máxima información sobre ellos.

Los proveedores de calidad suelen facilitar "demos de visita" que permiten utilizar el/los productos que a usted pueden interesarle durante unos días.

•¿Le ofrece soluciones personalizadas de acuerdo a las necesidades que usted expone o una solución estándar?

Piense que la solución estándar, si no se ajusta mucho a su necesidad, le obligará a usted a ajustarse ella, cuando lo ideal es que sea al revés.

•¿Sus productos muestran un diseño instruccional consistente?

•¿El concepto de calidad aplicado al producto o proyecto es similar al suyo?

•¿Qué opciones de servicio técnico ofrece?

•El precio ofertado está en consonancia con el proyecto y con los precios de mercado?

También le resultará muy indicativo saber si el proveedor se ha interesado por conocer de antemano cómo es la institución u organismo a la que va a presentar sus productos, ya que se supone que usted es un cliente a conseguir:

. ¿Ha demostrado conocer mínimamente su institución u organismo? ¿Sabe quién es su cliente?

. ¿Ha analizado o solicitado información sobre el colectivo destinatario, las características del contenido, las necesidades metodológicas, el contexto de aplicación del e-learning, etcétera?

Si no se ha interesado mínimamente en conocer su institución, desconfíe.

¿Qué otros aspectos debemos planteamos?

Podríamos seguir planteándonos muchas otras consideraciones: qué tipo de e-learning es el más adecuado para nuestros objetivos, cuál es nuestra mezcla ideal entre formación presencial-formación virtual, cuáles son las fases de implantación y qué es lo primordial en cada fase, cómo deben diseñarse los materiales, cómo deben ser las tutorías, etcétera.

Por ello, la Escuela de Administración Pública de Cataluña presenta en este congreso su último producto de autofomación: la guía de toma de decisiones para la implantación y desarrollo de e-learning en administraciones públicas, a la que podrán acceder libremente todas las administraciones que lo deseen.

La idea que generó el producto fue la misma que genera este documento: compartir conocimiento, compartir nuestra experiencia y ser útiles al resto de administraciones públicas en el proceso de cambio que supone la implantación de un nuevo modelo de formación. Podrán acceder libremente a la guía de autoformación en : www.eapc.es/virtual/index.html

* I. ¿Qué es la Escuela de Administración Pública de Catalunya?

La Escuela de Administración Pública de Cataluña tiene por misión la mejora de los servicios que presta a la Administración de Cataluña, a través de la formación, la selección del personal, y la promoción de la investigación y el conocimiento sobre gestión y función públicas.

La Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC) es un organismo autónomo de carácter administrativo fundado en 1912, adscrito actualmente al Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales de la Generalitat de Catalunya, que es el gobierno autónomo (regional) de Cataluña.

La EAPC programa formación para los empleados públicos de la Administración regional, para la administración Local, y, mediante convenio, para la Administración del Estado con sede en Cataluña.

WEBGRAFÍA RECOMENDADA

Podrán encontrar informaciones interesantes sobre e-learning en:
www.eapc.es
www.epise.es
www.overlap.es
www.elearningamericalatina.com
fmrh@factorhuma.org. Solicitar su newsletter.
www. infonomia.com (tiene una base de expertos, Xpertia, a los que pueden dirigirse preguntas relacionadas con el e-learning)
www.elprincipe.com
www.rrhhmagazine.com

RESEÑA BIOGRÁFICA

Sylvia Alonso Codina.
Jefe del Servicio de Formación
Escola d'Administració Pública de Catalunya
c/ Girona, 20
08010 Barcelona (España)
salonso@gencat.net
Tel. 034.93.567.23.32

Licenciada en Filología y Diplomada en Relaciones Laborales por la Universidad de Barcelona.
Diplomada en Función Gerencial en las Administraciones Públicas por Esade.
Funcionaria del cuerpo superior de administración general de la Generalitat de Catalunya desde 1981.
Jefa de Sección de Personal del Departamento de Cultura de la Generalitat (1984-1996).
Jefa de Servicio de Recursos Humanos y Organización del Museu Nacional d'Art de Catalunya (1996-1999).
Desde junio de 1999 es Jefa del Servicio de Formación de la Escuela de Administración Pública de Catalunya.
Desde 1985 a 2002 ha sido asesora y formadora de la EAPC en temas de recursos humanos.
Docente en las asignaturas de recursos humanos en el Máster de Gestión del Patrimonio Cultural de la Universidad de Girona y de la Universidad de Zaragoza. Ha sido ponente en diferentes actividades de la Fundación Politécnica de Cataluña (Universidad Politécnica).
Es co-autora del CD-ROM "Planificación y gestión de recursos humanos", (el CD dedica tres amplios apartados a la formación continua), y es autora de diferentes artículos en publicaciones específicas de formación y de administración pública.
Ponente en el CLAD de 2002 y 2003.

AULAS VIRTUALES PARA IMPULSAR EL APRENDIZAJE ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

JESÚS BARROSO BARRERO *
ISABEL MOYA PÉREZ **

1.-Sociedad de la Información, Administración Electrónica y formación

Entre los retos que en la actualidad tiene planteados la Administración Pública en su búsqueda de unos servicios públicos más rápidos, eficaces y eficientes, el desarrollo de la Administración electrónica y el perfeccionamiento de los sistemas de formación continua de empleados públicos constituyen sendas prioridades de actuación de los poderes públicos.

Ambos elementos poseen virtualidad propia, por lo que las actuaciones encaminadas a su desarrollo se plantean de manera autónoma, pero existen también dos puntos de conexión entre la Administración electrónica y la formación de empleados públicos que exigen una reflexión conjunta y unas actuaciones coordinadas.

Desde hace varios años nuestras sociedades están viviendo un proceso acelerado de cambios en todos los órdenes. El desarrollo de las nuevas tecnologías, la liberalización de los intercambios comerciales y financieros, la interrelación económica creciente o las transformaciones en los sectores productivos son sólo manifestaciones concretas de una globalización que afecta a todos los ámbitos de la vida de las personas, provocando cambios vertiginosos en sus necesidades, sus demandas y sus expectativas.

Junto a la importancia económica de la transformación que vivimos, la globalización y el desarrollo de las nuevas tecnologías tienen un reflejo claro en el ámbito social, con la aparición de un nuevo modelo, la sociedad de la información o del conocimiento, en la que el poder y la productividad emanan de la generación, procesamiento y transmisión de la información. Puede definirse esta sociedad de la información como un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas) para obtener, compartir y procesar cualquier información por medios telemáticos instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera.

---

* Actualmente es Consejero Laboral de asuntos sociales en Venezuela, Colombia y República Dominicana.
** Subdirectora General Adjunta del Centro de Estudios Superiores de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de Administraciones Públicas. España

Por lo tanto, el desarrollo de esta sociedad de la información aparece vinculado, tanto a la evolución de la industria informática y a las infraestructuras de telecomunicaciones, como a la capacidad de las sociedades para hacer uso de estas tecnologías extrayendo de ellas el máximo posible de utilidades.

En ese proceso hacia la sociedad de la información, los poderes públicos desempeñan un papel de gran importancia, que se ha puesto de manifiesto en diferentes programas de actuación impulsados desde la Unión Europea, y que básicamente se orienta hacia la consecución de dos objetivos fundamentales:

Por una parte, la integración de los ciudadanos en la Sociedad de la Información, ya que es necesario asegurar a todos el acceso a las nuevas herramientas tecnológicas de trabajo para tratar de eliminar la llamada "dualización de la sociedad", es decir, la sociedad que marcha a dos velocidades distintas y que está formada por unos ciudadanos que están conectados a la red y por otros que quedan fuera por motivos económicos, educativos o tecnológicos. Es necesario que los poderes públicos garanticen la existencia de unos servicios universales, un principio de acceso a la red y un proceso de alfabetización digital y aprendizaje continuo que evite la brecha tecnológica.

Por otro lado, es necesario que las propias Administraciones utilicen estos instrumentos en su gestión interna y en sus relaciones con los ciudadanos, mediante el desarrollo de los servicios públicos electrónicos para lograr mejoras en la gestión y en la calidad de los servicios públicos. Esto es, precisamente, lo que se ha denominado e- government, e-Administración o Administración Pública Electrónica.

Estos dos objetivos fundamentales de la actuación pública en la promoción y desarrollo de la sociedad de la información es plenamente coherente con valores, principios y normas constitucionales. De este modo, tal y como establece el artículo 9.2 de la Constitución española corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para la efectiva igualdad de los individuos y los grupos en que se integran, facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, social, económica y cultural. Asimismo, el artículo 103 establece la eficacia como principio de actuación de la Administración Pública y el artículo 10 ubica la dignidad del individuo y el libre desarrollo de su personalidad como fundamento del orden político y de la paz social.

La Administración electrónica, como parte destacada de la sociedad de la información, puede definirse como la adopción e integración de las nuevas tecnologías de información y comunicación por las Administraciones Públicas para la conexión e interacción con otras organizaciones y personas a través de sus páginas web pero también a través de otros instrumentos, como el correo electrónico, las intranets o la vídeo conferencia.

Tanto el Plan de Acción e-Europe 2002 como el Plan Info XXI, en el ámbito español, establecían como uno de los pilares básicos del desarrollo de la sociedad de la información favorecer el uso de Internet en los sectores de interés público. Posteriormente, sus sucesores, el Plan e-Europe 2005 y el Programa España.es, impulsaron el desarrollo de servicios y aplicaciones en línea. En concreto, el Plan e-Europe 2005 aprobado por el Consejo en junio de 2002 estableció como fecha límite el año 2005 para que todos los Estados miembros realicen por medios electrónicos una parte significativa de la contratación pública e incluyó la implantación de 20 servicios en línea, abarcando diferentes sectores, como la Administración tributaria, la

sanidad, el traslado de domicilio o la expedición de documentos como el DNI o el Pasaporte. Según este Plan, los Estados miembros deberán, además, implantar y utilizar medios de autenticación electrónica. Recientemente, en mayo de 2003, el gobierno ha aprobado un Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica, que pretende superar los problemas detectados y, a través de 19 medidas concretas, acelerar las actuaciones en todos los Ministerios y Organismos Públicos para poder ofrecer en línea los principales servicios públicos, garantizando su accesibilidad a todos los usuarios. Asimismo, se pretende avanzar hacia la rapidez y seguridad de las transacciones electrónicas con la reciente aprobación del Real Decreto 209/2003, sobre registros y notificaciones telemáticas y el proyecto de ley sobre la firma electrónica.

Los retos a los que se enfrenta la Administración Pública en este ámbito son numerosos. Por citar tan sólo dos de ellos, parece indudable que la progresiva implantación de la Administración electrónica generará cambios significativos en materia organizativa y en el empleo público. En primer lugar, las distintas organizaciones habrán de modificar sus estructuras y pautas de funcionamiento para adaptarse con la necesaria flexibilidad a la nueva situación. Por lo que se refiere a los empleados públicos, éstos verán cómo se transforman sus pautas de trabajo hacia tareas más proactivas y de mayor valor añadido. En materia de selección, habrá que reforzar, como ya se está haciendo, los Cuerpos relacionados con las tecnologías de la información y, en cualquier caso, para el éxito de la adaptación de las cualificaciones de los empleados públicos a las nuevas exigencias de la Administración Electrónica se hace imprescindible fomentar acciones formativas que respondan a las nuevas necesidades.

De esta manera se aprecian los dos ejes sobre los que se articula la relación entre Administración Electrónica y formación. En primer término, la formación continua de empleados públicos es esencial para procurar la adaptación de éstos a las nuevas necesidades de la Administración Electrónica. Por el otro, la prestación misma de la formación ha de llevarse a cabo mediante una adecuada utilización de las nuevas tecnologías, llegando incluso, en algunos supuestos, a poder realizarse exclusivamente de manera electrónica. En otras palabras, la formación es requisito del éxito de la Administración electrónica y, a su vez, la Administración electrónica es requisito para un mejor funcionamiento de los servicios de formación.

Nos encontramos, por tanto, ante dos elementos esenciales que configuran sendas prioridades de las Administraciones Públicas en la actualidad. Esta importancia ha sido, además, puesta de manifiesto en reiteradas ocasiones por las instituciones comunitarias que, desde el denominado proceso de Lisboa puesto en marcha en el año 2000, han promovido como estrategia conjunta de actuación el desarrollo del acceso y la utilización de las nuevas tecnologías, la extensión de los servicios electrónicos y la mejora de la educación y la formación, sobre todo a través del desarrollo de un aprendizaje permanente que fuera extensible al conjunto de los ciudadanos europeos. Fue precisamente la fusión de los instrumentos del aprendizaje permanente y las nuevas tecnologías la que dio lugar a la aprobación en marzo de 2001 del Plan de Acción e-Learning que, con una duración estimada de 4 años y basándose en la iniciativa aprobada el año anterior, presentaba los principios, objetivos y líneas de acción del aprendizaje electrónico, definido como "la utilización de las nuevas tecnologías multimediales y de Internet para mejorar la calidad del aprendizaje facilitando el acceso a recursos y servicios, así como los intercambios y la colaboración a distancia".

2.- La formación continua de los empleados públicos

La actual Sociedad del Conocimiento demanda que las organizaciones prestadoras de servicios desarrollen conductas de continuo aprendizaje y que sean capaces de generar los conocimientos necesarios para adelantarse a las demandas de sus usuarios. La formación se ha convertido en un instrumento estratégico y clave para generar conocimientos y capital intelectual, a través del desarrollo y la generación de intangibles, que posibilitan una oferta de servicios de claro valor añadido.

Cualquier organización basada en el conocimiento exige un número de especialistas muy superior al de las organizaciones tradicionales de estructura jerarquizada. Además, en estas organizaciones, el objetivo de aumentar los niveles de eficacia y eficiencia sólo puede alcanzarse con una adecuada ordenación y gestión de sus recursos humanos, una motivación y una implicación de los empleados en sus tareas, y el diálogo constante con las organizaciones sindicales.

Pero, más importante aún es que, en un entorno cambiante, se requiere un tipo de formación basada en el aprendizaje continuo e innovador, capaz de dar respuesta a soluciones concretas ante situaciones cada vez más complejas. A su vez, estos cambios exigen nuevos modelos de dirección y de gestión de las organizaciones que se dedican a la formación de los recursos humanos.

Ciertamente, para cualquier órganización basada en el conocimiento, la inversión en formación tiene una elevada rentabilidad económica y social, habida cuenta que, en un entorno competitivo, la mejor arma de que dispone una organización es un personal formado, motivado y comprometido con las metas de la organización. Este hecho es especialmente cierto en las organizaciones prestadoras de servicios, aquéllas en las que la relación entre el trabajador y el consumidor final es más intensa y, por consiguiente, la formación y la actitud de sus empleados determina la imagen que se percibe de la organización.

En este contexto, la clave de un buen desempeño, de una buena ejecución para cualquier organización, está asociado a la posesión de conocimientos técnicos. Pero también es cierto que, en la mayoría de las ocasiones, éste también se halla vinculado a comportamientos, a cualidades personales y a actitudes. Ello significa que, con frecuencia, la formación en actitudes es más importante que la formación en aptitudes. Ello obliga, en un futuro inmediato, a desarrollar modelos formativos basados en competencias.

En las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento, donde existen parcelas de actuación tecnológicamente sofisticadas, el peso del trabajo altamente cualificado hace imperativo que los empleados públicos estén en posesión de conocimientos, habilidades y actitudes adecuadas al desarrollo óptimo de su respectiva función. Es evidente que en las Administraciones Públicas están emergiendo nuevas necesidades de formación como consecuencia de los cambios tecnológicos, de la consolidación del Estado del Bienestar y de la integración en la Unión Europea que obligan a repensar la formación y a desarrollar sofisticadas metodologías, herramientas y planes de formación que han de ir evolucionando permanentemente en función de nuevas demandas adaptadas al nuevo contexto.

Las Administraciones Públicas de la Sociedad del Conocimiento son conscientes de que desarrollan su actividad en un entorno caracterizado por el cambio constante y por el

desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. En efecto, como consecuencia de su adaptación a este entorno, se ha producido un extraordinario avance en nuestras Administraciones Públicas hacia la tecnificación de sus medios operativos, a través de su cada vez mayor parque informático y telemático, que ha posibilitado también la tecnificación y modernización de la actuación administrativa en su vertiente de producción jurídica y en la adaptación permanente al ritmo de las innovaciones tecnológicas.

Paralelamente, conviene señalar que, en nuestro país, se ha ido abriendo paso una cultura de la calidad y de la satisfacción del cliente a la que no ha sido ajena la Administración. El Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos propone una serie de estrategias para mejorar la atención a los ciudadanos y la calidad de la información y comunicación, sobretodo en la primera línea de contacto entre Administración y ciudadanos, formando al personal en herramientas informáticas y técnicas de comunicación.

En este sentido, diferentes estudios de opinión ponen en evidencia la relación existente entre calidad de servicio público percibida por los ciudadanos y formación de los empleados públicos. Según estos estudios, el índice de valoración de los servicios que presta la Administración se desagrega en dimensiones como la preparación técnica, el trato correcto, la receptividad, la imparcialidad, la capacidad de respuesta y la fiabilidad. En todas estas dimensiones, tiene la formación un papel esencial y, de este modo, se configura como una vía esencial a través de la cual los empleados públicos adquieren la capacidad de obtener las cualificaciones necesarias para hacer frente a los nuevos retos que plantea un mundo en permanente mutación.

Todos estos datos ponen de manifiesto que en la cualificación de los empleados públicos tiene un gran peso en las Administraciones Públicas del siglo XXI, pues gran parte de su quehacer está relacionado con la prestación de servicios que, como la educación o la sanidad, tienen también a las personas como destinatarias directas de su actuación. En este contexto cobra una importancia fundamental la creación de valor a partir de la capacidad de gestión y de generación de conocimiento. Es por ello que, también en las Administraciones Públicas, la inversión en la formación de los recursos humanos constituye un factor determinante de su competitividad, al contribuir a incrementar la calidad de sus servicios y permitir a la Administración su adaptación a los escenarios cambiantes en los que desarrolla su actuación.

Hablar de Formación Continua en las Administraciones Públicas es hablar de corresponsabilidad. En efecto, en los últimos años, en España se está consolidando una cultura de responsabilidad compartida entre todos los agentes que intervienen en la formación, agentes de las Administraciones Públicas y de las Organizaciones Sindicales, que se manifiesta en la suscripción de diversos Acuerdos que tienen a la Formación de los empleados públicos como protagonista.

El Tercer Acuerdo sobre Formación Continua en las Administraciones Públicas (IIIAFCAP), es el último de una serie de acuerdos que, en torno a la formación continua, se vienen adoptando, entre las tres Administraciones Públicas y los Agentes Sociales, desde 1995 y que han generado claros beneficios para el conjunto del sistema de Formación Profesional, en la medida en que los programas de Formación Continua desarrollados al amparo de los mismos, arrojan un balance altamente positivo, habida cuenta que el esfuerzo de gestión que supone su desarrollo se ha traducido en un incremento de las oportunidades de formación de los empleados públicos

y en un beneficioso impacto en las organizaciones públicas y en los ciudadanos, como usuarios de los servicios que éstas les prestan.

Conviene, en primer lugar, definir conceptualmente qué se entiende por Formación Continua. Según la definición que de esta concepto se hace en el III AFCAP, la Formación Continua es un subsistema integrado en el Sistema Nacional de Formación Profesional, constituido por el conjunto de actividades formativas que se desarrollan en las Administraciones Públicas, dirigido a la mejora de competencias y cualificaciones de los empleados públicos, que permitan compatibilizar la mayor eficacia y la mejora de la calidad de los servicios en las Administraciones Públicas con el desarrollo personal y profesional de los empleados públicos.

Si bien es cierto que toda formación de los recursos humanos de una organización tiene por objeto el aprendizaje, no es menos cierto que, la Formación Continua en las Administraciones Públicas, contribuye, además, al cumplimiento de una amplia gama de objetivos, entre los que conviene destacar los siguientes: La mejora de la calidad del trabajo y de los servicios públicos, el cumplimiento de las expectativas vitales y profesionales de los empleados públicos, la difusión de una actitud favorable hacia el aprendizaje, entendido como un proceso ininterrumpido durante el ciclo vital, permitiendo la adaptación de sus cualificaciones a los cambios a los que se ven sometidas todas las organizaciones.

Pero la Formación Continua no sólo está presente en específicos acuerdos sobre formación sino también en otros acuerdos, de más amplio calado, que afectan tanto a la calidad de los servicios públicos como a la gestión integral de los recursos humanos que los prestan. Así, conscientes de la importancia de la formación, Administración y Sindicatos han alcanzado el pasado 13 de noviembre de 2002 un Acuerdo para la Modernización y la Mejora de la Administración Pública, que refleja la intención de impulsar una nueva orientación hacia el perfeccionamiento de los estándares de calidad con que se prestan los servicios públicos y que responde a la voluntad de construir la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Entre las medidas que contiene para lograr este objetivo, figuran el impulso de la profesionalización y cualificación, el fortalecimiento de la promoción interna y la potenciación de la formación, en especial en dos áreas fundamentales: las nuevas tecnologías y los idiomas que exige nuestra plena integración en la Sociedad de la Información y en la Unión Europea.

Es evidente que los empleados públicos deben conocer sus posibilidades de desarrollo profesional en la Administración Pública, pues ello contribuye a incrementar su motivación y satisfacción personal. La existencia de un adecuado plan de carrera administrativa es imprescindible para alcanzar este fin, así como también lo es el establecimiento de una política estable y predecible de promoción interna, para aprovechar el potencial de los empleados para el desarrollo de funciones correspondientes a grupos de clasificación superiores, tomando como punto de partida las capacidades y aptitudes de las personas, que habrán de valorarse atendiendo a la formación recibida, siempre que ésta capacite para el desarrollo de estas funciones y responda a un programa homologado.

Es un hecho probado que la capacitación profesional constituye un elemento esencial de la modernización de las Administraciones Públicas y un factor básico para articular la movilidad y la promoción. Por ello, la formación ha de estar íntimamente vinculada tanto al desarrollo de la carrera como a la promoción profesional.

Del mismo modo, no cabe duda de que, para lograr la capacitación de todos los empleados públicos que prestan servicios en el conjunto de las Administraciones Públicas es esencial e

indispensable la cooperación entre el Instituto Nacional de Administración Pública, los Institutos y Escuelas de Formación de las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y las Organizaciones Sindicales, en este esfuerzo de adecuación de las ofertas formativas a las necesidades de formación que tienen las Administraciones Públicas en la Sociedad de la Información y del Conocimiento, El objetivo no es otro que el de garantizar la profesionalidad, el mérito y la neutralidad de los empleados públicos, pues la Administración es consciente de que la formación constituye un factor de desarrollo de las competencias profesionales entendidas como el conjunto de conocimientos y de capacidades que permiten al individuo el ejercicio de una actividad profesional. Pero hablar de competencia profesional no debe ser incompatible con el hecho de que la formación también debe satisfacer las expectativas personales y profesionales de los empleados públicos, contribuyendo al desarrollo de la carrera profesional de los empleados públicos en el marco de una política integral de recursos humanos.

La formación que se imparte en los Institutos y Escuelas de Formación de las Administraciones Públicas debe enfocarse al cumplimiento de una pluralidad de objetivos: En primer lugar, a la adquisición de nuevos conocimientos. En segundo lugar a la generación de nuevas habilidades, lo que significa hacer las cosas mejor de lo que se hacían antes y, por último, a la incorporación de actitudes y valores éticos en las relaciones entre las Administraciones Públicas y sus ciudadanos, inspiradas en valores democráticos como la igualdad de trato, el logro eficiente de los objetivos, el servicio a la comunidad.

Desde el INAP se vienen haciendo esfuerzos por contribuir potenciar la Formación Continua de los empleados públicos, asumiendo las orientaciones y principios comunitarios en relación con la fusión de instrumentos de aprendizaje permanente y nuevas tecnologías, poniendo en marcha una serie de iniciativas para integrar las nuevas tecnologías en el ámbito de la formación continua de los empleados públicos. Los Informes anuales de evaluación de la Formación Continua arrojan resultados muy positivos sobre la valoración del proceso formativo y su contribución a la cualificación de los empleados públicos para el ejercicio de sus funciones.

En virtud de las conclusiones de estos informes, parece evidente que el esfuerzo que se ha venido realizando en formación ha favorecido a la actualización de sus conocimientos y habilidades, lo que se hace especialmente perceptible cuando se trata del manejo de herramientas informáticas o del conocimiento de la normativa que regula las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos. Concretamente, se reconoce explícitamente que las acciones formativas que versan sobre Informática y Nuevas Tecnologías y sobre técnicas de Información y Comunicación son las que repercuten de una manera directa en la mejora del desempeño de las tareas y funciones. A su vez, la mejora del desempeño se traduce en una mayor celeridad, mayor fiabilidad en el tratamiento de la información, en suma, en mayores cotas de eficacia.

3.- El proyecto "Aulas Virtuales".

La estrategia elegida para la mejora de las cualificaciones de los empleados públicos es la creación de un marco tecnológico que posibilite el establecimiento de relaciones electrónicas entre las distintas Administraciones Públicas y entre éstas y su clientela interna, los empleados

públicos. El proyecto "Aulas Virtuales" responde a las demandas del entorno de la Sociedad de la Información y del Conocimiento y, concretamente, a las necesidades de una buena gestión de la formación de los empleados públicos, que se manifiesta en un doble ámbito:

Por un lado, en el ámbito de las Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local), y de las Organizaciones Sindicales, se pretende dar un paso adelante hacia la implantación de la Administración Electrónica. El proyecto supone un giro en la comunicación entre Administraciones Públicas y un impulso en el uso de servicios telemáticos que contribuirán a la implantación de la gestión del conocimiento.

Por otro lado, en el ámbito de las relaciones entre empleados y Administraciones Públicas, el proyecto permite facilitar el acceso a la oferta formativa y una puerta abierta a contenidos de calidad que garantice que ningún empleado público quede excluido o marginado en el acceso, en condiciones de igualdad, a las oportunidades de formación, pudiendo elegir entre una amplia oferta formativa que le ofrecerán las Administraciones Públicas y las Organizaciones Sindicales por Internet.

El Ministerio de Administraciones Públicas, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, ha puesto en marcha el programa "Aulas Virtuales", un proyecto de aprendizaje electrónico consistente en la creación de una extensa red de centros de formación en todo el territorio nacional equipados con los últimos avances en tecnologías de la información y las comunicaciones para impulsar la teleformación y la emisión de eventos formativos de todo tipo. La introducción de las nuevas tecnologías en el sistema de formación continua permitirá, sin duda, ampliar la información disponible sobre programas y cursos y extender la formación a nuevos destinatarios independientemente del lugar en el que se encuentren a través de la implantación de nuevas modalidades de enseñanza on line.

El Tercer Acuerdo atribuye al INAP, como órgano que es de apoyo a la Comisión General para la Formación Continua, una serie de funciones en relación con el Programa de Formación Continua, entre las que destacan la divulgación y fomento de la participación en acciones de formación, y la investigación aplicada a la Formación Continua en las Administraciones Públicas para el desarrollo de estudios de detección de necesidades, diseño de metodologías y herramientas aplicables a los programas formativos.

En este marco, se está desarrollando este proyecto para la aplicación de herramientas avanzadas de tecnologías de la información y las comunicaciones a la formación continua de los empleados públicos para el conocimiento y acceso a toda la oferta formativa a través de Internet. Esta iniciativa forma parte de una serie de programas de actuación que se están abordando desde el INAP con el objeto de incidir en la formación de empleados públicos a través del empleo de las nuevas tecnologías.

En primer lugar, por lo que se refiere al papel de la formación para la adaptación de las cualificaciones y competencias profesionales de los empleados públicos a las exigencias de la Administración electrónica y, en general, a las necesidades que demanda la utilización de equipos y programas informáticos, las actuaciones se han desarrollado en diversos ámbitos.

A modo de ejemplo hay que señalar que el INAP lleva varios años gestionando y aplicando un Plan Interministerial de formación en nuevas tecnologías que ha dado lugar a varios cientos de acciones formativas dirigidas a empleados públicos de la Administración General del Estado.

En segundo lugar, y en el ámbito del III Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas, la Comisión General para la Formación Continua y el INAP han

establecido como criterio prioritario para la concesión de financiación a planes de formación, que estos reúnan un adecuado contenido de acciones formativas en materias relacionadas con las nuevas tecnologías. En tercer lugar, se está dando cumplimiento a las indicaciones contenidas en el Acuerdo Administración Sindicatos para la Modernización y Mejora de la Administración Pública ya aludido, que establece que, al menos la mitad de las acciones formativas objeto de financiación, habrán de estar relacionadas con las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Concretamente, el proyecto "Aulas Virtuales" consiste en el equipamiento de 68 centros de formación pertenecientes a las tres Administraciones Públicas y a las principales Organizaciones Sindicales con equipos multimedia que permiten la conexión remota de alta velocidad y vía satélite con la actividad formativa que se celebre en el INAP y con toda oferta formativa accesible a través de Internet.

Las aulas están distribuidas entre las tres Administraciones Públicas, 30 de ellas se ubican en Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, 11 en Comunidades Autónomas, 23 en ayuntamientos, diputaciones y cabildos insulares y 4 en las sedes de las Organizaciones Sindicales. Con todas estas entidades, el Instituto Nacional de Administración Pública, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas, ha suscrito sendos Convenios de Colaboración. Dichos Convenios tienen naturaleza administrativa, y se rigen en su interpretación y desarrollo por el ordenamiento jurídico-administrativo, con sometimiento a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Su objeto es la cesión de uso del equipamiento que compone cada Aula Virtual, equipamiento que consiste en una serie de bienes de equipo adquiridos con cargo los fondos de formación continua, gestionados por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, la Administración Local y las Organizaciones Sindicales y consignados en el concepto presupuestario correspondiente a inversiones asociadas al funcionamiento operativo de los servicios y, dentro de éste, al proyecto de inversiones para la Formación Continua.

Mas en concreto, los bienes de equipo constan de los siguientes elementos y unidades:

Elementos	Unidades
MICROORDENADOR COMPAQ	1
DESKPRO	1
MÓDULO CACHE 265KB 2000	1
DISCO DURO DE 10 GB	1
MEMORIA DE 64 MB DE MEMORIA RAM-133Mhz	
MODEM INTERNO	1
MONITOR LINEA PROFESIONAL 15"	
TECLADO ECONÓMICO SPACE	1
SABER COMPAQ	1
CAÑÓN DE PROYECCIÓN	1
ANTENA	1

El sistema que se implanta se completa con la existencia en la sede del INAP de una estación completa de Profesor o Sistema Maestro desde el que se efectúan la mayor parte de las transmisiones. La puesta en marcha de este proyecto permite a los usuarios tanto la conexión con toda la oferta formativa existente en Internet, como la realización de teleformación y la emisión de eventos formativos de todo tipo consiguiendo, con ello, incrementar la oferta formativa y extender el aprendizaje a un número considerable de empleados públicos.

Ahora bien, en ese proceso no debemos perder de vista otros elementos no tecnológicos, pero no por ello menos importantes, que resultan imprescindibles para alcanzar los fines de calidad y eficacia pretendidos. Así, debemos prestar atención a la calidad de los contenidos formativos. El Instituto Nacional de Administración Pública ha seleccionado de entre su oferta formativa un conjunto de cursos, jornadas y seminarios que han pasado a formar parte del Plan anual de Actividades Formativas por Aula Virtual, en el que se programa la celebración de una serie de acciones de formación sobre diversas cuestiones de gran actualidad e interés para los empleados públicos.

Ello significa que, anualmente, el Instituto Nacional de Administración Pública convoca un conjunto de acciones formativas, contenidas en el Plan de Actividades Formativas por Aula Virtual, que se dirigen, en general, a los empleados públicos al servicio de las tres Administraciones Públicas (General, Autonómica y Local). Estos pueden consultar la programación y el calendario previsto a través un sitio web, el Portal de la Formación Continua de los empleados públicos.

Para el adecuado funcionamiento de las aulas, que exige un importante esfuerzo de coordinación entre el INAP y los responsables de las Aulas Virtuales, el INAP cuenta con la colaboración de un Coordinador de formación en cada aula que se ocupa de tramitar las solicitudes, seleccionar a los participantes en función de las características del perfil del destinatario de cada acción formativa.

De este modo, quienes deseen participar en el Plan de Actividades formativas por Aula Virtual, deberán dirigirse necesariamente al Coordinador responsable del aula virtual de la provincia donde preste servicios el solicitante.

Dado el número de participantes que pueden generarse como consecuencia de las convocatorias anuales y a fin de conocer la actividad de las aulas virtuales, homogeneizar la recepción de los datos y facilitar su tratamiento informático, el Coordinador del aula virtual, una vez recibidas las solicitudes, realiza la selección de alumnos teniendo en cuenta el perfil de los destinatarios de la acción formativa correspondiente y la fecha de recepción de las solicitudes y comunica a los seleccionados su admisión.

Una vez celebrada cada acción formativa, el Coordinador del aula virtual comunicará al INAP la relación comprensiva de los asistentes a la misma a través de una aplicación informática específica desarrollada para la gestión de cursos de formación continua, accesible también a través de Internet.

La inauguración de las Aulas se inició con la emisión del Seminario sobre el papel de las diferentes Administraciones Públicas en el sistema de Formación Continua y su adecuación a la Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. A éste le seguirían otros cursos, seminarios y jornadas sobre temas de gran importancia para la formación de los empleados públicos, como es, por ejemplo *El Lenguaje Administrativo*, *La Nueva regulación de las*

Haciendas Locales, El liderazgo directivo en las Administraciones Públicas, El DNI electrónico, Los registros telemáticos, o un curso de *Inglés para la preparación de exámenes oficiales.*

En términos de alcance del proyecto, la instalación de esta red de Aulas virtuales permite acercar una formación de calidad, como la que se imparte en el INAP, a más de 15.000 empleados de todas las Administraciones Públicas que podrían participar cada en los cursos transmitidos por Aula Virtual, sin necesidad de realizar desplazamientos ya que existe un aula, al menos, en cada provincia.

Con este proyecto, el Ministerio de Administraciones Públicas y todos los sectores representados en la Comisión General para la Formación Continua, consolidan su compromiso con las orientaciones y principios comunitarios en relación con la fusión de los instrumentos del aprendizaje permanente y de las nuevas tecnologías para hacer realidad un espacio del aprendizaje permanente de los empleados públicos.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004, para la modernización y mejora de la Administración Pública. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas.
CASTELLS, M (1998) *Fin del milenio*, Madrid, Alianza Editorial.
III Acuerdo sobre Formación Continua en las Administraciones Públicas. (2001) Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
LONGO, F (2002): *Cualificaciones y Tareas de las Administraciones Públicas del siglo XXI* Madrid, Conferencias y ponencias de las III Jornadas sobre Formación Continua en las Administraciones Públicas.
MERTENS, L. (1997) Sistemas de competencia laboral. Surgimiento y modelos. Cinterfor/ OIT. Montevideo.
ROGER, H. (1996) *Turbulencia. Retos y oportunidades en el mundo del trabajo.* Bogotá.
VILLORIA, M. (1997): *Manual de gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas.* Madrid. Tecnos.
VILLORIA, M. (2002) *Aprendizaje permanente y empleados públicos: El papel de las Administraciones Públicas.* Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

RESEÑAS BIOGRÁFICAS

JESÚS BARROSO BARRERO
Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad Complutense de Madrid, ha desarrollado su carrera profesional en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España; actualmente es Consejero Laboral de asuntos sociales en Venezuela, Colombia y República Dominicana. Ha representado a España en reuniones de la Unión Europea, Consejo de Europa y OIT. Es autor de diferentes artículos sobre temas socio-laborales.

ISABEL MOYA PÉREZ
Subdirectora General Adjunta del Centro de Estudios Superiores de la Función Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de Administraciones Públicas. España

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL: TEORÍA DE LA REFORMA

JAMES EDWIN KEE *

El sistema federal se creó con la intención de combinar las distintas ventajas resultantes de la magnitud y pequeñez de las naciones.
Alexis de Tocqueville,
Democracia en América.

Cuando Wallace Oates empezó su libro *La Economía Política en el Federalismo Fiscal*, la cita de Tocqueville parecía adecuada para ser el punto de partida (Oates, 1977). Asimismo, uno de los fundadores norteamericanos, manifestó en su libro *El Federalista* que existen ventajas importantes (pero limitadas) en un gobierno federal y en gobiernos locales independientes para otorgar protección y dar respuesta a los ciudadanos de una nación (ver especialmente Madison, No. 39).

Durante el periodo de posguerra y particularmente durante los años sesenta y setenta, tanto Estados Unidos, como otras naciones, desarrolladas y en vías de desarrollo, iniciaron una fuerte centralización de las políticas y funciones gubernamentales. El gasto público central en 1960 era de 15 por ciento de GDP y éste se duplicó a 30 por ciento en 1985 (Banco Mundial, 1997). Sin embargo, en los Estados Unidos resurgió en las décadas de los ochenta y los noventa el interés de fortalecer a los gobiernos estatales y municipales, así como para restringir el crecimiento del gobierno nacional. El mismo patrón se repitió en otras naciones. Durante la mitad de la década de los noventa, 62 de 75 países en vías de desarrollo con población mayor a 5 millones de personas iniciaron de alguna manera un programa de descentralización fiscal (Banco Mundial, 1997).

Con el apoyo del Banco Mundial, de USAID y del Banco de Desarrollo Asiático, entre otros, la descentralización fiscal también se ha convertido en una "reforma" en la agenda mundial. Asimismo, es hoy parte integral del desarrollo económico y de estrategias gubernamentales para economías en vías de desarrollo y de transición (Bahl, 1999). El Banco Mundial considera que una de las fuerzas más importantes para el gobierno y desarrollo actual se encuentra tanto en la "globalización" como en la descentralización fiscal para obtener discrecionalidad local y recuperar el poder (Banco Mundial, 1999). Mi definición de descentralización fiscal es:

La descentralización fiscal es la devolución de funciones específicas con autoridad administrativa y de ingresos fiscales, que hace el gobierno central a gobiernos estatales (estados, regiones y municipios).

---

* Este trabajo es una traducción del original titulado "Fiscal decentralization: theory as reform".

Este ensayo aborda la teoría que sostiene y la que se opone a la descentralización fiscal; también señala algunos asuntos derivados de la aplicación de la descentralización fiscal. Dos países que han trabajado con la descentralización fiscal y que proponen un modelo en el cual, como señaló de Tocqueville, se aprovechen las ventajas de la fortaleza en gobiernos nacionales y locales, se examinan: Brasil y China.

¿Por qué este interés en realizar reformas hacia la descentralización fiscal? Hay tres razones importantes:

1. Los gobiernos centrales observan que es prácticamente imposible satisfacer las demandas locales y buscan construir capacidad local al delegar responsabilidades a sus gobiernos regionales.
2. Los gobiernos centrales pretenden que los gobiernos locales y regionales los apoyen con sus estrategias nacionales de desarrollo económico.
3. Los líderes políticos de los gobiernos locales y regionales demandan mayor autoridad, la facultad de cobrar impuestos y la de gastarlos.

La descentralización fiscal es parte de la reforma que tienen prevista muchos países para enfrentar los retos de este siglo XXI.

I. EL MARCO TEÓRICO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

La "adecuada" distribución de las facultades fiscales y responsabilidad de gasto público es un tema sumamente complejo. Los economistas generalmente consideran conceptos como eficiencia y equidad, mientras que los administradores públicos y estudiosos de la ciencia política se refieren a distribución de poderes, respuesta y contabilidad, competencia fiscal y coordinación. El economista Richard Musgrave, establece un marco para analizar funciones que es ampliamente aceptado (Musgrave, 1959, 1961; ver también a Oates, 1977).

La Función de Estabilidad se refiere a la ejecución de políticas de gasto y monetarias para la administración del nivel de actividad económica. Es ampliamente aceptado que esta función macroeconómica se debe asignar al gobierno central. De esta manera, se supone que el gobierno central debe contar con una amplia base fiscal a fin de realizar esta tarea. Sin embargo, Oates (1993) señala que en 58 países se observó una relación positiva entre crecimiento económico y descentralización fiscal, por lo que se infiere que los gobiernos locales jugaron un papel en el desarrollo de infraestructura.

La Función de Distribución se refiere al papel que juega el gobierno al cambiar la distribución del ingreso, riqueza u otros indicadores de bienestar económico que los hacen más equitativos de lo que serían en otro caso. Para asignar esta función al gobierno federal debe considerar dos aspectos: 1) que los poderes de ingreso del gobierno federal pueden distribuir el ingreso más fácilmente, y 2) que la habilidad que tienen los contribuyentes de cambiarse de una jurisdicción a otra debilita las facultades de los gobiernos locales para "quitar a los ricos y redistribuir a los pobres". Las políticas de redistribución de los gobiernos locales y regionales deben contemplar los niveles de gobierno y los servicios utilizados por familias de bajos ingresos.

En la Función de Asignación es el gobierno quien decide la cantidad de bienes públicos y privados que se utilizan en la economía. Cada nivel de gobierno puede ser más eficiente para la prestación de determinados bienes y servicios públicos. De esta manera, es el gobierno federal quien debe prestar servicios de defensa nacional o investigación para la salud, así como los gobiernos locales se deben encargar de la prestación de algunos servicios como los de bomberos y policía. En un esfuerzo para empatar los ingresos y gastos en un procedimiento de asignación, los economistas se preocupan por la eficiencia, la falta de balances verticales (diferencias entre ingresos y gastos), la equidad horizontal (capacidad fiscal entre regiones), excedentes y exportación de impuestos. También concierne a la Administración Pública no contraponer impuestos y actividades, así como observar la capacidad de respuesta y contabilidad para la prestación del servicio.

El marco de referencia es de gran ayuda cuando se comparan los ingresos con las obligaciones del gobierno en sus distintos niveles y el total de ingresos en cada nivel. Un principio de finanzas ampliamente aceptado señala "las finanzas deben seguir una función". En caso de que se asignen determinados ingresos, ese nivel de gobierno debe cumplir con sus responsabilidades. Los impuestos son la principal fuente de "autoingresos" para los gobiernos a todos los niveles. En caso de que los ingresos sean menores a las obligaciones de gasto que debe cubrir un determinado nivel de gobierno, a éste se le deben asignar mayores facultades de ingreso fiscal, debe desarrollar ingresos por derechos o depender de transferencias de recursos del gobierno central para cubrir sus gastos.

II. ARGUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Los casos teóricos de descentralización fiscal datan de los siglos XVII y XVIII y fueron propuestos por filósofos como Rousseau, Mill, de Tocqueville, Montesquieu y Madison. Los gobiernos centrales se consideraban pequeños y poco confiables, los democráticos representaban la esperanza de mantener la libertad de los seres humanos (Faquet, 1997). El estado actual de gobierno descentralizado lo creó Colman (en Bennet, 1990). Colman dividió los argumentos propuestos en dos rubros: Valores de Eficiencia y Valores de Gobernabilidad.

Valores de Eficiencia

La eficiencia es un valor económico considerado como la "máxima" del bienestar social. El sector público para regular la oferta y la demanda no considera las mismas señales de precios que el sector privado. La asignación de bienes y servicios en el sector público es inherentemente política, sin embargo, todas las veces posibles, los paquetes de servicios e impuestos deben reflejar "las preferencias agregadas a miembros de la comunidad" (Colman 1997, p. 27). No obstante lo anterior, en cualquier jurisdicción política algunas personas prefieren más y otras menos servicios públicos. Por ello, existe una "divergencia entre las preferencias individuales de los miembros de la comunidad y los paquetes de impuestos y servicios que reflejan las preferencias de la comunidad agregada" (Ibid). Toda vez que esta divergencia reduce el bienestar social, es deseable reducirla al mínimo y serán menores en pequeñas comunidades (por ejemplo en municipios) que en aquéllas más grandes y con áreas heterogéneas (la nación).

Valores de Gobernabilidad

Los valores de gobernabilidad incluyen respuesta y justificación, diversidad y participación política (Colman, 1997). La descentralización tiene como consecuencia que la asignación de decisiones se acerque a la gente. Esto promueve una mayor respuesta por parte de los funcionarios locales, y una mayor justificación para con los ciudadanos. De esta manera, se espera que la toma de decisiones a nivel local se haga con conocimiento de los problemas y necesidades a diferencia de la toma de decisiones a nivel central. Adicionalmente, al tener que justificar las decisiones tomadas durante las elecciones, éstas se enfocarán a temas locales, mientras que las elecciones nacionales en raras ocasiones se refieren a la prestación de servicios de esta naturaleza.

La diversidad en políticas públicas es un segundo argumento de gobernabilidad para la descentralización fiscal. Ésta se valora toda vez que ofrece a los ciudadanos una mayor opción en servicios e impuestos respecto al lugar de residencia (Tiebout, 1956). Adicionalmente, ayuda a crear "laboratorios" de innovación y experimentación que en algunas ocasiones sirven como modelos para posterior implementación de programas por parte del gobierno central u otros gobiernos locales. Aun cuando no existe una razón teórica por la cual el gobierno central no pueda diversificar sus soluciones, éste tiene grandes presiones para uniformar sus políticas y procedimientos.

Finalmente, se considera que la descentralización fiscal promueve la participación política a un segundo nivel. Lo anterior representa un potencial para aumentar valores democráticos y estabilidad política a nivel local, así como un foro de debates sobre prioridades locales que podrían servir como base para futuros líderes políticos. A manera de ejemplo, se menciona que 4 de 5 presidentes norteamericanos fueron gobernadores estatales.

III. ARGUMENTOS EN CONTRA DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Mientras el movimiento político internacional en pro de la descentralización fiscal cobra fuerza, recientemente se han dado a conocer notas de cautela que deben ser consideradas (Hommes, 1996; Tanzi, 1995, Prud´homme, 1995). Tanzi resume su crítica al enumerar las situaciones o condiciones que especialmente suceden en países en vías de desarrollo, en donde se observa que la descentralización fiscal puede llevar a resultados menores a los óptimos.

1. Los contribuyentes pueden contar con información insuficiente o no tener el poder político necesario para presionar a los encargados de políticas públicas en la toma de decisiones que resulten efectivas en relación con los recursos que se obtienen.
2. Los políticos del lugar pueden ser más corruptos que los nacionales o pueden encontrarse en situaciones corruptibles.
3. La calidad de la burocracia nacional tiende a ser mayor a la de la burocracia local.
4. La oportunidad tecnológica y el incremento de movilidad puede reducir el número de servicios que son "naturalmente locales".
5. Los gobiernos locales generalmente carecen de sistemas adecuados de gestión del gasto público que los ayude en sus elecciones de impuestos y presupuestos.

6. La descentralización fiscal puede exacerbar la habilidad del gobierno federal de manejar los balances fiscales estructurales.

Prud´homme (1995) encuentra otra falla potencial en la teoría de descentralización fiscal. Sugiere que el argumento de eficiencia económica requiere que las diferentes autoridades locales gocen de facultades fiscales similares, condición que no existe en los países en vías de desarrollo. Adicionalmente, las localidades pueden incursionar en una competencia destructiva en busca de inversiones. También argumenta que el racionalismo de la descentralización de recursos no es el mismo que para el gasto y "en muchos casos el problema no radica en si determinado servicio puede ser prestado por el gobierno central, estatal o local, sino en cómo organizar la producción conjunta del servicio a varios niveles" (201). Finalmente, señala que en la medida en que se considere a los gobiernos locales como representantes del gobierno central, la descentralización fiscal podría limitar la habilidad del principal (gobierno central) para influir en las políticas en el ámbito local. Hommes (1995) considera que la descentralización es "esencialmente un problema político" representado en América Latina por ejemplo, como un austero punto de partida de siglos de centralismo. El éxito de la descentralización puede depender de la existencia de gobiernos locales con una cultura y tradición cívica, tal como la existencia de instituciones cívicas informales, solidaridad, cooperativas, etcétera. Con la ausencia de experiencia local de gobierno y la mezcla del paternalismo, los gobiernos locales en América Latina tienden a ser prisioneros de elites y líderes políticos. Por ello, Hommes considera que la descentralización fiscal puede resultar en una ironía, cuando en realidad se necesitan mejores controles del gobierno central para proteger a los gobiernos locales de esta situación.

Réplicas

El problema planteado se ha retomado de manera parcial por otros estudiosos (McClure, 1995; Oates, 1995). McClure señala que Prud´homme habla de la teoría pura de la descentralización fiscal federal y detalla fácilmente sus fallas. Cuando la descentralización no se lleva a cabo de manera adecuada, causa problemas. Sin embargo, no se propone una descentralización completa, sino más bien, en algunas funciones o actividades. Es claro que el gobierno central debe mantener suficientes recursos (y facultades) para ser efectivo en su desempeño estabilizador y distribuidor. Más aún, señala que un aspecto importante de la descentralización fiscal efectiva consiste en uniformar un reporte nacional de requerimientos y establecimiento de funciones y responsabilidades.

Probablemente el aspecto más importante planteado por los opositores a la descentralización fiscal es el de las "facultades locales". Sin embargo, no es evidente que los políticos o las burocracias nacionales sean más o menos corruptos que sus similares locales.

Las habilidades políticas pueden fluir hacia "las acciones". Si la toma de decisiones políticas está descentralizada en el ámbito local, se puede observar un aumento en las capacidades de los gobiernos locales. Una de las principales metas de la reforma es constituir una capacidad local y que los ciudadanos participen de manera activa en las decisiones gubernamentales. Tanto Brasil como China han experimentado corrupción y fallas en sus

gobiernos centrales y en gobiernos locales. La corrupción local puede ser más fácil de descubrir a través del gobierno central, mientras que los gobiernos locales podrían no tener los controles internos necesarios para monitorear su desempeño.

Prud´homme y Hommes hacen una importante reflexión al señalar que una simple división de responsabilidades es inapropiada para una adecuada descentralización fiscal. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el tema de protección al medio ambiente, en donde se observa que cuando la norma es adecuada los gobiernos regionales y locales pueden aplicar, regular y producir (ej. Calidad del agua).

El financiamiento puede fácilmente ser una responsabilidad compartida. Hommes plantea que se otorguen garantías para el desempeño local de la contabilidad. Señala que es una paradoja de la descentralización que el gobierno central necesite un control político más sofisticado. Sin embargo, la descentralización efectiva requiere en última instancia renunciar a algunos aspectos del control central. Oates (1977) señala que tal como lo estableció John Stuart Mill hace más de un siglo, "descentralizar a las instituciones políticas permite desarrollar habilidades en los servidores públicos, al permitir una mayor y más directa participación en los asuntos de gobierno" (351). La experiencia de los Estados Unidos en la descentralización no ha sido (ni es) un "éxito rotundo". No obstante, aún las fallas proporcionan oportunidad de aprendizaje para los ciudadanos y sus representantes políticos locales. El control local sobre los recursos y las decisiones de gasto público son la esencia de la descentralización.

IV. EJEMPLOS

El Cuadro 1 contiene un comparativo de la asignación de ingresos de impuestos macroeconómicos en Brasil y en China en comparación con otras naciones. Cuatro de las naciones comparadas (Alemania, India, Rusia y los Estados Unidos) son naciones federales como Brasil, mientras que otras dos (Japón y Corea) son unitarias como China. El porcentaje de los ingresos de impuestos incluye cualquier impuesto formal pero ninguna transferencia realizada por el gobierno central. También se excluyen los ingresos por seguro social y los recursos obtenidos como tarifas o derechos (debido a que no es información comparable entre naciones).

Mientras a través del Cuadro 1 no se detallan cuáles son los impuestos obligatorios en cada país, sí se observan las políticas respecto al *monto* del total de impuestos asignados a cada nivel. Con la excepción de Corea, todos los recursos de los gobiernos centrales están en el mismo estrecho margen, con un 60 por ciento para Japón en lo alto y un 45.6 por ciento en lo bajo para Brasil. Es de alguna manera sorprendente que Estados Unidos parece ser el país más centralizado de las naciones contempladas. Sin embargo, esta es una primera impresión engañosa. Los ingresos por impuestos locales y estatales en Estados Unidos provienen todos de "su propia fuente", esto es, los gobiernos estatales y locales tienen sus propias facultades impositivas para generar sus ingresos, Para otros países, se genera un porcentaje sustancial de los impuestos asignados a estados y municipios como consecuencia de decisiones legislativas o constitucionales para permitir a los gobiernos locales tener su *parte* en los ingresos nacionales generados por la vía impositiva.

De conformidad con la perspectiva de la descentralización fiscal no se trata únicamente de la asignación de recursos a cada sector, sino también de la composición de los impuestos

y la manera en que los gobiernos locales y regionales los controlan. Lo anterior es sumamente importante para establecer la contabilidad para el gasto público local. Así, por lo menos al margen, los gobiernos estatales y locales controlan sus recursos para mantener cierta discrecionalidad respecto a las necesidades de sus ciudadanos y los impuestos generados (Tiebout, 1956). Un mayor análisis de China y Brasil nos revela diferencias importantes en la composición de sus recursos, los cuales se resumen en el Cuadro 2.

Brasil

Brasil es el país más grande de América Latina y el sexto en el mundo después de China, Estados Unidos, Canadá, Rusia e Indonesia. La Constitución de la República Federal de Brasil establece tres órdenes de gobiernos: la Unión Federal o gobierno central; 26 estados y el Distrito Federal de Brasilia (que tiene facultades de estado y de municipio), y 5,507 municipios. El gobierno central determina los límites de los estados, y los estados determinan los procesos para establecer municipios dentro de sus fronteras; ambos requieren de aprobación popular respecto de la nueva jurisdicción propuesta. La actividad industrial está concentrada en la región sudeste de Brasil, con aproximadamente el cincuenta por ciento de la producción industrial ubicada en el estado de Sao Paulo, que es el de mayor densidad poblacional.

El sistema actual impositivo en Brasil data de la reforma constitucional y de impuestos de 1966 y de la Constitución Federal de 1988. El objetivo más importante de la Constitución de 1988, fue descentralizar los ingresos impositivos para otorgar mayores ingresos a los gobiernos locales. Mientras que la Unión cobra más de las dos terceras partes del total de impuestos, la descentralización fiscal constitucional ha resultado en que el gobierno federal utilice menos de la mitad de los ingresos obtenidos a través de los impuestos (después de asignados) para cumplir con metas nacionales.

En 1997 el gobierno Federal utilizó 12.7 por ciento del GDP, los estados un 13.3 por ciento y los municipios 2 por ciento. Asimismo, los impuestos directos (como los impuestos de ingreso) representan el 30 por ciento del total de ingresos, mientras que los impuestos indirectos (como los de valor agregado) son el 70 por ciento restante. Para los gobiernos brasileños, los impuestos se pueden dividir en dos categorías: fuente propia (cuando se cobran y utilizan en el mismo nivel de gobierno) y compartidos (cuando se cobran por un determinado nivel de gobierno y se distribuyen a otros niveles).

La mayor fuente de ingresos del gobierno federal son el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto sobre Productos Industrializados (un limitado impuesto de valor agregado). El gobierno federal conserva el 56 por ciento de los ingresos de estos impuestos y distribuye el 21.5 por ciento a los estados y el 22.5 por ciento a los municipios, de manera proporcional para los estados y municipios más pobres.

La principal fuente de ingresos de los estados es el Impuesto de Circulación de Bienes y Servicios (un impuesto de valor agregado a nivel estatal), del cual se retiene el 75 por ciento y se distribuye el 25 por ciento a los municipios. Como se indicó anteriormente, los estados a su vez comparten del impuesto Sobre la Renta que les asigna el gobierno federal (PIT) y del Impuesto sobre Productos Industrializados. Por otro lado, los municipios además de compartir el PIT, el Impuesto sobre Productos Industrializados y el de valor agregado, considerando

ciertos impuestos generados por algunos servicios y propiedad urbana. También confían cada vez más en las tarifas generadas por cargos de operaciones del municipio.

China

Con un área de 9.6 millones de km^2 (3.8 millones de millas cuadradas) y una población de aproximadamente 1.3 billones de personas, China es el cuarto país más grande del mundo en territorio y el primero en densidad. Su Constitución establece tres órdenes de gobierno: el gobierno central; 32 autoridades provinciales consistentes en 23 provincias, 5 regiones autónomas y cuatro ciudades metropolitanas (Beijing, Shangai, Tianjin y Chongqing), y diversos municipios y condados. La industria está concentrada en las provincias del noreste y del sureste, mientras que los recursos naturales se encuentran básicamente en el noroeste. Las diferencias regionales a nivel de ingresos son sustanciales.

El sistema impositivo actual en China data de las reformas fiscales realizadas durante los años ochenta y noventa (especialmente la reforma fiscal de 1994). La reforma fiscal ha sido un elemento importante de las reformas macroeconómicas en China. El sistema anterior de ingresos, en el cual el gobierno financiaba sus gastos mediante las ganancias de las empresas estatales, se convirtió en un sistema de ingresos siguiendo el modelo occidental. Uno de los objetivos de la reforma fiscal es descentralizar la gestión fiscal al otorgar a las provincias y localidades mayor flexibilidad para obtener sus recursos y tomar sus decisiones de gasto público. El gobierno central transfiere (a manera de reparto de impuestos y otros ingresos) recursos considerables a sus provincias (332.2 billones de Rmb durante 1998), que constituyen más de las dos terceras partes de los ingresos provinciales y locales.

Los impuestos en China se dividen en tres categorías: los impuestos del gobierno central, los de gobiernos provinciales y los locales. La mayor fuente de ingresos del gobierno central es el impuesto VAT, los Impuestos de Consumo (contemplado tanto para bienes nacionales como para importados), los Impuestos de Negocios (a ferrocarriles e instituciones financieras), los Impuestos de Ingresos que se aplican a empresas estatales y los Derechos Aduanales. Desde la reforma de 1994, el gobierno central se queda con aproximadamente el 75 por ciento del VAT que es la fuente primaria de ingresos de su presupuesto y en 1998 proveyó el 50 por ciento de los ingresos centrales.

Los gobiernos provinciales tienen como fuentes de ingresos el Impuesto Sobre la Renta de empresas privadas y provinciales, el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas, el Impuesto de Negocios (excluyendo a los ferrocarriles y a las instituciones financieras), Impuestos por el Uso de Tierra Urbana y Rural y los Impuestos de Timbre Provinciales. Asimismo, las provincias reciben del gobierno central aproximadamente el 25 por ciento del VAT, todo el impuesto para el mantenimiento y construcción urbana y el impuesto sobre recursos naturales (excepto en petróleo, el cual se retiene por el gobierno central). Los gobiernos locales, además de compartir los ingresos de impuestos de los gobiernos provinciales, pueden generar impuestos a través de empresas locales, productos agropecuarios, rastros de ganado y algunos contratos agropecuarios.

El sistema chino de impuestos y asignación de ingresos está especificado en los estatutos de su gobierno central, no en su Constitución. El Congreso Nacional del Pueblo

(CNP) únicamente tiene facultades para aprobar leyes de impuestos, mientras que el Consejo Estatal es responsable de emitir reglamentos provinciales específicos en los cuales se detalle la imposición. En 1998, el Consejo Estatal emitió una circular en la cual se requirió a los gobiernos provinciales y departamentos, fortalecer su administración fiscal. La circular reitera que el poder legislativo sobre la imposición (bases impositivas, contribuyentes y rangos de impuestos), incluyendo los impuestos centrales, provinciales y locales es el único terreno del gobierno central.

Una de las mayores preocupaciones de la política fiscal en China es el crecimiento de las cuotas y cargos a nivel provincial y local. Todos estos ingresos considerados como fuera del presupuesto no son sancionables por el gobierno central. Mientras que los impuestos locales y provinciales representan del 5 al 6 por ciento del GDP, las cuotas y cargos autorizados llegan a representar aproximadamente el 10 por ciento del total de ingresos del GDP, y cuando se incluyen los ingresos no sancionables, el gasto total estimado es de casi el 14 por ciento del GDP, más del doble del ingreso general del gobierno central (6.1 por ciento del GDP en 1998). Muchos de estos cargos y cuotas son *cuasi*-impuestos en naturaleza y no reflejan pagos por los beneficios recibidos.

V. CUESTIONES IMPORTANTES RESPECTO A DESCENTRALIZACIÓN FISCAL

Tanto Brasil como China están comprometidos con su esquema actual de descentralización fiscal. Sin embargo, en ambos paises existen interrogantes importantes respecto a los elementos que se utilizan en su política impositiva. Bahl (1999b) señala que mientras se han realizado análisis significativos en esta materia como política estratégica (por ejemplo Gramlich, 1993), se presta menor atención a la aplicación de estas estrategias. En la descentralización fiscal, los detalles son importantes.

1. ¿Qué tanto se debe descentralizar?

Los encargados de realizar las políticas en Brasil y China (y en cualquier lugar) se preguntan si los recursos disponibles a nivel nacional son suficientes después de haber realizado el esfuerzo de descentralización para cubrir las necesidades del gobierno central. En ambos países, los recursos disponibles incluyendo impuestos y emolumentos para los niveles regionales y locales de gobierno, son mayores a los del gobierno central. Esta asignación puede dificultar la eliminación del déficit fiscal y el efectivo desempeño de las funciones estabilizadoras en estos países (Tanzi, 1995; Prud'homme, 1995).

La asignación que hace China a los gobiernos locales del Impuesto Sobre la Renta a personas es especialmente problemática. Aun cuando actualmente este impuesto no representa una fuente de ingresos importante en su economía de transición (principalmente por su falta de imposición y la evasión fiscal que genera), se convertirá en una fuente importante en un futuro. Por su importancia como ingreso y por ser una herramienta en el rubro macroeconómico, las naciones deben asignar este impuesto al gobierno central. Sin embargo, Bahl (1999b) señala que estos impuestos -que son impuestos sobre el salario en países en vías de desarrollo- pueden ser un impuesto local adecuado. Los gobiernos locales y regionales

pueden alternativamente permitir un "ahorro" en sus tarifas locales/regionales sobre las tarifas nacionales, aun cuando se deje este impuesto dentro de la estructura del gobierno central y el impuesto se cobre a nivel local.

2. ¿Cuánta discrecionalidad debe el gobierno central otorgar a los gobiernos locales o regionales?

Las autoridades fiscales tienen una gran variedad en los métodos de asignación. Los gobiernos locales y regionales pueden tener las facultades para cobrar determinados impuestos -quizás una moderada discrecionalidad en cuanto a la metodología y las tarifas. Este es el caso en gran medida de lo que sucede en Brasil, India y Alemania. Este enfoque puede incluir el "ahorro" de tarifas locales sobre el impuesto nacional. La ventaja de establecer una limitada discrecionalidad es tener un mayor control central y uniformidad en el país; sin embargo, la limitada discrecionalidad pude resultar en dependencia del gobierno central por parte de los gobiernos regionales y locales.

Un segundo enfoque es asignar impuestos de manera específica a cada nivel de gobierno. Es este el caso actual de China, en donde el gobierno central se ha impuesto determinar una política fiscal con tarifas, bases y procedimientos administrativos. Rusia también ha seguido este modelo, junto con todos los sistemas centralizados de gobierno, incluyendo Japón y Corea.

Un tercer enfoque es cuando se traslapan autoridades, es decir, que tanto el gobierno central como los gobiernos regionales tiene las facultades para imponer determinado rango de impuestos. Es este el caso de los Estados Unidos y (hasta cierto punto) de Brasil en relación con sus impuestos de consumo. Finalmente, los impuestos se pueden compartir dependiendo de la fórmula del mandato constitucional o legislativo. Muchos países utilizan este enfoque hasta cierto punto, incluyendo a Alemania y Japón así como a China y Brasil. Mientras este esquema provee de ingresos a las localidades, mantiene el control a nivel del gobierno central.

Bahl (1999b) señala que en algunos casos es apropiado diferenciar entre los gobiernos locales, considerando por ejemplo su tamaño para otorgar discrecionalidad. Adicionalmente, puede ser necesario manejar la descentralización de manera distinta en áreas urbanas o en áreas rurales. Sin embargo, para lograr estas metas teóricas, la descentralización fiscal requiere de suficientes facultades y discrecionalidad local para obtener el manejo de recursos para ofrecer servicios locales.

3. ¿Cuánto control debe ejercer el gobierno central sobre los gobiernos locales y regionales?

Existen acuerdos inherentes de control y flexibilidad entre los gobiernos centrales y locales. Controlar la base de impuestos asegura un tratamiento similar a todos los contribuyentes pero no se adapta totalmente a las condiciones locales. El control de tarifas impositivas asegura la uniformidad pero no provee de la flexibilidad necesaria para cumplir con las necesidades locales específicas. Controlar las excepciones de impuestos previene una competencia desleal local pero puede limitar el desarrollo económico local a través de incentivos.

Para continuar con el control máximo y la flexibilidad mínima, se encuentran Estados Unidos y la India como dos países hacia el "liberalismo" y la escala de flexibilidad, China se enfoca al esquema de control y Brasil se encuentra en un punto medio. Un enfoque es autorizar un rango limitado de tarifas de impuesto a nivel local.

Cualquiera que sea el nivel de control, Bahl (1999b) señala que el gobierno central debe mantener la habilidad de monitorear y evaluar la descentralización. Lo anterior puede requerir la imposición de un sistema uniforme de rendición de cuentas y asistencia técnica para los gobiernos locales.

4. ¿Hasta qué punto y de qué manera debe una nación manejar los balances verticales y la inequidades horizontales?

Es necesario compartir algunos ingresos del gobierno central al regional (y probablemente al local) si los encargados de las políticas públicas se preocupan por los balances verticales y la inequidades horizontales. Los balances verticales se suscitan cuando los gobiernos locales y regionales tienen mayores responsabilidades de gasto que ingresos para enfrentarlas. Las inequidades horizontales se refieren a las distintas capacidades fiscales de las regiones. Ambas cuestiones deben ser tratadas a nivel central; aun cuando los gobiernos regionales puedan ser mediadores con los gobiernos locales.

Tanto China como Brasil manejan el problema vertical al realizar acuerdos explícitos para compartir impuestos. El acuerdo de Brasil (como el de Alemania) se encuentra anclado a nivel constitucional. El de China se hace a través de su política central de gobierno. Tanto China como Brasil cuentan con el VAT como su principal impuesto para compartir. Adicionalmente Brasil comparte su Impuesto Sobre la Renta y algunos impuestos menores. China también comparte sus impuestos sobre algunos recursos naturales. Ambas naciones también comparten sus impuestos para enfrentar sus inequidades horizontales.

Existen tres retos para diseñar un sistema efectivo para compartir ingresos. Primeramente es necesario desarrollar una fórmula que enfrente problemas sin eliminar incentivos que los gobiernos a nivel regional y local desarrollan para obtener sus propios ingresos. Un ejemplo de lo anterior, lo encontramos en Rusia en donde se imponen impuestos *per capita* como una medida de capacidad fiscal, pero esta fórmula ha tenido como efecto penalizar algunas regiones que están desarrollando su base impositiva. El segundo reto es que la fórmula debe permitir al gobierno central tener ingresos para lograr estabilizarse sin incrementar los ingresos locales. Así, el enfoque de la tarifa de "ahorro" puede ser superior al enfoque de compartir ingresos, utilizado tanto en China como en Brasil. Finalmente, se debe establecer la necesidad de compartir ingresos mediante una restricción al presupuesto de gobiernos locales. De otra manera, los gobiernos locales se sentirían libres para negociar ingresos adicionales por parte del gobierno central, reduciendo así su manejo contable, que es un elemento esencial para la descentralización fiscal.

VI. Conclusión: ¿Hacia un modelo de reparto de ingresos?

Después de examinar la teoría de descentralización fiscal y la práctica de naciones como Brasil y China, parecería imposible encontrar elementos comunes que pudieran llevar a un

reparto "deseable" de facultades impositivas. Adicionalmente, diferentes objetivos políticos sugieren estrategias alternativas de ingresos. Sin embargo, existen principios ampliamente aceptados que sugieren un camino para la descentralización fiscal, aun cuando no existe un "modelo" del sistema de reparto o asignación.

Primero: Para estabilizar y lograr los objetivos fiscales de redistribución/equidad, el gobierno central debe recolectar 50 por ciento o más del total de impuestos, y éstos deben ser de una base amplia (como los de ingreso o valor agregado). Las tres naciones desarrolladas cuyas administraciones comparten más del cincuenta por ciento de sus ingresos, que son Alemania, Japón y Estados Unidos, argumentan que tienen programas macroeconómicos más fuertes. En contraste, Brasil, China, India y Rusia tienen experiencia en problemas por tener ingresos nacionales insuficientes.

Segundo: Para lograr una eficiencia en la distribución y contabilidad, los gobiernos locales y regionales deben tener discrecionalidad sobre impuestos de su propia fuente. Si los gobiernos regionales y locales dependen de la distribución de ingresos nacionales hay menos incentivos para desarrollar sus propias fuentes de ingresos y más incentivos para excederse en el gasto de dinero ajeno. Esta discrecionalidad debe ser lo suficientemente amplia para permitir a funcionarios locales desarrollar su propia fuente de ingresos (incluyendo discrecionalidad para las tarifas), así como para determinar su gasto público.

Tercero: Para lograr la equidad horizontal (entre estados y regiones) y el balance vertical (la adecuación entre ingresos y gastos), el gobierno nacional debe por lo menos tener un impuesto compartido con gobiernos de otros niveles con base en una fórmula que considere la capacidad en la contabilidad fiscal y el esfuerzo impositivo. Mientras que el grado de equidad fiscal es una cuestión política, los esfuerzos para lograr una equidad al 100 por ciento no son deseables. En Alemania y Rusia existen pocos incentivos para que los gobiernos locales y regionales desarrollen ingresos de su propia fuente debido a que resultan menores de los que obtienen compartiendo con el gobierno central. La falta de un programa de equidad generalmente se considera una falla en el sistema federal norteamericano. La combinación de ingresos y tarifas compartidas (o de ahorros) puede resultar en cuestiones de equidad sin alterar las funciones estabilizadoras nacionales.

Cuarto: Los gobiernos estatales o regionales podrían ser intermediarios del gobierno nacional para enfrentar las disparidades regionales y locales, así como para asignar necesidades individuales. La percepción regional de los impuestos locales puede ser importante para asegurar la integridad y uniformidad de la base impositiva local (por ejemplo, determinar el valor de propiedades).

El Modelo de Reparto de Ingresos en la Descentralización Fiscal

¿Qué consecuencia tiene sobre las facultades impositivas hacer asignaciones específicas de recursos? El Cuadro 3 señala un modelo de sistema fiscal, en el cual se lograrían los cuatro objetivos descritos anteriormente. Mientras a nivel interestatal/internacional son evidentes los recursos obtenidos mediante los derechos de importaciones o exportaciones, los recursos obtenidos a través de impuestos son menos evidentes. Los ingresos por impuestos personales o corporativos son muy elásticos y por lo tanto una buena herramienta para la

macroeconomía. Adicionalmente, se argumenta que la coordinación fiscal y la reducción de la evasión de impuestos permiten que los impuestos de ingresos sean apropiados para el gobierno nacional. Sin embargo, Bahl (1999b) establece que en los países en vías de desarrollo, los impuestos por ingresos personales son esencialmente impuestos de salarios y pueden ser monitoreados y ejecutados a nivel local

Un modelo de compromiso colocaría al gobierno central como el principal actor frente a los gobiernos regionales o locales respecto del ahorro en tarifas locales y en su probable cobro. El VAT es un impuesto adecuado para compartir, puede ser cobrado a nivel nacional o regional, es más estable que el Impuesto Sobre la Renta y por lo tanto asegura el flujo de ingresos para los gobiernos locales o regionales. Compartir impuestos a recursos naturales es adecuado toda vez las reservas de petróleo, gas y carbón son fuentes nacionales de ingreso, sin embargo, la explotación de estos recursos tiene como consecuencia el incurrir en costos para los gobiernos locales. Lo que no es apropiado es sacar ganancias para un gobierno local a costa de otro.

Los impuestos sobre propiedades son buenos impuestos locales. Los bienes inmuebles son inamovibles y la valuación que de ellos se realice a nivel local es adecuada (probablemente como se realiza en Estados Unidos, con supervisión local o regional). Los impuestos sobre negocios, cargos o tarifas están generalmente relacionados con servicios específicos prestados por los gobiernos locales o regionales y son una buena manera de determinar la eficiencia en asignación. En algunos casos se argumenta en contra de los impuestos de juego local o regional, toda vez que conllevan a la exportación de impuestos locales (por lo que disminuye el precio real de los servicios locales); sin embargo, existen costos de gobierno asociados a esta fuente de ingresos. Los gobiernos regionales pueden depender de los ahorros generados a través del impuesto sobre la renta nacional o el VAT, o ejercitar su capacidad impositiva (gasolina, alcohol, tabaco).

Evidentemente ningún país empieza sin nada. Existen estructuras impositivas y compromisos políticos. No obstante, el cambio está en el aire. Brasil, China, India y Rusia están todos debatiendo en cierto grado, sobre la asignación adecuada de ingresos entre niveles de gobierno. Los principios económicos y políticos se deben llevar a la mesa de discusión.

La descentralización fiscal como reforma

El caso teórico para continuar con los esfuerzos de encontrar una adecuada mezcla de impuestos y reparto de ingresos a gobiernos locales es el siguiente: Cuando los gobiernos regionales o locales están involucrados en el financiamiento de sus gastos, aun de manera marginal, rendirán mejores cuentas a sus ciudadanos (y al gobierno central) por la eficiente prestación de servicios. En contraste, cuando la responsabilidad de financiar los servicios locales se encuentra en los ingresos transferidos de un nivel más alto de gobierno, los gobiernos locales son menos cuidadosos con dichos gastos. Es por ello que las fórmulas de ingresos compartidos deben ser planteadas de tal manera que promuevan (o por lo menos no reduzcan) acciones por parte del gobierno local para desarrollar sus propias fuentes de ingreso.

En caso de facultar a las administraciones fiscales locales para tener discrecionalidad en el establecimiento de tarifas de impuestos, se da mayor responsabilidad al gobierno local

respecto al cobro de impuestos y la utilización de dichos ingresos, ya sea para la prestación de servicios que de manera discrecional se consideren necesarios, o para lograr un mayor desarrollo económico. El objetivo es que el éxito de los gobiernos locales dependa de sus funcionarios y no tengan el pretexto de estar "atados" y por ello limitados injustamente por la legislación nacional.

Tanto Brasil como China han dirigido su política fiscal hacia la reforma de descentralización y ambos comparten problemas comunes a las naciones en vías de desarrollo, tales como:

1. En ambos países se traslapa y confunde la responsabilidad del gasto público. Esta confusión tiene como resultado una negociación *ad hoc* en la que el gobierno central otorga recursos y al mismo tiempo desincentiva a los gobiernos locales para desarrollar ingresos generados de su propia fuente. Esto sucede especialmente cuando un gobierno local es "castigado" por el central en tanto se reduce su transferencia de ingresos.
2. Existe en ambos países la necesidad de desarrollar un VAT que pudiera aplicarse uniformemente a todos los productos con los que se podría compartir a nivel regional y local. Lo anterior, eliminaría el efecto "cascada" en el que el impuesto incrementa el precio del producto. Esto a su vez conlleva algunas ventajas, toda vez que el gobierno central puede variar las tarifas del VAT para efectos macroeconómicos, sin afectar la proporción de los ingresos obtenidos por este impuesto en los estados.
3. Ambos países necesitan desarrollar una estrategia a mediano plazo para crear un impuesto adecuado sobre la propiedad privada en las localidades. Los Estados y las provincias podrían tener la tarea de asistir a las localidades en este esfuerzo y asegurar una asesoría en la práctica. Aun cuando para desarrollar este sistema se consumen muchos recursos, con el tiempo podría brindar una fuente estable de ingresos para los gobiernos locales.
4. En relación con el nivel de equidad fiscal que desean las regiones, debe hacerse una discusión profunda para llegar a un acuerdo nacional. Ningún país puede desear (o tener la capacidad fiscal) para lograr la equidad al grado de Alemania. La equidad total, como la existente en Alemania, también puede desincentivar a las localidades a desarrollar ingresos de su propia fuente. Lo importante para el gobierno nacional es generar un flujo constante de transferencias en las cuales los gobiernos locales puedan confiar para efectos presupuestarios. La fórmula para compartir ingresos debe ser transparente y crear incentivos para el desarrollo de ingresos de propia fuente a nivel regional y local.

Existen también cuestiones específicas de cada país. La manera en que China distribuye sus impuestos sobre la renta a personas físicas y algunos de los impuestos a empresas a sus provincias, se topa con el conocimiento general de que estos impuestos deben ser nacionales -tanto para fines de estabilización como para objetivos de redistribución. Las provincias pueden imponer un excedente o hacer que este impuesto dependa del nacional. La imposición nacional de este impuesto es crítica para su crecimiento a largo plazo, como fuente de ingresos.

China debe ejercer mayor control presupuestario sobre tarifas y cargos generados a nivel de las provincias o local. El gobierno central debe crear un marco adecuado para el uso

de cargos y tarifas, en cuanto a su carácter y el método de establecer su valor. Las tarifas por servicios que pueden ser prestados por el sector privado o que no se consideren "esenciales" deben prohibirse o privatizarse el servicio. Las tarifas y cargos se deben contemplar dentro de la revisión presupuestal y no como "fuera del presupuesto".

Finalmente, las tarifas y cargos que tienen el carácter de impuesto deben ser convertidas a impuestos (por ejemplo, diversas tarifas de transporte deben convertirse dentro de la base del impuesto de gasolina). Las recientes reformas en China en administración fiscal que crearon la Administración Tributaria del Estado (ATE) son un ejemplo de que se está tomando este camino. Sin embargo, los problemas de dualidad en la lealtad (creados al fundar oficinas regionales del ATE) deben ser plenamente resueltos por el gobierno central a través de capacitación en sus oficinas.

La Constitución de Brasil contiene suficientes detalles tributarios para permitir al gobierno central realizar los cambios necesarios para lograr una política fiscal efectiva. Por otro lado, otorga una protección considerable a los gobiernos estatales y locales. Mientras no es necesario ni probable que se haga una revisión importante a las disposiciones impositivas establecidas en la Constitución, los encargados de las políticas públicas en Brasil deben considerar darle mayor flexibilidad, para que en su caso se pueda aprobar una legislación como "emergencia" para enfrentar problemas macroeconómicos.

Tanto Brasil como China han tomado el camino de la reforma hacia una descentralización fiscal pero están luchando con cuestiones de implementación. Sin embargo, si la reforma es como señala la teoría, una mayor descentralización fiscal y discrecionalidad lograrán establecer gobiernos locales y regionales más sólidos y con mejores sistemas contables para la imposición y el gasto público local. En un último análisis, se concluye que la descentralización fiscal es una cuestión política y requiere de la combinación de voluntad política, desarrollo local e implementación de estrategias para su éxito.

Cuadro 1

Asignación Fiscal a Diferentes Niveles de Gobierno (Porcentaje del Total de Impuestos Cobrados)

País	Federal	Regional/Estatal	Local
Brasil	45.6	47.4	7.0
China	52.1	47.9 *	
Alemania	50.2	37.4	12.4
India	46.6	53.4 *	
Japón	60.0	40.0*	
Corea	79.0	21.0*	
Rusia	46.3	53.7 *	
Estados Unidos	59.5	25.3	15.2

* Los impuestos por ingresos locales están incluidos los totales estatales

Fuente: Documentos Financieros de varios países para FY 1997 o 1998; ver referencias.

Cuadro 2 Composición Porcentual de los Ingresos por Impuestos: China y Brasil Por niveles de gobierno, FY 1997, 1998				
Impuestos	**China Central**	**China Provincial/Local**	**Brasil Federal**	**Brasil Estatal/Local**
Impuesto Sobre la Renta		19.9	15.8	10.5
Negocios IT	8.2	3.1		
Otros Negocios	4.9	41.1	2.1	
Consumo: VAT	56.2	20.8	11.5	76.5
Cons: Ventas	16.9			
Cons: Servicios				1.6
Aduanas/Derechos	8.9		3.9	
Prop/Tierra/Agr		9.8	.1	1.6
Contribuciones Sociales			52.9	6.8
Miscelánea	5.0	5.3	13.7	3.0
Fuentes: Ministerios de Finanzas de China y Brasil y cálculos del autor.				

Cuadro 3 Modelo del Sistema de Reparto de Ingresos	
Gobierno Central	Regional/ Gobierno Local
-Impuestos Sobre la Renta	-Impuestos sobre la Propiedad
-Derechos de Importaciones o Exportaciones	-Impuestos de Negocios
	-Cargos y Tarifas
-Impuestos Compartidos/Conjuntos	-Juego
-Impuesto de Recursos Naturales	-Ingresos o VAT (sobre el impuesto nacional)
-VAT	-Impuestos Indirectos

BIBLIOGRAFÍA

La investigación de este ensayo se realizó inicialmente como parte de un estudio más completo, "Tax Policy Management and Division of Responsibilities among Levels of Government," (Política Fiscal y División de Responsabilidades entre los Niveles de Gobierno) por el autor y por James W. Wetzler, para el Ministerio de Finanzas de la República Popular China. Ese estudio lo auspició Deloitte Touche Tohmatsu. Las opiniones vertidas en este ensayo son únicamente de los autores y no de Deloitte Touche Tohmatsu, el Sr. Wetzler o el Ministerio de Finanzas. El autor también reconoce la asistencia en investigación de Chang Jun Lee, un graduado de la Maestría de Administración Pública en George Washington University.

Arora, Vivek B. and John Norregaard, October 1997. Intergovernmental Fiscal Relations: The Chinese System in Perspective, A Working Paper of the International Monetary Fund, Washington DC: IMF.

Bahl, Roy. Summer 1999a. "Fiscal Decentralization as Development Policy." *Public Budgeting & Finance*. Vol(?):pages

_____ January 1999b. "Implementation Rules for Fiscal Decentralization," Paper presented at the International Seminar on Land Policy and Economic Development, land Reform Training Institute, Taiwan, November 17, 1998.

Bennet, R.J. 1990. *Decentralization: Local Governments and Markets*. London: Clarendon Press.

Bird, Richard M. 1993. "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*. 42 (2): 207-227. Federal Statistical Office of Germany: www.statistik-bund.de/basis/e/fist/fisttab01/htm

Georgetown University, *Brazil: Constitution, 1988 with 1996 Reforms, Tittle VI*: http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Brazil/brtitle6.html.

Gramlich, Edward M. 1993. "A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization." *National Tax Journal*. 46 (2): 229-236.

Hommes, Rudolf. 1995. "Conflicts and Dilemmas of Decentralization." *The World Bank Research Observer*: 295-316.

Indian Tax Institute, *Indian Tax Database (1950-1998)*. Delhi, India Indiana University School of Law Library (for national constitutions):
http://www.law.indiana.edu/law/v-lib/lawindex.html International Monetary Fund,1998. *Government Finance Statistics Yearbook 1997*. Washington DC: IMF.

McLure, Charles E. jr. August 1995. "Comment on 'The Dangers of Decentralization' by Prud'homme." *The World Bank Observer*. 10 (2): 221-227. Ministry of Finance of India, Union Budget 1998~99, see Website: http://www.nic.in/indiabudget/budget98-99/

Musgrave, Richard A., 1959. *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw Hill.

_____. 1961. "Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism." *Public Finances: Needs, Sources, and Utilization*. Princeton: NJ: Princeton Universtiy Press.

Oates, Wallace E. 1977. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

_____. 1993. "Fiscal Decentralization and Economic Development." *National Tax Journal*. 46 (2): 237-243.
_____. 1995. "Comment on 'Conflicts an Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes." *The World Bank Research Observer*: 323-325.
Organization for Economic Co-operation and Development, 1998. *Revenue Statistics 1965~1997*. Paris, France.
Peterson, George E. 2000. "Local Tax: Case Studies and Policy Overview," Washington DC: Deloitte Touche Tohmatsu.
Prud'homme, Remy. Aug. 1995. "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer*. 10 (2): 201-220.
Tanzi, Vito. 1995. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." *The World Bank Research Observer*. 295-316.
Tiebout, Charles M., October 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*. United States Government Technical Assistance Team, December 1998. *Fiscal Decentralization in the Russian Federation* (for consolidated sub-national government revenue in Russia, 1997).
World Bank, 1996. *Fiscal Management in Russia*. Washington DC: World Bank Country Study.
World Bank, 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press
World Bank, 1999. *India 1998 Macroeconomic Update*. Washington DC: World Bank Country Study.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Profesor de Administración Pública, School of Business and Public Management, The George Washington University.
Miembro de la Facultad desde 1985, Profesor de administración pública desde 1992. Giant Food Inc. Profesor de Gestión Pública/Privada, 1997-2002 (asignación trimestral); Comité de Manejo y Comité de Operaciones, GW Instituto de Política Pública, 1999 a la fecha; Director de la Facultad y miembro del Consejo Consultivo, Centro de Excelencia en Administración Municipal, 1997 a la fecha; Comité Ejecutivo, Centro de Estudios para el área de Washington, 1989 a la fecha; Coordinador, Programas Internacionales de Administración Pública, 2001- a la fecha y coordinador del programa de impuestos y presupuestos del Ministerio de Finanzas, República Popular China, 1996-2000; Co-chair, SBPM Comité del New Building Planning, 1998 a la fecha; Consultor de la Facultad, Instituto de Administración Global e Investigación, 1998 al 2002; Consejo de Consultores, Centro para Asuntos de América Latina, 2000 a la fecha.
Enseñanza e Interés de Investigación: Liderazgo y reformas en la administración pública; relaciones intergubernamentales y política financiera; análisis del gasto público y presupuesto en la política fiscal; administración y finanzas del gobierno estatal y local; Impuestos y finanzas en países en vías de desarrollo; privatización y otras estrategias de reinvención.

Interim Dean, School of Business and Public Management, GW (1997-98): Trabajó durante el periodo en que se encontró un nuevo decano; terminó de manera exitosa sus estudios y preparación para acreditar nuevamente sus exámenes en los programas de la escuela de administración AACSB; supervisó las revisiones a los programas de tiempo completo y medio tiempo de MBA; inició el proyecto para un nuevo edificio en la escuela junto con los propios socios de la escuela, administración, gobierno y organizaciones no lucrativas.

Domicilio
601 E Media and Public Affairs Bld
Washington, D.C. 20052
202-994-0661
jedkee@gwu.edu

FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL: ACTUALES CONTROVERSIAS DE LAS TENDENCIAS HISTÓRICAS Y DESAFÍOS DEL FUTURO *

JOSÉ CEZAR CASTANHAR

1. Introducción

Brasil camina en el siglo XXI como un país que cuenta con alcances innegables, poseedor de un tremendo potencial y enfrentando retos complejos. Sus más de $500 billones de dólares de Producto Interno Bruto permiten colocarlo entre las más grandes economías del mundo. Con una población cercana a los 170 millones de habitantes, es la quinta nación más poblada del mundo y sus más de 8.5 millones de kilómetros cuadrados le colocan como el quinto en extensión.

Después de demostrar la mayor tasa de crecimiento real del PIB entre todos los países en el mundo, entre 1870 y 1970,[1] Brasil enfrentó un agudo retardo en su ritmo de crecimiento, alternando periodos de estancamiento, recesión, y bajos índices en la mayoría de los años, con un índice de crecimiento aceptable en algunos otros. La explicación más comúnmente aceptada para este cambio es la crisis fiscal del sector público que fue el conductor principal del excepcional crecimiento después de 1930. En los diez últimos años, atestiguamos los grandes esfuerzos para cambiar el llamado Modelo Brasileño de Desarrollo, significando que el sector privado debe substituir al financieramente debilitado sector público, en la responsabilidad de invertir en los sectores y la infraestructura productivos. Esto permitiría al país reanudar su tendencia de crecimiento. En su nuevo "modelo" el sector público sólo debe hacerse cargo de las inversiones en los sectores sociales, que continúan presentando la necesidad más urgente de resolver por la sociedad brasileña. De hecho, también se reconoce que el enorme desarrollo económico de más de un siglo no fue suficiente para eliminar las profundas desigualdades y satisfacer las necesidades básicas de la mayoría de la población. Esa situación vino, por supuesto, empeorando en los últimos veinte años como consecuencia de la reducción del crecimiento económico.

Un desafío crucial para Brasil en los años porvenir es, por lo tanto, balancear las finanzas del sector público para hacer frente a estas demandas sociales. Siendo una federación, un desafío igualmente importante es determinar a qué diverso nivel del gobierno se asignarán las responsabilidades en esa tarea y los recursos financieros correspondientes de hacer frente a ella. Eso no es un desafío fácil, la lucha entre la federación, los estados y los gobiernos locales por aumentar su participación de los ingresos del sector público parece no tener fin. De hecho, esa lucha se ha profundizado en los últimos diez años, después de la Constitución de 1988 que puso en marcha la descentralización de los ingresos fiscales.

* Este trabajo es una traducción del original titulado "Fiscal Federalism in Brazil: Historical trends, present controversies and future challenges"

Más aún, el gobierno federal, que normalmente se resistía a entregar recursos como un instinto político natural, ha agregado recientemente a su línea de razonamiento, la necesidad de mantener un estricto control en los flujos financieros para asegurar las finanzas equilibradas para el sector público y la estabilidad económica. Para justificar este tipo de razonamiento el gobierno federal argüía que los niveles subnacionales de gobierno (estatales y locales) son conocidos por ser poco inclinados a la disciplina fiscal.[2] Por otro lado, también es sabido que desde un punto de vista directivo se recomienda que los servicios deben ser realizados preferentemente, más cerca de la comunidad, es decir, de una manera descentralizada.

El propósito de este trabajo es discutir algunos aspectos de estos asuntos. Básicamente se discutirán los cambios en el sistema fiscal introducido por el gobierno federal durante los últimos ocho años, para restaurar el equilibrio financiero comprometido por la Constitución de 1988 y asegurar estabilidad de la macroeconomía, sobre todo las consecuencias negativas traídas al equilibrio federal, lo mismo concentrando el ingreso en el gobierno federal, o imponiendo apremios políticos y administrativos sobre los gobiernos subnacionales.

Además, se sugiere que la prioridad incuestionable asignada al equilibrio fiscal, establecido por el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, forzó el gobierno federal para aumentar impuestos y para crear nuevos, aumentando la carga tributaria y deteriorando la calidad del sistema fiscal. También se indica que los aumentos masivos de las rentas obtenidas por el gobierno federal con estas acciones no está ayudando a resolver las demandas sociales urgentes de la mayoría de la población brasileña, desvalida.

El documento se organiza como sigue: La sección II presenta un marco histórico de la evolución de la federación brasileña. La sección III discute algunos asuntos polémicos actuales, relacionadas con la distribución de los ingresos fiscales y la asignación de responsabilidades para los diversos niveles del gobierno, y la sección IV esboza algunos temas que constituyen desafíos para los políticos y encargados públicos para los años porvenir y algunas sugerencias de cambios que podrían inducirse a la trayectoria actual.

2. La Federación Brasileña: marco histórico.

Actualmente Brasil es una república con tres niveles de gobierno (el central -gobierno federal-, el intermedio - 27 estados y un distrito federal - y el local - más de 5.500 municipios), la Federación Brasileña fue creada junto con la República en 1889. A diferencia de otras experiencias republicanas conocidas, la Federación Brasileña no fue resultado de la convicción de la gente en general. En los niveles más altos de la autoridad se decidió dividir el Estado unitario que prevaleció durante el régimen imperial. Según Serra y Afonso, el régimen federal era conveniente principalmente a las provincias desarrolladas del sur y del sureste, especialmente São Paulo, donde se ubicaba el nuevo sector de exportación (de productos agrícolas en aquella época). La meta de estas provincias era, entonces, obtener rentas estableciendo impuestos locales a sus procedimientos de exportación. A cambio, a las regiones menos desarrolladas se les concedió representación política más que proporcional a su población.[3]

Muchos de los cambios en el proceso de la evolución de la federación brasileña, así como algunas distorsiones que todavía permanecen, puede remontarse de nuevo a la manera que comenzaron.

Así, el sistema fiscal adoptado por la República Federal recientemente creada fue heredado del régimen imperial. Naturalmente, los cambios principales introducidos fueron para asegurar que los estados tendrían cierta autonomía financiera. Así, fue adoptado el régimen de la separación de los ingresos fiscales para los diversos niveles del gobierno. El impuesto sobre las importaciones se mantuvo como fuente exclusiva de financiamiento para el gobierno central. A los estados se les dio el derecho para gravar los procedimientos de exportaciones, más algunos impuestos sobre predios rurales y urbanos, e impuestos sobre las industrias y profesiones (una forma primitiva de impuesto sobre mercancías y servicios). En cuanto a los municipios (gobiernos locales), la Constitución Republicana estableció que los estados se harían cargo de establecer impuestos específicos, para asegurar su autonomía financiera. Al principio de la federación, por lo tanto, el gobierno local era el eslabón débil de la cadena, al depender pesadamente de los gobiernos estatales.[4]

A pesar de la creación de un impuesto sobre el consumo del tabaco al final del siglo XIX, un impuesto de ventas en 1922, y una forma primitiva de Impuesto Sobre la Renta en 1924, el sistema fiscal dependería pesadamente de los impuestos al comercio exterior. Por ejemplo, en 1934 casi el 50% de los ingresos fiscales de gobierno central provenían del impuesto de importación y el 40% de los ingresos fiscales de los estados procedió del impuesto sobre las importaciones. La primera tentativa de modernizar el sistema ocurrió en 1934, incorporado a la nueva Constitución. No se permitió más a los gobiernos estatales cargar el impuesto sobre transacciones de un Estado a otro, y un nuevo impuesto sobre ventas fue creado y cargado por los estados. A los gobiernos locales fueron asignados los ingresos procedentes de los impuestos sobre bienes raíces rurales y urbanos, así como impuestos sobre servicios y permisos locales. Una innovación importante entonces adoptada fue el principio de la partición de los ingresos fiscales. La Constitución establecía como condición que algunos impuestos serían recogidos por los gobiernos de los estados y compartidos por los gobiernos centrales y locales. A pesar de su recomendable intención, estas disposiciones dieron poco o ningún resultado práctico en aquella época.

Vale mencionar que a lo largo del período inicial de la Federación Brasileña, las funciones y las responsabilidades de los diversos niveles del gobierno seguían básicamente inalteradas. Esto puede ser explicado parcialmente por el hecho de que hasta los años 50 Brasil era principalmente un país rural, con un porcentaje bajo de población que vive en áreas urbanas. Por lo tanto, la demanda para los servicios públicos era incipiente. Así, además de las funciones tradicionales del gobierno de la defensa, justicia y Administración Pública, el único servicio público importante proporcionado por el gobierno en aquella época era la educación, que era responsabilidad compartida por el gobierno federal (educación universitaria), los estados (educación secundaria) y municipios (educación primaria).

En 1937 el gobierno constitucional de Getulio Vargas se convirtió en una dictadura que duró por 8 años. Durante este régimen se introdujo una significativa descentralización caracterizada principalmente por la pérdida de poder de los gobiernos estatales.[5] Otro cambio significativo en el sistema fiscal ocurrió en este período. Los efectos de la Segunda Guerra Mundial en el comercio internacional, incidieron fuertemente en los ingresos obtenidos a través de los impuestos cargados en esas transacciones, y forzó a los diversos niveles del gobierno a confiar cada vez más en los impuestos sobre transacciones domésticas.

Por lo tanto, antes de 1946 aproximadamente dos tercios de los ingresos fiscales del gobierno central fueron originados de un impuesto al mayoreo y del Impuesto Sobre la Renta. Del lado de los gobiernos estatales, los procedimientos del impuesto de las ventas al menudeo abarcaron en aquella época, el 60% de los ingresos fiscales. En cuanto a los gobiernos locales, alrededor del 70% de los ingresos fiscales totales fueron obtenidos de los impuestos sobre predios urbanos y rurales, y el impuesto sobre industria y profesiones.

1946 representa el principio de una nueva etapa en la evolución de la Federación Brasileña y de su sistema fiscal. En el año anterior a la conclusión de la dictadura de Vargas, se eligió un nuevo congreso para votar una Constitución democrática y eligieron a un presidente democrático otra vez después de 15 años.

Aunque la nueva Constitución no introdujo cambios radicales en el sistema fiscal, promovió esfuerzos significativos para la descentralización y dar a los gobiernos estatales y principalmente a los gobiernos locales más autonomía, así como fuentes de ingreso. También institucionalizó un mecanismo que compartía los ingresos fiscales entre los diversos niveles del gobierno. No obstante, aspectos coyunturales y administrativos, por ejemplo la tasa de inflación cada vez mayor en ese período y el retraso en la transferencia los procedimientos financieros, especialmente entre los estados y los gobiernos locales, volviendo ese mecanismo ineficaz en la práctica.

Los esfuerzos por industrializar el país, realizado en los años 50 exigieron una cantidad significativa de inversión por el gobierno federal, el cual levantó la carga impositiva a partir del 8% del PIB en los años 40, hasta el 13% al principio de los años 60. En aquella época el sistema fiscal existente se mostró incapaz de equilibrar las finanzas del gobierno, lo cual dio lugar a un déficit público cada vez mayor que llegó al 4% del PIB. La carencia de mecanismos adecuados para financiar este déficit forzó al gobierno a aumentar las fuentes de ingresos para financiar su déficit, así aumentó la inflación, lo cual condujo en última instancia a retardar el paso del desarrollo económico y a mayor deterioro de las finanzas públicas.

En aquella época había un consenso en la necesidad urgente de una reforma del sistema fiscal, así como una modernización de la Oficina de la Administración Fiscal. El deterioro de las condiciones económicas fue seguido por una agitación política que terminó en un golpe militar que depuso al presidente constitucional João Goulart y dio paso a un régimen militar que se prolongó por 20 años.

Una de las primeras medidas del gobierno militar fue poner en ejecución una amplia reforma fiscal, que una vez creada, por primera vez en Brasil pudiera llamarse realmente un sistema fiscal y no apenas un conjunto de impuestos y fuentes de ingreso, según lo ocurrido desde el principio de la República.[6] Esa reforma se puede resumir por los aspectos siguientes:

1) La introducción de impuestos de valor agregado, tanto en los gobiernos estatales como en los gobiernos federales y, substituir viejos e ineficaces impuestos acumulativos;
2) La adopción de un sistema constante y confiable de transferencias financieras intergubernamentales que, por primera vez, realmente trabajara (la innovación principal era que el flujo de los recursos era automático y regular);
3) La limitación drástica de la capacidad del Estado y de los gobiernos locales para establecer nuevos impuestos;
4) Una centralización radical del ingreso en el gobierno federal, que era responsable de la recolección del 75% de los ingresos fiscales y dispondría del 67% de ellos.

Como resultado de estos cambios y del control político terminante realizado por los gobiernos militares, los ingresos fiscales aumentaron notablemente, hasta alcanzar el 25% del PIB a mediados de los 70. Ese aumento de ingresos permitió que el régimen militar balanceara el presupuesto público y financiara un programa ambicioso de inversión pública que elevó la tasa del desarrollo económico, produciendo lo qué fue llamado en aquella época, el milagro económico brasileño.

La aparición de una nueva crisis económica (crisis del petróleo, crisis de la deuda externa) en el principio de los 80, por un lado, y la presión para la democratización, por el otro, interfirieron de dos maneras en los resultados del sistema fiscal creado en 1965: se retardó el ritmo del desarrollo económico y el resurgimiento de la inflación disminuyeron los ingresos fiscales y las demandas políticas del Estado y los gobiernos locales forzaron al gobierno federal para aumentar la participación de estos dos niveles del gobierno en los ingresos fiscales totales. Estas movilizaciones culminaron en la democratización completa del país en 1985 y la votación de una nueva Constitución en 1988, que cambia radicalmente la tendencia establecida en 1965. Los cambios introducidos por la nueva Constitución en el sistema fiscal y en el equilibrio de las fuerzas de la federación serán discutidos en la sección siguiente, puesto que las controversias principales sobre el actual Estado y las tendencias futuras del federalismo fiscal en Brasil se remontan generalmente a la Constitución de 1988.

Para resumir ese largo camino histórico del federalismo fiscal en Brasil, es suficiente subrayar tres aspectos:

1) El cambio gradual de un sistema basado en la dependencia de los impuestos del comercio exterior a uno enteramente dependiente de las transacciones domésticas;
2) La introducción gradual y la mejora de un sistema de transferencias financieras entre los diversos órdenes del gobierno;
3) Los movimientos cíclicos de la centralización y de la descentralización referida a la cantidad de recursos financieros compartidos por cada nivel del gobierno, así como la autonomía de cada nivel para definir sus propios impuestos; estos ciclos pueden ser resumidos como sigue:[7]

1891: Primera Constitución Republicana = Descentralización
1936: Dictadura de Vargas = Centralización
1946: Constitución Democrática = Descentralización
1964: Régimen Militar = Centralización
1988: De Nuevo a la Democracia = Descentralización

3. La década pasada y el presente: algunos hechos y algunas controversias.

La Constitución promulgada en 1988, trajo importantes consecuencias al federalismo fiscal brasileño. Al principio, y como reacción del periodo dictatorial, produjo una descentralización significativa del ingreso y del poder político hacia los gobiernos subnacionales, en el detrimento del gobierno federal. En un segundo momento, el gobierno federal lucha para recuperar su

parte de los ingresos fiscales y para aumentar su poder político, y limitar el espacio a los gobiernos subnacionales en materia fiscal.

Por consiguiente, la autonomía fiscal del federalismo, previsto por la Constitución de 1988, se daña perceptiblemente. Los subtemas presentados a continuación abordarán las maneras en que ocurrieron estos tres movimientos, y sus consecuencias para el federalismo fiscal y el mismo proceso de fijar prioridades políticas y económicas en Brasil.

3.1 La Constitución de 1988 y el impulso a la descentralización.

Según lo mencionado en la sección anterior, los cambios introducidos en el ámbito del federalismo fiscal por la Constitución de 1988 alteraron radicalmente el modelo adoptado en los 60 por el régimen militar, aunque fueron introducidos pequeños cambios en el diseño del sistema fiscal propiamente dicho. La participación del gobierno federal en los ingresos fiscales disminuyó agudamente, en beneficio los gobiernos locales, puesto que la participación de los estados en los ingresos fiscales totales siguió prácticamente inalterada. En la misma época fue aumentada la autonomía de los estados y los municipios para imponer nuevos impuestos o cambiar el porcentaje de la existentes.

El impulso político para la descentralización y la ayuda para los gobiernos locales era tan fuerte en aquella época que se concedió a los municipios la calidad de entidades federadas, lo cuál no es tan usual en los regímenes federales. A diferencia de otras constituciones federales, que típicamente definen a los gobiernos municipales como órganos de sus estados respectivos, la Constitución de 1988 establece el gobierno municipal como tercer orden de gobierno con un status constitucional igual a los Estados; éstos, por lo tanto, no pueden obligar o prohibir acciones de los municipios dentro de sus jurisdicciones.[8]

El fortalecimiento de las capacidades financieras de los Estados y los gobiernos locales fue asegurado por la creación de nuevos impuestos, el alza de las tasas de los existentes y el aumento en la participación de los impuestos federales que fueron transferidos a los Estados y a los gobiernos locales.[9]

La Tabla I demuestra que los ingresos fiscales captados directamente por el gobierno federal se redujeron desde principios de los años ochenta, después del proceso de la democratización gradual del país, al disminuir de 74.7% de los ingresos fiscales totales en 1980 al 71.7% en 1988. La disminución era aún más intensa cuando se consideran los montos disponibles.[10] En este caso la parte del gobierno federal cayó del 68.2% en el 1980 al 60.1% en 1988. Por supuesto, la participación de los Estados y gobiernos locales aumentó perceptiblemente en este periodo, tanto en los ingresos por impuestos directamente captados como en los rendimientos disponibles.

Acentuando esta tendencia, con la Constitución 1988 se dio un paso más en la descentralización. Tres años después de su promulgación, cuando los efectos fiscales de la descentralización de rentas fueron terminados, la participación del gobierno federal cayó del 71.7% hasta el 63.4% en los ingresos fiscales recogidos directamente, y de 60.1% a 54.6% en las rentas disponibles. Por consiguiente, la captación de los Estados y los gobiernos locales, fueron aumentados proporcionalmente, según lo demostrado en Tabla I. Los ingresos por captación directa se elevaron de 25.6% al 31.2% para los gobiernos estatales, y del 2.7%

al 5.4% en el caso de gobiernos locales. En lo referente a las participaciones de los impuestos federales se incrementaron del 26.6% al 29.6% para los Estados, y del 13.3% al 15.7% para los gobiernos locales (municipios).

Es importante observar que la disminución en la participación del gobierno central de la cantidad total de ingresos fiscales era solamente relativa. En términos absolutos, aumentó entre 1988 y 1991, como resultado de un aumento en la carga de impuesto que se elevó del 22.4% al 25.2% del PIB en ese período. En hecho, la renta disponible para el gobierno federal se incrementó, en ese período, de 13.46% a 13.76% del PIB. Considerando que el PIB tenía un crecimiento verdadero en el período, es fácil ver que los ingresos fiscales de gobierno federal aumentaron en términos absolutos. También, es importante observar que la figura de la carga de impuesto para 1990 fue distorsionada por el plan adoptado por el Presidente Fernando Collor, quien impuso una extensión obligatoria a los términos de la deuda federal (hasta 36 meses) y adoptó un índice para corregir el principal que era fijado conforme a la inflación de ese período, impuso, también, un descuento implícito en la deuda total. Estas medidas consideraron un rédito adicional de más el de 3% del PIB, la mayor parte, en beneficio del gobierno federal.

Es importante considerar que el impulso a la descentralización fomentado por la Constitución 1988 surgió a partir de dos diversos tipos de consideraciones.

Uno de ellos era político, causado por el proceso de la democratización. La descentralización era considerada como reacción natural a los veinte años del régimen autoritario y a la centralización de poderes y de recursos financieros en el nivel federal. De esta manera, la descentralización del poder político y financiero, y la consolidación de la federación, fue considerado como el marco institucional y político más acorde con los nuevos tiempos democráticos. La otra consideración era administrativa, y reflejó la preocupación cada vez mayor por la carencia de eficacia del gobierno en el abastecimiento de mercancías y de servicios a la población. Se consideraba que una de las razones del bajo rendimiento de los servicios públicos era el "largo viaje" que el dinero y los servicios (salud, educación, infraestructura urbana, etcétera) tenía que efectuar para alcanzar a los beneficiarios. Así, se supuso que sería más natural y conduciría a mayor eficacia, si la mayoría de los servicios públicos fueran producidos y entregados en el nivel más cercano al "consumidor": el nivel estatal, y, más correctamente, el nivel local.

Por supuesto, para esta tarea, era necesario un proceso gradual de descentralización de responsabilidades del gobierno federal a Estados y municipios, que no se había dado, por un sinnúmero de razones: la carencia de la voluntad política, y continua pérdida de capacidad de planeación y de capacidad directiva en todos los órdenes de gobierno que harían más difícil este reenmarcamiento del sector público, etcétera.

En este punto, el gobierno federal consiguió el peor de los escenarios: tuvo que vivir con una menor porción de los ingresos y mantuvo sus responsabilidades de proporcionar los servicios públicos. Todo esto, en una época en que una crisis fiscal severa amenazaba al sector público, originada por la disminución de los índices de crecimiento del PIB en el país, lo cual aumentó irónicamente la demanda de servicios públicos (subsidio de paro, ayuda social, etcétera).

La perspectiva de dificultades cada vez mayores para el equilibrio del presupuesto del gobierno federal, así como las dificultades políticas y administrativas para la transferencia de

responsabilidades a los Estados y municipios, ayudó al gobierno federal para ganar el respaldo político para reducir el impulso a la descentralización establecida por la Constitución de 1988. En primer lugar, el gobierno federal hizo frente al problema descontinuando o disminuyendo la calidad de los servicios públicos bajo su responsabilidad. Como segundo paso, adoptó medidas de reforzamiento de los ingresos fiscales del gobierno federal y restauración de su influencia política en la federación. Estas medidas serán discutidas en los incisos siguientes.

3.2 El gobierno federal contraataca

Tan pronto se aprobó la Constitución, empezaron las críticas al sistema de ingresos fiscales compartidos. Según lo mencionado arriba, la línea principal del razonamiento era que estaba en peligro la capacidad financiera del gobierno federal con la reducción drástica del ingreso, y porque junto con los nuevos ingresos fiscales a los que se daba derecho a los Estados y gobiernos locales, no se asignaron responsabilidades correspondientes. Ese problema fue empeorado por el hecho que en algunas áreas tales como cuidado médico y educación, seguridad social y bienestar, agricultura y distribución de los alimentos, saneamiento y vivienda, seguridad pública, transporte público, control ambiental y otros, no hay una división clara de responsabilidades entre los diversos órdenes del gobierno, a menudo conduciendo al traslapo de pasar a través de diversos órdenes del gobierno.[11]

Para hacer frente a esa carencia de ingresos fiscales, el gobierno federal actuaba de dos maneras: aumentando la carga de impuesto, creando nuevos impuestos acumulativos o subiendo las tasas de los impuestos existentes, escogiendo impuestos que no fueron diseñados para compartirse con otros órdenes de gobierno, y revirtiendo la participación de Estados y gobiernos locales mediante la aprobación de enmiendas constitucionales. Consecuentemente se observó un aumento drástico en la carga de impuesto y que una porción cada vez más mayor de esos nuevos ingresos fue recogida y conservada por el gobierno federal. Como se muestra en la Tabla I, la carga de impuesto se elevó de 22.4% a 25.2% del PIB de 1988 a 1991, y se incrementó otra vez, de 25.2% a 34.1% del PIB de 1991 a 2001. Esta segunda onda de aumento en la carga impositiva debía principalmente restaurar la capacidad financiera del gobierno federal. Todavía en la Tabla I se demuestra que la parte de los ingresos disponibles para el gobierno federal subió de 54.6% en 1991 a casi 57% en los años recientes. Es importante observar que el gobierno federal recuperó una parte significativa del rédito, eso significa, en términos absolutos, que recuperó una fuerza financiera substancial durante la década pasada, recompensando mucho de los efectos de la Constitución de 1988.

La Tabla II demuestra la importancia cada vez mayor de las llamadas "contribuciones" (impuestos al volumen de ventas, impuesto del beneficio neto e impuesto de transacciones financieras) en los ingresos fiscales totales del gobierno federal. El cambio en la composición de los réditos disponibles del gobierno federal a lo largo del período considerado es impresionante, de menos del 10% del rédito disponible total, al principio del período, la participación en las contribuciones se levantó a más de un tercio en el año 2000.

Es importante destacar estas cifras por dos razones: primero, este tipo de impuestos no es compartido por los otros órdenes de gobierno; en segundo lugar, se trata de impuestos

acumulativos, y por lo tanto, tienden a empeorar la calidad del sistema fiscal. Estos aspectos serán revisados en las secciones siguientes.

3.3 Los contratiempos de la autonomía fiscal.

Las evidencias reunidas en renglones anteriores demuestran que en menos de cinco años el gobierno federal podía, no sólo recuperar una parte significativa de la renta perdida con la Constitución 1988, sino también aumentar su ingreso total, incrementando persistentemente la carga impositiva. Más allá de los cambios en el sistema fiscal y en el sistema participaciones introducido después de la promulgación de la Constitución, un nuevo sistema integral de cambios, institucionales y políticos, tuvieron lugar después de 1995, que afectarían perceptiblemente la autonomía fiscal que la Constitución adjudicó a los niveles subnacionales de gobierno.

Con el propósito de restaurar una cierta jerarquía en la federación, con el gobierno federal portando mayor autoridad que la de otros niveles, era una creencia (o una ideología) apoyada extensamente por analistas y economistas (internacionales y locales) que sostenían:

1) Los encargados de los Estados y los gobiernos locales eran tradicionalmente malos administradores de recursos públicos y fácilmente seducibles para invertir los ingresos en programas no prioritarios.
2) Estos gobiernos son también renuentes a comprometerse con la disciplina fiscal y, por lo tanto si no son forzados a esa disciplina, podían comprometer el esfuerzo gigantesco del gobierno federal de alcanzar y de sostener estabilidad económica.

En el resto de esta sección presentaremos las medidas adoptadas por el gobierno federal que restauró su "autoridad jerárquica" sobre los niveles subnacionales, y en las secciones siguientes discutiremos la validez de las dos suposiciones presentadas arriba.

Una de estas medidas fue restablecer las llamadas transferencias financieras intergubernamentales no constitucionales (o discrecionales). De acuerdo a la información presentada en páginas anteriores, los ingresos de las contribuciones captadas por el gobierno federal están sujetas obligatoriamente a ser compartidas entre los otros órdenes de gobierno, como son, por ejemplo, los ingresos del impuesto sobre la renta y del IVA federal. Sin embargo, algunos de estas tareas se pueden compartir con los Estados y los municipios. La diferencia es que en vez de que sistema de participación sea obligatorio y establecido por la Constitución, es negociado caso por caso, entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales. La mayor parte de la transferencia de estos recursos es, generalmente, conforme a la firma de un acuerdo entre el nivel federal y otro nivel de gobierno y esté sujeto a un estricto seguimiento y control, de otro modo, pueden ser descontinuados.

También, los recursos se destinan generalmente a usos específicos (salud y educación, sobre todo). Por lo tanto, el sistema permite que el gobierno federal restaure su papel de coordinación y tenga influencia en las prioridades de los gobiernos subnacionales, puesto que la transferencia de recursos se une generalmente a un gasto proporcional de sus propios recursos presupuestales, por parte de estos gobiernos.

La Tabla III demuestra la importancia cada vez mayor que este tipo de recursos está asumiendo a los gobiernos subnacionales, especialmente en los municipios. Según lo demostrado en la Tabla III, esas transferencias discrecionales agregaron, desde 1999, más el 1% de los ingresos fiscales totales para los gobiernos estatales, aumentando los ingresos de los Estados alrededor de 5%. En cuanto a los municipios, los recursos de esta fuente son aún más importantes, transfiriendo a este nivel del gobierno más de 1.5% de los ingresos fiscales totales, significado una adición de más del 20%, en promedio, a los ingresos de los gobiernos locales durante el período. En este punto debe decirse que, aunque de hecho el mecanismo de transferencias discrecionales y destinadas, puede aumentar la racionalidad del gasto del sector público, hasta el punto de permita una coordinación más precisa del gasto del recurso y una alineación de prioridades entre los diversos niveles del gobierno, significa también una pérdida de autonomía para los gobiernos subnacionales, especialmente para los municipios, que demuestran, ya, una dependencia significativa en estos recursos.

Otro paso hacia la reducción de la autonomía de los gobiernos subnacionales se tomó cuando el gobierno federal utilizó la necesidad de los gobiernos estatales y de algunos municipios para consolidar sus deudas. A lo largo de los años noventa el gobierno federal patrocinó dos renegociaciones parciales de la deuda de los gobiernos estatales y los municipios del estado. En 1989 el gobierno federal asumió la deuda exterior de los Estados y de los municipios y financió de nuevo a estas unidades (los gobiernos subnacionales intercambiaron con el gobierno federal deuda en moneda extranjera por deuda en moneda local). Una segunda vuelta de negociación resultó, en 1993, en una prórroga a la deuda contraída con las instituciones federales.[12] A mediados de la década, otra parte de los préstamos subnacionales se había elevado y amenazaba el equilibrio fiscal de Estados y municipios: la deuda en bonos con el sector financiero privado. Los bonos consideraron, en 1996, cerca de 30% de la deuda total, todavía no financiada por el gobierno federal, la cuál había alcanzado una cantidad mayor a los 100 mil millones de dólares. [13]

La Tabla IV muestra que la deuda del Estado en bonos, como porcentaje del PIB, más que doblado entre 1990 y 1996, y que más los de 90% de éste fue concentrado en los cuatro estados más grandes del país.

Es interesante observar que a lo largo del período expresado en la Tabla IV, el acceso de gobiernos subnacionales a la nueva deuda en los mercados privados de los enlaces estaba casi totalmente restringida por regulaciones o por el gravamen de riesgo de crédito. Así, el crecimiento de la deuda excepcional era debido, casi totalmente, a la capitalización de tipos de interés muy altos a lo largo del período. La Tabla V demuestra los tipos de interés, en términos verdaderos, de ese período y del crecimiento de la deuda en bonos, son casi enteramente coincidentes. También es interesante observar que las tasas extremadamente altas eran resultado de la severa política monetaria adoptada por el gobierno federal, al principio del período como tentativa de lucha contra las altas tasas de inflación, y después de 1994, también como política económica deliberada diseñó atraer el capital extranjero y sostener el Plan Real. Irónico, que, en este caso, como otros que discutiremos más adelante, los Estados y los municipios tenían en peligro su situación financiera, no necesariamente por una gerencia ineficaz o irresponsable, sino como consecuencia de una opción de la política macroeconómica que no podrían controlar, ni interferir.

Irónico o no, esta vez la solución propuesta por el gobierno federal, inspirado por las prácticas del Fondo Monetario Internacional, era un refrendo condicional. La parte principal de la deuda de los Estados todavía no reprogramada fue financiada de nuevo en el contexto de un acuerdo -el programa fiscal y financiero de la reestructuración que supuso un riguroso ajuste fiscal a largo plazo, privatización de las compañías estatales y municipales (energía, gas, transporte, abastecimiento de agua, etcétera) y la venta (privatización) o liquidación del Banco oficia del Estado, que sin duda alguna, había sido mal utilizado y había sido la fuente de irresponsabilidad fiscal.[14] Para asegurarse de que el trato fuera concordante con los propósitos del programa de reestructuración, el reparto fue colateralizado a los ingresos de Estados y municipios en los fondos de participación (estatal y municipal) y si eso no era suficiente, la Unión podía conservar los ingresos de los estados y de los municipios para poseer ingresos fiscales.

El programa financiero de reestructuración representa obviamente una interferencia del gobierno federal en la administración de gobiernos subnacionales, aunque debe considerarse como positivo. Además, la clases de obligaciones y el control que el gobierno federal adquirió sobre los gobiernos subnacionales representa una tensión permanente a la armonía federalista. La tentativa de la Unión de ejecutar esos colaterales podía provocar una reacción de gobernadores o de alcaldes en base de la autonomía federalista. El programa de reestructuración se enfrentó recientemente a esta prueba, cuando la gobernadora de Río de Janeiro, Rosinha Garotinho, apeló al Tribunal Supremo brasileño cuando el Estado omitió el pago de la parte de su servicio de deuda y el gobierno federal retuvo el colateral representado por la parte procedente del IVA del Estado. Inicialmente el Tribunal Supremo concedió al Estado una orden que evitó que la Unión tomara los ingresos fiscales estatales, sobre la base que podría provocar daños irreparables a los ciudadanos del Estado. Además, la corte emitió un fallo favorable a la Unión, de una manera que da carácter constitucional al programa de la reestructuración.

Este episodio, a pesar de la manera en que terminó, es muy representativo de las tensiones legales y políticas a las que el régimen federal está expuesto actualmente en Brasil. Paradójicamente, según Mora y Varsano, aunque el programa de la reestructuración, ciertamente, dañó la autonomía fiscal federalista, contribuyó también a consolidar la descentralización prevista por la Constitución de 1988. Esto porque, si no hubiera existido el programa de reestructuración, la situación financiera de los Estados sería explosiva y esto entrarían en bancarrota y con su administración en una situación caótica. Así, la pérdida de una cierta autonomía fiscal y administrativa, permitió a los Estados, por otra parte, restaurar su salud financiera y desempeñar su papel en el sistema del federalista con más eficacia y legitimidad.[15]

Para muchos analistas de las finanzas públicas, el programa fiscal y de reestructuración marcó un cambio en la naturaleza de relaciones fiscales intergubernamentales. La limitación simple impuesta ante el préstamo subnacional fue substituida por una supervisión comprehensiva de cuentas fiscales y financieras, que se propone prevenir el préstamo excesivo y, consecuentemente, las crisis financieras. Este nuevo acercamiento fue consolidado por la promulgación, en 2000, de la Ley Fiscal de la Responsabilidad (LFR).[16]

Si el programa financiero de reestructuración "fue inspirado" en prácticas del FMI, la LFR por otra parte, fue sugerido explícitamente por el FMI en el acuerdo firmado entre el

fondo y el gobierno brasileño en 1999, en la crisis que precedió y siguió la devaluación del Real (la modernidad brasileña). La ley fue votada y decretada, a poco más de un año después de firmar del acuerdo. La ley es muy amplia y compleja, abarca muchos aspectos de las finanzas públicas.

Algunos de sus puntos se mencionan aquí:

La LFR determina, para asegurar sustentabilidad fiscal, que cualquier nuevo gasto permanente –aquellos que existan por más de dos ejercicios económicos- debe ser vinculado una nueva fuente permanente del financiamiento -un nuevo impuesto o el aumento en la tasa del impuesto, por ejemplo. La ley establece, en una tentativa de mejorar la eficacia del sector público, límites a los gastos del personal, el cual no excederá del 50% de ingreso corriente neto, en el caso de la Unión, y el 60% en el de estados y de municipios. Además, la ley estableció límites a los costos de personal legislativo y judicial. Las disposiciones legales son un instrumento importante para la rama ejecutiva, pero no tiene ningún poder para limitar los gastos de otras ramas.

Los requisitos para contraer nuevas operaciones de crédito son rigurosos, funcionan como obstáculo a la solicitud de préstamos. Además, están prohibidas las operaciones de crédito entre las entidades de la federación, para financiar gastos actuales o refinanciamiento de deuda contraída. Esto significa que los nuevos refrendos están eliminados.

Lo esencial de la LFR parecen ser los fundamentos de cualquier administración y suenan financieramente bien. Se puede afirmar que no es sorprendente su adopción, pero debió adoptarse antes. O, que podría no ser necesaria, puesto que abarca las reglas de la gerencia y del comportamiento que cualquier encargado público eficiente y responsable debe poseer. También, como Mora y Varsano precisan, contribuye a la solidificación del proceso de descentralización, en cuanto previene la irresponsabilidad en la administración fiscal y financiera.[17]

Sin embargo, todas estas ventajas tienen algunos costos. Uno de ellos es que, siendo concebido desde el punto de vista de la Unión, y careciendo de una preocupación importante respecto de la armonía federalista, se caracteriza por la simetría: las obligaciones que establece son iguales para todos los estados y municipios, no importa su tamaño, población, nivel de ingresos, situación inicial, etcétera. Una ley que atendía la preocupación con el equilibrio e igualdad en el sistema federal, si había distinguido entre diversos estados y municipios, mientras la filosofía incondicional, llamémosle así, busca la administración fiscal y financiera responsable. Siendo una ley inspirada enteramente por un punto de vista económico del proceso administrativo (responsabilidad fiscal, presupuesto equilibrado etcétera), carece una preocupación con la calidad de la administración y de los servicios proporcionados al público.

Según la ley, un gobernador del estado que utiliza menos de 50% de los ingresos netos en personal, es eficiente; otro que sobrepasa este monto (por ejemplo, el 52%) es ineficaz y se puede castigar de acuerdo con la ley. No necesariamente, sin embargo, los servicios produjeron por el primer gobernador satisfacen la necesidad o alcanzan la calidad exigida por el público. Lo contrario se puede decir sobre el otro gobernador. La LFR no ha creado procedimientos o indicadores del impacto que ayuden a formar un juicio mejor respecto del éxito de cada administración.

Finalmente, la LFR, como las otras medidas discutidas en estos párrafos imponen la reducción adicional en el grado de autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales.

3.4 Responsabilidad fiscal: ¿quién la tiene y para qué?

Según lo antes mencionado, el reciente impulso para la centralización y el control sobre los gobiernos subnacionales se justifica generalmente en el terreno de la mala reputación de estos órdenes de gobierno como administradores. Según esta línea de razonamiento los gobiernos subnacionales, debido a una tradición de la política clientelar y la carencia de un compromiso con las metas nacionales, por ejemplo estabilidad económica, tendencia a dilapidar el dinero público y no mostrar compromiso con la disciplina fiscal. Enfrentemos estas discusiones con una cierta evidencia práctica, presentada en la Tabla VI.

Al principio, obsérvese que el gasto público tiene una correspondencia con los bienes y servicios para la sociedad. Entonces, una pregunta importante debe ser planteada: ¿De qué clase de gasto público es responsable cada nivel de gobierno, y qúe tan importantes son estos gastos para el público. La Tabla VI, muestra la caída del gasto público en la mayoría de artículos no financieros para el período 1991/1998. Esto demuestra, en términos absolutos (como porcentaje del PIB), el gobierno federal aumentó modestamente su gasto en nómina de pago y perceptiblemente en seguridad y asistencia social, y redujo su gasto en la inversión y consumo. Los gobiernos estatales mantuvieron inalteradas sus nóminas, incrementaron su gasto en consumo, seguridad y asistencia social, y lo disminuyeron en la inversión. Los gobiernos locales, por su vuelta, demostró un aumento en todos los artículos, pero seguridad social y ayuda.

En términos relativos, en busca de la manera de compartir con cada nivel del gobierno en el gasto total de cada artículo específico (parte inferior de la Tabla VI), puede apreciarse que el gobierno federal redujo drásticamente su participación de en consumo e inversión y sin cambiar la nómina. El gasto en seguridad social y asistencia, por otra parte, incrementaron su parte en el gasto total del rango.

Los gobiernos estatales, por su parte, aumentaron su participación en consumo y seguridad y asistencia social redujo drásticamente su participación en la nómina y la inversión. Los gobiernos locales aumentaron su participación en todos los ramos, pero sobre todo en la seguridad y asistencia social. Los datos exhibidos también confirman que los Estados y los gobiernos locales son responsables de la mayoría del gasto en nómina de pago, consumo e inversión, y el gobierno federal lleva la mayor parte en seguridad y asistencia social.

A partir de estos datos, se pueden esbozar dos consideraciones. Primero, aunque los gobiernos estatales están constantemente sobrecargados de personal directivo, fue el único nivel que pudo presentar reducciones en este rubro en términos absolutos y relativos. En segundo lugar, es importante observar, en este caso, que el gasto en nómina de pago, usualmente significa asegurar la provisión de importantes servicios sociales como educación, seguridad y salud públicas principalmente.

Más aún, las inversiones asociadas con los gobiernos estatales y locales son asociadas, también con los programas mencionados: saneamiento, transporte público, entrenamiento

profesional, infraestructura, entre otros. La Tabla VII nos da una información más detallada sobre cómo es asignado el gasto público entre diferentes funciones y servicios públicos.

Los datos mostrados no dejan duda sobre la ejecución de las más importantes funciones públicas, como educación, salud y saneamiento, vivienda y urbanismo, y seguridad pública, son altamente dependientes de los gobiernos subnacionales. En todas estas, con excepción de salud y saneamiento, son responsables de más del de 80% del gasto total, y en salud y saneamiento, su participación es del 55%. Cuando está considerado el porcentaje de cada función en el gasto total por nivel del gobierno, queda clara la importancia abrumadora de la seguridad y asistencia social en el gasto total del gobierno federal, el cual asciende a más del 50%. Para los gobiernos estales, el ramo más prominente es educación, representa el 18.5%, seguido por la seguridad y asistencia social, Salud y saneamiento, y la seguridad pública, con los porcentajes que van del 7.8% al 13.3% en estos ramos. En cuanto a los gobiernos municipales, el gasto en educación, salud y saneamiento solamente, representan casi 50% del total, seguido por vivienda y urbanismo y seguridad y asistencia social.[18]

Esto datos refuerzan la noción de que los gobiernos locales desempeñan un papel importante en la ejecución de las funciones públicas más importantes, especialmente las que pueden tener impacto en el sector desvalido de la población. También, desmienten la suposición de que los gobiernos subnacionales son propensos al gasto excesivo e innecesario (los gobiernos estatales fueron el único nivel en el cual el gasto de nómina disminuyó a lo largo de los años noventa). Por lo tanto, la tendencia de continuar de retirando recursos financieros a los Estados y gobiernos locales, para transferirlos de nuevo al gobierno federal podría aumentar la escasez de servicios públicos importantes, en un momento en el cual la demanda es creciente y es esencial atenuar el empobrecimiento causado por la crisis económica de los últimos seis años.

Ahora consideremos la falta de compromiso asumida por los Estados y gobiernos locales para adherirse a la disciplina fiscal y contribuir a la estabilización de la macroeconomía. La Tabla VIII tiene ciertos datos sobre el funcionamiento del presupuesto de Estado y gobiernos locales durante los últimos 9 años (es importante observar que el programa de la estabilización -conocido como el Plan Real- se inició a mediados de 1994 y la firma del acuerdo entre el Brasil y el FMI fue a finales de 1997).

Puede verse claramente que estos niveles del gobierno, a pesar de las importantes responsabilidades de conducir una proporción cada vez mayor de los programas públicos y a pesar de que el servicio es cargado estrictamentepor el gobierno federal, muestran constantes excesos de presupuesto en los últimos cuatro años, contribuyendo así a sobrepasar el presupuesto convinenido con el FMI. A igual que en 1999, año en el cual fue renovado el acuerdo con el FMI y fueron impuestas metas fiscales más rigurosas, el funcionamiento de Estados y de municipios no se podía caracterizar como descontrolado, puesto que en cualquier año el déficit excedió del 0.8% del PIB, y en la mayoría de los casos era menor al 0.5% del PIB.

También, obsérvese que, aunque antes de la Ley de Responsabilidad Fiscal el funcionamiento de estados y los municipios era diferente entre ellos, con algunos estados (como São Paulo, Ceará y Bahía, mostraron presupuestos muy disciplinados, y otro que no tan buenos, como Río de Janeiro y Minas Gerais), después de la promulgación de la Ley de

Responsabilidad Fiscal, todos los estados y la mayoría de los municipios están presentando excedentes en sus presupuestos primarios, puesto que la ley tiene una disposición que los obliga a comprometerse con éstos.

Una pregunta final se debe plantear en este momento. Si la carga impositiva fue aumentada perceptiblemente de los años recientes, si por otro lado el gobierno federal redujo su participación en el suministro de bienes y servicios públicos, ¿a dónde fue el dinero? La tabla presentada da una pista para contestar a esa pregunta. La Tabla IX demuestra que todo el esfuerzo y disciplina fiscales para producir cada vez mayores excedentes primarios del presupuesto, estos fueron consumidos por el pago de intereses. En esa tabla puede verse que no solamente la carga derivada de los pagos de interés es anormalmente alta (en el mejor año ascendió al 17% del total de ingresos fiscales), pero empeoró en los años recientes, coincidiendo con la crisis de Asia y profundizado con la crisis rusa, y presenta una alta volatilidad que puede dañar ciertamente la capacidad de planeación del sector público para establecer y alcanzar prioridades estratégicas.

La actual situación es incluso peor que la revelada en la Tabla IX. La razón es que, desde la devaluación del Real en 1999, la parte de la deuda federal indexada al dólar, a la fecha había aumentado substancialmente, de menos del 15% de la deuda total al casi 40%. Así, el costo total de este tipo de deuda es la suma de intereses pagados más el cambio en el valor nominal, lo cual casi se duplicó en los dos últimos años.

Las cifras presentadas muestran solamente los intereses pagados y no incluyen el incremento en la cantidad principal. Si se agrega ese costo, el gasto total puede aumentar casi 50% en 1999, 2001 y 2002, los años en los cuales el Real tuvo una devaluación masiva. Eso significa que, en esos años, más del 10% del PIB (o casi un tercio de la carga de impuesto total) fue utilizado para mantener la deuda pública, la mayor parte bajo responsabilidad del gobierno federal.

El enorme esfuerzo de alcanzar y sostener disciplina fiscal, en todos los órdenes del gobierno, se está consumiendo en el pago de intereses, en vez invertir en las necesidades urgentes de servicios sociales, en políticas compensatorias para hacer frente a las desigualdades, y en modernizar y ampliar la infraestructura del país para reducir los costos de producción, mejorar el desarrollo económico y aumentar la competitividad de los productos brasileños en una economía global.

Absolutamente al contrario, cuando la actual política macroeconómica deliberadamente opta por no interferir con el capital especulativo nacional y extranjero, permite que la divisa brasileña flote y devalúe vertiginosamente, como en los últimos cuatro años. Inevitable, la devaluación del tipo de cambio presiona las tasas de inflación y los gobiernos responden a la amenaza del retorno de la inflación "por el libro": levantar aún más los tipos de interés (en los 5 últimos meses el interés pagado por gobierno federal aumento del 18% al 26.5%. Para mantener la disciplina fiscal y los compromisos con el acuerdo del FMI no se deja ninguna otra alternativa sino aumentar la carga impositiva, con la clase de impuestos que no se comparten con los gobiernos subnacionales, estos son de la peor clase, los "impuestos acumulativos".

Así, la economía pierde competitividad, haciendo más difícil aumentar exportaciones y reducir la dependencia del extranjero, por una parte, y amenazando el desarrollo económico

y agravando los problemas sociales, por la otra. En la sección siguiente y final daremos una mirada a los desafíos y discutiremos qué alternativas pueden ser consideradas.

4. Observaciones finales: los desafíos que vienen.

Según lo mencionado en la introducción de este trabajo, en el nombre de la indiscutible prioridad de alcanzar disciplina fiscal, el sistema impositivo brasileño y las relaciones fiscales y políticas de la federación brasileña se han deteriorado en los años recientes. Por consiguiente tenemos hoy, un sistema fiscal que produce una alta carga de impuestos, en el cual abundan los impuestos acumulativos que amenazan la competitividad de la economía y compromete su capacidad de crecimiento.

Además de perseguir este propósito de la disciplina fiscal, el gobierno federal no vaciló en adoptar medidas que en un cierto grado dañan la autonomía de los miembros de la federación. Los resultados de los años recientes de la política económica brasileña, llama a duda respecto de su eficacia. La economía sigue siendo inestable, prácticamente rehén de la turbulencia internacional. Un buen ejemplo de esa debilidad ocurrió en los últimos dos años. Todos los pronósticos para el año 2001 eran positivos y los analistas predijeron un buen año para la economía brasileña, casi como premio por cinco años de "buen comportamiento" en el campo fiscal. No obstante, la sola expectativa de problemas con el flujo de la inversión extranjera a la Argentina, cambió radicalmente el ambiente económico en el Brasil, la tasa de moneda extranjera se elevó, los pronósticos de la inflación se convirtieron amenaza y el panorama entero cambiante de positivo a negativo en menos de un semestre. Encima de eso, la revelación que el país enfrentaba la posibilidad de una aguda escasez de energía contribuyó para empeorar ese panorama. La ironía aquí es que el reconocimiento por el gobierno federal mismo de que la crisis energética resultó de la reducción de las inversiones de las compañías federales de la electricidad, debido a las rígidas metas fiscales establecidas por el acuerdo con el FMI.

En el año pasado, de nuevo después de un principio suave, el miedo sobre la posibilidad de un candidato de izquierda fuese electo como Presidente alejó a los inversionistas internacionales, accionó otra onda de la turbulencia, que cortó los préstamos extranjeros al país, forzándolo para firmar una emergencia con el FMI, ampliando las metas de excedentes primarios por dos años a partir de la entrada del nuevo gobierno, y forzó a todos los candidatos de suscribir públicamente el acuerdo (y por lo tanto la limitación de sus opciones de políticas económicas). A pesar de todos estos esfuerzos, el Real se devaluó violentamente, la inflación se elevó, lo mismo que los tipos de interés y el gasto con intereses, forzando al nuevo gobierno a anunciar un aumento en las metas de excedentes primarios.

En tal escenario, el argumento de que los ingresos de los Estados y los gobiernos locales se deben someter al gobierno federal, de una manera casi jerárquica, es por lo menos discutible.

Indudablemente, hay aspectos substantivos referentes al diseño del sistema fiscal brasileño y características del federalismo fiscal que deber ser discutidos constantemente. El papel de los gobiernos estatales, la forma y la naturaleza del sistema de transferencia financiera intergubernamental son sólo una muestra de estas materias. Por ejemplo, un estudio

reciente del Banco Mundial critica las ambigüedades del sistema federal brasileño. Se recuerda que, aunque en la Constitución brasileña se determina qué actividades se deben realizar o regular exclusivamente por la Unión y por los municipios, los Estados pueden realizar todas aquellas funciones que no les sean prohibidas por la Constitución. Por consiguiente, varias actividades son ejecutadas concurrentemente por los tres niveles del gobierno, potencialmente conduciendo a la ineficacia y al dispendio de recursos financieros públicos.[19] Por lo tanto es una tarea urgente y prioritaria, resolver aquella discusión largamente pospuesta sobre las atribuciones y responsabilidades de cada nivel del gobierno. La actuales discusiones y críticas de los gobernadores de estados y alcaldes de ciudades importantes sobre las restricciones financieras a las que están sometidos, y el principio de una nueva administración, exigen más apertura al diálogo político, estas podría ser la oportunidad ideal de reasumir y de solucionar ese desafío.

También, como se recordó en el estudio del Banco Mundial, la cantidad de transferencias constitucionales para los municipios puede considerarse excesiva, en comparación con estándares internacionales. Por otra parte, considerando que estos recursos son libres para utilizarse en cualquier función (con excepcion de los gastos mínimos obligatorios en educación y salud). Ese sistema puede conducir a tres efectos negativos: tiende a opacar la responsabilidad de los gobiernos locales, puesto que no están recogiendo impuestos de sus distritos electorales locales, tienden a ser menos supervisados por los contribuyentes; tiende a reducir la captación local, puesto que las administraciones locales pueden hacer frente a sus necesidades financieras, con transferencias intergubernamentales; y puede conducir a la superposición de actividades y tornar más difícil el ajuste y la coordinación de prioridades nacionales, puesto que no hay más obligación legal para gastos o programas que la del alcalde local.

Aquí, podría ser considerada una compensación. Los municipios podrían tener un corte en las transferencias constitucionales, y entonces ceder algo de su autonomía, en favor de un uso coordinado y más eficiente de recursos. Esto no necesariamente implica en la reducción de la cantidad de dinero para los municipios, pero podrían obtener una mayor proporción de estos recursos, negociando la transferencia de recursos.

Sin embargo, poco puede avanzarse si el gobierno federal y los analistas y los especialistas insisten en reducir discusión a cómo alcanzar mayores excedentes de presupuesto, como esta fuera una meta en sí misma y no sólo un medio. Y aquí miente el gran cambio político para la nueva administración. Para discutir real y profundamente la naturaleza de la actual política económica "neo-liberal". Según su razonamiento, lo único que interesa es alcanzar un presupuesto equilibrado, para abrir la economía, para extender los mecanismos de mercado, adoptar un tipo de cambio flotante y libertad cambiaria y no interferir con el flujo del capital extranjero. Bien, esto no funciona en Brasil, según lo discutido en estas páginas. Esto sólo produce círculos viciosos de la dependencia externa del capital extranjero, ese capital se retira ante el más leve síntoma de crisis, devaluación enorme de la divisa local, oleada de inflación, aumento en los tipos de interés y de la necesidad de un mayor excedente primario. O seguimos creyendo que "a largo plazo funcionará (para entonces estaremos muertos)" o pensamos seriamente en cambios en este "modelo".

Me atreveré a presentar algunas sugerencias del cambio, puesto que, en mi opinión, la discusión del federalismo fiscal puede progresar sólo si se soluciona este dilema

macroeconómico. El principal desafío es hacer frente a las causas de la volatilidad cambiaria, eso puso presión a la inflación, y forzó al gobierno para aumentar el tipo de interés, y aumentar la meta para el excedente primario, etcétera. Hay dos causas para esa volatilidad: una, verdadera, ésa es la vulnerabilidad externa del país, representado por el déficit en cuenta corriente externa (exceso comercial o déficit, los intereses y los dividendos más pagados a inversionistas internacionales, más el exceso o el déficit con turismo, carga, etc.), y otro dirigido financieramente, que es forzado por agresivas operaciones especulativas en el mercado financiero doméstico, principalmente usando instrumentos financieros derivados.[20]

Ya se está haciendo frente a la primera causa por el sector genuino de la economía brasileña. El exceso comercial tuvo un aumento espectacular en el año pasado, el ir de 2.6 mil millones de dólares en el 2001, a 13.1 mil millones de dólares en 2002. También hubo un ajuste enorme en el sector del turismo. Todo esto considerando que el déficit exterior disminuyó del 5% del PIB en junio de 2001 a 1.7% del PIB en diciembre de 2002, con las perspectivas que terminan este año con un excedente.

La causa financiera (o virtual) tiene que afrontarse con iniciativas decisivas del Banco Central para:

1. Controlar la especulación doméstica;
2. Establecer una cierta clase de control al flujo del capital internacional. Algunas de las medidas que se pueden considerar (muchas de ellas fueron utilizadas en el pasado y se utilizan hoy en otros países) son:
   - 2.1 Incrementar los requisitos de la equidad para los Bancos comerciales y de inversión, así como a los Corredores de inversión, para invertir en los mercados derivados (puesto que en este mercado se pueden correr acciones sin una inversión de efectivo, los requisitos trabajarían para limitar las ganancias, que pueden ser casi ilimitadas);
   - 2.2 Establecer límites a Bancos y Corredores, para correr acciones en efectivo con cuentas extranjeras; actualmente no existe tal límite, así un Banco que prevea (o que planee) una devaluación de la divisa, puede comprar una cantidad ilimitada de moneda extranjera, para propósitos especulativos, presionando así el mercado de cambios y aumentando la volatilidad;
   - 2.3 Establecer el requisito de depositar en el Banco Central, como reserva en efectivo, una cantidad proporcional a la que se espera se derivará de las acciones (red de activos y de responsabilidades) respaldadas por un Banco comercial, Banco de inversión o Corredor (trabajaría como garantía para la apuesta especulativa que estos agentes económicos ponen en el mercado derivado);
   - 2.4 Adoptar cierto tipo de restricción (restricción suave) a la afluencia libre de inversiones extranjeras y a la salida de divisas por parte de los residentes brasileños:
     - 2.4.1 Para la afluencia de inversionistas extranjeros: exigir que la inversión extranjera (no aplicaría si se trata una inversión extranjera directa, o inversión en el sector productivo) guardarla por un período de 90 a 180 días en el Banco Central, antes de que pueda ser utilizada para comprar activos financieros en el mercado interior (obviamente, para quienes consideren que en Brasil es un riesgo esperar 90 ó 180 días no traerá su dinero al país; esto, contrario lo que generalmente

se afirma, sería bueno y no malo para el país, puesto que viene este dinero generalmente adentro cuando no es necesario, y abandona el país cuando más se necesita);

2.4.2 Para los residentes brasileños que están dispuestos a comprar dólares para invertirlos al exterior, por cualquier razón, la única demanda sería presentar una declaración formal del ISR de que el dinero es "honesto"; (probablemente, esta sola medida haría ese 80% o más del dinero que abandonó Brasil en los últimos cuatro, encontraría otro destino, y no crearía presión adicional al mercado de cambios).

Este conjunto de iniciativas, ciertamente, estabilizaría el tipo de cambio, reduciría la volatilidad, y permitiría al gobierno, en el corto plazo, iniciar la reducción de las tasas de interés, creando así un círculo virtuoso de menor gasto con interés, más inversión en la producción de bienes y servicios, con tipos de interés más bajos el sector privado puede reasumir inversiones y los consumidores serían motivados a comprar con crédito, aumentando así la tasa de crecimiento, generar empleo, aumenta la captación de impuestos, cortar el déficit de la seguridad social, y disminuyendo la carga impositiva, dar lugar a la reconstrucción de un sistema fiscal más eficiente y más constante, eso podría recuperar la competitividad de los productos brasileños, aumento de las exportaciones, etcétera, como era en el siglo anterior.

Ningunas de estas recomendaciones son fáciles de poner en ejecución o están libres de riesgos. Pero la asunción de riesgos está en la propia naturaleza de la tarea administrativa y directiva. Que crezca al tamaño del reto es lo que se espera de la nueva administración brasileña.

BIBLIOGRAFÍA

AFONSO, José Roberto R., MELLO, Luiz de. Brasil: una Federación en Desarrollo, documento mimeografiado, presentado en el Seminario de Descentralización, de IMF/FAD, Washington, D.C., noviembre de 2000.

GIANBIAGI, Fabio. Del Déficit de Metas a las Metas de Déficit la Política Fiscal del Gobierno FHC 1995/2002. Documento de discusión nº 93, mimeografiado, BNDES, Río de Janeiro, abril de 2002.

MORA, Mônica, BARSANO, Ricardo. Descentralización Fiscal y Autonomía Subnacional en Brasil: Algunos hechos de los Noventas, Instituto de Economía Aplicada del Ministerio de Planeación y Presupuesto, documento mimeografiado, Río de Janeiro diciembre de 2001.

REZENDE, Fernando, AFONSO, José Roberto R. Federalismo Fiscal: el Caso Brasileño, documento presentado en el Taller de Federalismo, Universidad de Stanford, abril de 2001.

SERRA, José, AFONSO, José Roberto R. El Federalismo Fiscal a la Brasileña: Algunas Reflexiones, documento mimeografiado, presentado en la Conferencia Internacional en Federalismo, Foro de las Federaciones, Mont-Tremblant, Canadá, octubre de 1999.

Termómetros Fiscales de Contribuciones y Descentalización, documento mimeografiado, Brasil, BNDES, Enero de 2002.

BARSANO, Ricardo, La Evolución del Sistema Tributario Brasileño a lo Largo de un Siglo: Notas y Reflexiones para Futuras Reformas, documento mimeografiado nº. 405, Instituto de Economía Aplicada del Ministerio de Planeación y Presupuesto, Río de Janeiro, 1996.
BANCO MUNDIAL. Brasil-Aspectos de Federalismo Fiscal, documento mimeografiado, Washington, Mayo de 2002.

RESEÑA BIOGRÁFICA

José César Castanhar es Maestro en Administración Pública por la EBAPE/FGV; ingeniero por la Universidad Federal de Paraná; Exdirector Administrativo de la Fundación Getulio Vargas y exVicepresidente de la EBAPE; profesor de las materias Administración de Recursos Financieros, Finanzas Públicas, Evaluación de Programas Sociales y Formulación, Administración y Evaluación de Políticas Públicas en los cursos de Maestría de la EBAPE; investigador en Evaluación de Políticas y Programas Públicos. Consultor de empresas públicas y privadas.

TABLA I
INGRESOS POR IMPUESTOS NACIONALES Y DISPONIBILIDAD DE RENTAS: DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO1960-2001

	CENTRAL		ESTATAL		LOCAL		TOTAL
Captación directa	% del PIB	% del Total	% del PIB	% del Total	% del PIB	% del Total	% del Total
1960	11.36	64.00	5.44	31.30	0.81	4.70	17.40
1970	17.34	66.70	7.96	30.60	0.70	2.70	26.00
1980	18.30	74.70	5.29	21.60	0.90	3.70	24.50
1988	16.06	71.70	5.73	25.60	0.60	2.70	22.40
1990	19.29	67.00	8.52	29.60	0.98	3.40	28.80
1991	15.98	63.40	7.86	31.20	1.36	5.40	25.20
1992	16.53	66.10	7.28	29.10	1.20	4.80	25.00
1994	20.23	67.90	8.08	27.10	1.52	5.10	29.80
1998	19.83	67.00	8.14	27.50	1.63	5.50	29.60
1999	21.59	68.10	8.53	26.90	1.59	5.00	31.70
2000	22.00	67.30	9.06	27.70	1.64	5.00	32.70
2001	22.94	67.30	9.52	27.90	1.64	4.80	34.10
Rentas disponibles[1]							
1960	10.35	59.50	5.93	34.10	1.11	6.40	17.40
1970	15.81	60.80	7.59	29.20	2.60	10.00	26.00
1980	16.71	68.20	5.71	23.30	2.11	8.60	24.50
1988	13.46	60.10	5.96	26.60	2.98	13.30	22.40
1990	16.96	58.90	7.95	27.60	3.89	13.50	28.80
1991	13.76	54.60	7.46	29.60	3.96	15.70	25.20
1992	14.23	54.60	7.46	28.10	3.73	14.90	25.00
1994	17.67	59.30	7.48	25.10	4.65	15.60	29.80
1998	16.64	56.20	7.87	26.60	5.09	17.20	29.60
1999	18.07	57.00	8.24	26.00	5.39	17.00	31.70
2000	18.54	56.70	8.63	26.40	5.53	16.90	32.70
2001	19.37	56.80	8.87	26.30	5.76	16.90	34.10

[1] Después de considerar las transferencias financieras intergubernamentales.
Fuente: Rezende, Fernando y Afonso José Roberto, *La Federación Brasileña: Hechos, retos y perspectivas*, pp. 42-43, documento mimeografiado, Río de Janeiro, mayo de 2002. (Las cifras fueron redondeadas a centésimos por la edición de la RAP).

TABLA II

PARTICIPACIÓN DE IMPUESTOS Y CONTRIBUCIÓN DE RENTAS DISPONIBLES DEL GOBIERNO FEDERAL 1988/2000

Año	Impuestos como porcentaje del total de rentas disponibles[1]	Contribuciónes como porcentaje del total de rentas disponibles[2]	Total de rentas disponibles(%)
1988	91.85	8.15	100
1991	79.12	20.88	100
1995	74.20	25.80	100
1999	68.25	31.75	100
2000	64.64	35.36	100

[1] Ingresos por impuestos, contribuciones a la Seguridad Social y seguro de desempleo.[2] Ingresos
Fuente: Rezende, Fernando y Afonso José Roberto, *La Federación Brasileña: Hechos, retos y perspectivas*, pag. 43, documento mimeografiado, Río de Janeiro, mayo de 2002.

TABLA III

INGRESOS POR IMPUESTOS, DISTRIBUCIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO

	Rentas disponibles (%)[1]			Rentas disponibles ampliadas (%)[2]		
	Central	Estatal	Local	Central	Estatal	Local
1995	61.78	25.98	12.24	61.78	25.98	12.24
1999	63.31	23.96	12.74	59.71	25.05	15.24
2000	62.78	24.51	12.71	58.71	25.83	15.46
2001	62.60	24.45	12.95	58.71	25.82	15.48
2002	63.27	23.72	13.01	59.43	25.01	15.57

[1] Ingresos totales después de las transferencias financieras constitucionales.[2] Ingresos totales después de las transferencias financieras constitucionales y discrecionales.
Fuente: Termómetros Fiscales de Tributación y Descentralización, BNDES, noviembre de 2002.

TABLA IV

DEUDA ESTATAL EN BONOS 1990 Y 1996

	1990		1996	
Estado	Como % del PIB	Como % del total	Como % del PIB	Como % del total
Minas Gerais	0.5	21.7	1.3	22.4
Rio de Janeiro	0.4	17.4	0.9	15.5
Sao Paulo	0.9	39.1	2.1	36.2
Río Grande do Sul	0.4	17.4	1.0	17.3
Resto de los Estados	0.1	4.4	0.5	8.6
Brasil	2.3	100.0	5.8	100.0

Fuente: Banco Central de Brasil Transcrito de Mora, Mónica y Varsano, Ricardo. *Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en Brasil: algunos hechos de los noventas.* IPEA, documento mimeografiado, pag. 20. Río de Janeiro, diciembre de 2001.

TABLA V					
TASA DE CRECIMIENTO DE DEUDA EN BONOS Y NIVEL DE TASAS DE INTERES*					
Partidas	**1992**	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**
Tasa de crecimiento de la deuda en bonos	35	4	14	33	15
Intereses de Acciones de Tesorería Federal (LFT)	30	7	24	33	15
Intereses de Acciones de Tesorería Estatal (LFTE)	35	10	28	36	16

* Tasa Real de Interés: descontando la tasa de inflación de cada año.Fuente: Banco Central de Brasil.Transcrito de Mora, Mónica y Varsano, Ricardo. *Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en Brasil: algunos hechos de los noventas.* IPEA, documento mimeografiado, pag. 20. Río de Janeiro, diciembre de 2001.

TABLA VI									
GASTO PÚBLICO NO FINANCIERO POR NIVEL DE GOBIERNO1991-1998									
	Federal			**Estatal**			**Local**		
	1991	1998	Cambio	1991	1998	Cambio	1991	1998	Cambio
	(En porcentaje del Producto Interno Bruto)								
Consumo[2]	2.1	1.7	-0.4	1.5	2.3	0.8	1.4	2.1	0.6
Nómina									
Inversión[3]									
Seguridad y Asistencia Social[3]									
Total									
	(En porcentaje del gasto no financiero)								
Consumo	41.8	28.3	-13.5	29.7	37.4	7.7	28.5	34.3	5.8
Nómina	30.7	30.7	0.0	48.6	43.7	-4.8	20.7	25.6	4.8
Inversión[3]	27.7	22.5	-5.2	39.3	27.8	-11.6	32.9	49.7	16.8
Seguridad y Asistencia Social[4]	78.3	80.1	1.9	14.8	16.9	2.1	6.9	3.0	-3.9
Total	53.2	58.4	5.1	29.6	28.3	-1.3	17.2	13.4	-3.8

Fuente: AFONSO, José Roberto R., MELLO, Luiz de. *Brasil: una Federación en Desarrollo.*[1] El gasto no financiero excluye la amortización y el servicio de la deuda.[2] Adquisición de bienes y servicios por el gobierno.[3] Para 1998, disponible de la Oficina Brasileña de Estadística.[4] Incluye el gasto en pensiones, retiro, apoyo familiar y otros beneficios, así como retiros de fondos de trabajadores administrados por el gobierno.

TABLA VII

BRASIL: DISTRIBUCIÓN DE GASTO GUBERNAMENTAL EN ALGUNAS FUNCIONES AÑO 2000.

Función	Distribución			Función como porcentaje del gasto total			
	Unión	Estados	Municipios[a]	Unión	Estados	Municipios[a]	Total
Seguridad Social y Asistencia Social	78.8	16.2	5.8	13.3	9.4	31.1	31.1
Educación, cultura, deporte y recreación	19.5	49.6	30.9	6.1	18.5	26.4	14.1
Salud y saneamiento	44.2	25.4	30.3	11.2	7.8	21.2	11.6
Vivienda y urbanismo	15.2	16.1	68.7	1.0	1.3	12.3	3.0
Trabajo	90.8	9.3	-	3.4	0.4	-	1.7
Administración ambiental	100.0	-	-	0.6	-	-	0.3
Recursos minerales y energía	72.2	19.8	8.0	0.3	0.1	0.1	0.2
Transporte	23.8	47.3	28.9	1.8	4.3	6.1	3.5
Políticas sociales[c]	58.9	33.0	8.1	4.9	3.3	1,9	3.8
Defensa	100.0	-	-	5.9	-	-	2.7
Seguridad Pública	15.2	82.2	2.5	1.2	7.8	0.6	3.6
Relaciones exteriores	100.0	0.0	-	0.4	0.0	-	0.2
Poder Legislativo	23.5	41.0	35.5	1.0	2.0	4.0	1.9
Poder Judicial	42.4	56.3	1.3	3.9	6.3	0.3	4.2
Total de gasto[b]	45.5	37.9	16.5	100.0	100.0	100.0	100.0

Transcrito de Mora, Mónica y Varsano, Ricardo. *Descentralización y Autonomía Fiscal Subnacional en Brasil: algunos hechos de los noventas.* IPEA, Documento de discusión nº 854, mimeografiado, Río de Janeiro, 2001.[a] Total para 57% de municipios brasileños.[b] El gasto total excluye el gasto de la Unión en "responsabilidades especiales" (esencialmente el pago de intereses y amortización de la deuda).[c] Incluye políticas de agricultura, reforma agraria, industria, comercio, servicios, ciencia y tecnología, y comunicaciones.

TABLA VIII

EXCEDENTE PRESUPUESTAL PRIMARIO[a]/DÉFICIT DE ESTADOS Y MUNICIPIOS 1994-2002 (Déficit/excedente como % del PIB)[b]

Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002[c]
Estados	Nd	Nd	Nd	Nd	-0.4	0.16	0.42	0.61	0.45
Municipios	Nd	Nd	Nd	Nd	0.22	0.06	0.13	0.28	0.25
Total	0.77	-0.18	-0.54	-0.72	-0.18	0.22	0.55	0.89	0.70

Transcrito de GIANBIAGI, Fabio. *Del Déficit de Metas a las Metas de Déficit la Política Fiscal del Gobierno* FHC 1995/2002, pag. 23, documento de discusión nº 93, BNDES, Río de Janeiro, abril de 2002.[a] El excedente o déficit primario representa el presupuesto resultante después de pagar los intereses de la deuda.[b] Una cifra positiva significa un excedente presupuestal.[c] Estimación preliminar.Nd= no disponible.

TABLA IX
REQUERIMIENTOS DE PRÉSTAMOS DEL SECTOR PÚBLICO (RPSP) 1995-2002(Todas las cifras son % del PIB)

RPSP	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002[a]
Unión	7.27	5.86	6.07	7.47	5.82	3.68	3.63	3.70
Estados	2.38	2.56	2.62	4.94	2.73	2.30	2.14	1.75
Municipios	1.32	0.60	0.44	0.52	-0.07	-0.74	-0.56	-0.15
Déficit primario[b]	-0.27	0.09	0.97	-0.02	-3.23	-3.5	-3.69	-3.5
Unión	-0.52	-0.37	0.32	-0.55	-2.35	-1.88	-1.86	-2.25
Estados	0.18	0.54	0.72	0.18	-0.22	-0.55	-0.89	-0.70
Municipios	0.07	-0.08	-0.07	0.35	-0.66	-1.07	-0.94	-0.55
Intereses pagados	7.54	5.77	5.10	7.49	9.05	7.18	7.32	7.20
Unión	2.90	2.93	2.30	5.49	9.05	7.18	7.32	7.20
Estados	3.39	2.16	2.29	1.83	3.38	2.67	2.94	2.80
Municipios	1.25	0.68	0.51	0.17	0.59	0.33	0.38	0.40

Fuente: GIANBIAGI, Fabio. *Del Déficit de Metas a las Metas de Déficit la Política Fiscal del Gobierno* FHC 1995/2002, pag. 9, documento de discusión nº 93, BNDES, Rio de Janeiro, abril de 2002.ª Estimaciones preliminares° (-) significa excedente primario

NOTAS

[1] Serra, José e Afonso, José Roberto R.
El Federalismo Fiscal a la Brasileña: algunas Reflexiones, p.3.

[2] Esta "mala reputación" de los gobiernos subnacionales respecto a la disciplina fiscal puede explicarse por razones combinadas: el populismo y clientelismo que caracteriza a la política brasileña que es más generalizado en los niveles subnacionales, la práctica de transferir recursos federales a los niveles subnacionales que conducen al los gobiernos a incrementar el gasot sin el correspondiente incremento a las contribuciones locales, entre otras.

[3] Serra, José e Afonso, José Roberto R.
Op. cit., pp. 3-6.

[4] La mayor parte de esta sección está tomada de Varsano, Ricardo.
La Evolución del Sistema Tibutario Brasileño a lo Largo de un Siglo
, pp. 2-12.

[5] Para dar una idea de la pérdida del poder político y administrativo de ese nivel de gobierno, se puede mencionar de durante todo este período, los gobernadores de los Estados no fueron electos, sino designados por el gobierno federal y los Congresos estatales fueron cerrados.

[6] Varsano, Op. cit., pag. 12.

[7] Rezende, Fernando y Afonso, José Roberto R. *Federalismo Fiscal: El Caso Brasileño.*

[8] BANCO MUNDIAL. Brasil-Aspectos de Federalismo Fiscal.
[9] Para ilustrar la magnitud de estos cambios vale mencionar que la participación de los dos principales impuestos (el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado) que fueron transferidos a los gobiernos estatales y locales subió de 18% en 1980 a 44% en 1990. Si se agregan otras participaciones que fueron transferidas a Fondos Regionales Constitucionales (región norte y noroeste) el monto alcanza el 57%.
[10] La renta disponible es el aprovechamiento para cada nivel de gobierno después de considerar las transferencias financieras.
[11] De acuerdo con Afonso, José Roberto R. Y Mello, Luiz de, en
Brasil: una Federación en Desarrollo.
[12] Vid. Mora, Mónica, Varzano, Ricardo. Descentralización Fiscal y Autonomía Subnacional en Brasil: Algunos hechos de los noventas, pp.18-20.
[13] Ibid., pag. 20.
[14] Idem.
[15] Ibid., pag. 21.
[16] Ley complementaria 101, del 4 de mayo de 2000.
[17] Mora, Mónica, Varsano, Ricardo. Op. cit., pag. 23.
[18] Es de notarse que los ramos incluidos en la tabla VIII no sumarían 100%. Esto se debe a la exclusión de las funciones de Administración y Planeación que no tienen una clara definición y pueden incluir rubros susceptibles de incluirse en cualquier ramo. Estas funciones son particularmente importantes para los gobiernos estatales, que suman una tercera parte de su gasto en estas tareas. (Vid. Mora y Varsano, op. cit., pag. 4.
[19] BANCO MUNDIAL, op. cit. pag. 27
[20] Brasil tiene un sólido y dinámico mercado derivado: "Futuros del Tipo de Cambio" de Sao Paulo, por su volumen de contratos, empezó a colocarse como uno de los cinco principales operadores de estas transacciones en el mundo.

CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS POLÍTICOS ENTRE LOS ESTADOS NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL Y EL SINDICATO

DIEGO H. GUTIÉRREZ

INTRODUCCIÓN

En la década del 90 (1990) se desarrolló en nuestro país un proceso de transformación

colapso de dicho modelo contribuyendo a la temprana llegada al poder antes de tiempo del *Dr. Carlos Menem.*

EL TRASPASO DEMOCRÁTICO

Oportunidad para buscar consensos

El traspaso democrático de 1989, se realizó en medio de una notable crisis económica que como dijimos, fue generada por el colapso de un modelo de Estado agotado. Por ello los consensos generados en esta situación, dieron un fuerte respaldo al gobierno desde la sociedad, para impulsar las reformas.

En 1999 cambió el Gobierno. Concluyó el mandato del *Dr. Carlos Menem* y asume la Presidencia el *Dr. Fernando de la Rúa* (Unión Cívica Radical) y la Vicepresidencia *Carlos Álvarez* (Frepaso).

Pablo Fondebilla La Reforma del Sector Público un buen motivo para concertar.

El Gobierno del *Dr. Menem* se caracterizó por un fuerte liderazgo político. Durante su presidencia ejerció la conducción del Justicialismo y contó con el respaldo de la mayoría de los gobernadores, y también con una cuestión clave que se mantendría durante el Gobierno del *Dr. De la Rúa*. El Justicialismo conquistó la mayoría en la Cámara de Senadores y la primera minoría en la Cámara de Diputados en el Congreso de la Nación. Esta situación resulta clave. Porque esta situación se mantuvo durante la gestión de *De la Rúa*, la unión de los partidos de la Alianza no tenía quórum propio.

Ante esta realidad planteada surge con fuerza el tema de buscar consensos, si bien esto surgía con mucha fuerza por los planteos que se realizaban desde los medios de comunicación entiendo que era una oportunidad propicia de generar consensos que dieran al país un marco de gobernabilidad y entendimiento en temas claves como la situación económica y la reforma del Estado entre los más importantes. Lamentablemente esto tuvo mas eco en la sociedad en general que por la iniciativa del propio gobierno. Quizás puede cobrar significancia la teoría de "el inmovilismo" pues ante situaciones de consensos forzados la opción podría ser no arriesgarse al desequilibrio.[2]

Sea por error u omisión el gobierno no trabajó en consensuar con los distintos actores políticos, empresarios y sindicales y fue perdiendo medida tras medida y hecho tras hecho. El consenso más importante, el que tenía con la sociedad que lo llevó al triunfo en las elecciones de 1999.

Es así como luego del primer paquete impositivo que incluyó la primera deducción de los salarios públicos, el declive del Gobierno no cesó, fueron puntos salientes.

- *Los sobornos del Estado.*
- *La renuncia del Vicepresidente.*
- *La presión de la UCR.*
- *La modificación de la Ley de convertibilidad, inclusión del Euro realizada por Caballo.*
- *La política de subsidios públicos a través de la Ley de Competitividad.*
- *El uso de reservas destinadas a respaldar el peso.*

La derrota electoral de octubre de 2001 agudizó la crisis del gobierno y la crisis financiera expresada por la fuga de capitales y la negativa del FMI de realizar nuevos desembolsos.

El gobierno decide inmovilizar los depósitos y restringe la extracción de fondos de cuentas a la vista, desatando un creciente malhumor social que más tarde pagaría con la renuncia del Presidente *De la Rúa*.

Así se perdió la segunda oportunidad de traspaso democrático de generar consensos genuinos y duraderos. Si en el primer cambio democrático, *Menem* consiguió el consenso sobre el qué hacer, en el caso de *De la Rúa*, sólo consiguió consenso en cuanto a la forma y no en torno al qué hacer.

Posteriormente asumiría la Presidencia en forma interina el Presidente Provisional del Senado, Ramón Puerta, luego la asamblea Legislativa nombraría a *Adolfo Rodríguez Saa*, quien renunciaría casi a fin de año. Asume el Presidente de la Cámara de Diputados, *E. Camaño* (procedimiento por acefalia) y convoca a asamblea legislativa que finalmente nombra al Senador *Eduardo Duhalde* como Presidente para completar el mandato de *Fernando De la Rúa*.

CONSENSOS

Consenso sobre un tema, idea o acción es la posibilidad de un acuerdo entre dos o más partes que puedan tener concepciones distintas respecto a un tema. En la acción de intercambio de las ideas (diálogo) surgen desde el interés particular, puntos de acercamiento que a través de un proceso de negociación se llega a una o más ideas que contemplan el interés general.

Por ello para obtener consensos es necesario instituir el diálogo entre los actores. Es necesario que esté considerado una cuestión de Estado,[3] para que éste se desarrolle tiene que existir convicción y decisión política en el gobierno y compromiso por parte de los diferentes actores, sindicatos, partidos políticos, iglesia, organizaciones intermedias.

El pensador italiano Humberto Eco traza una idea de cómo se construye o cómo se llega a tener poder, con una descripción del mismo en pocas palabras: "Poder no se origina en una decisión arbitraria en la cúspide, sino que existe gracias a mil formas de consenso o ínfimas y moleculares", el verdadero poder encarnado en los elegidos popularmente, potestad exclusiva de todos y que sólo es necesario establecer un diálogo común para revertir cualquier perjuicio que ese poder (sindical, empresarial, político, etcétera) realice sobre la totalidad.

El pueblo argentino ha sido actor principal de las rebeliones a lo largo de su historia para atacar lo que alterara sus derechos fundamentales y ha demostrado el cierre de filas sobre un objetivo común es muy difícil de franquear por el poder.

Es necesario encontrar esa discusión común del pueblo sobre qué política y qué sindicalismo queremos para acceder al perfil de dirigentes que sean capaces de llevar a cabo esos objetivos.

Política y Sindicalismo: es necesario unir ambos en su fin último para el cual fueron concebidos: Como solución emergente de la sociedad para los problemas que a ella misma aquejan. En el trabajo donde ambas confluyen de manera necesario pues la política necesita del trabajo por su función organizadora de la sociedad y el sindicalismo como fuerza que opera como limitadora del descontento social.

MESA DE DIÁLOGO ARGENTINO

El diálogo argentino fue una iniciativa del Presidente de la Nación, a la cual la Conferencia Episcopal Argentina ofreció su ámbito espiritual y el programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, su experiencia y capacidad técnica. Su puesta en funcionamiento fue realizada por el Dr. *Eduardo Duhalde* el 14 de enero de 2002.

AGENDA

Objetivos:

La mesa de diálogo argentino, planteó la construcción de un programa de participación e intercambio que permitiese que el gobierno y la sociedad aumentaran su capacidad de interlocución y consenso para diseñar un plan estratégico de país.

PRINCIPALES OBJETIVOS

- Crear conciencia a nivel nacional en relación a la necesidad de construir una visión del bien común y el renunciamiento a intereses personales y/o sectoriales.
- Formar consensos en relación al modelo de país que quiere el pueblo.
- Fortalecer la capacidad de convocatoria.
- Sistematizar la experiencia recogida que pueda aplicarse para eventos similares que se realicen en el país.

ORGANIZACIÓN DEL DIÁLOGO

Para alcanzar sus objetivos, el diálogo argentino se organizó en las siguientes fases:

1. DIÁLOGO CON ACTORES

- Instar a la idea del diálogo.
- Generar capacidad de respuesta.
- Obtener información relevante y sustantiva para identificar las prioridades de los argentinos.

2. MESAS SECTORIALES

Las consultas y aportes recogidos durante la fase de diálogo con los actores, puso en marcha una segunda etapa de mesas sectoriales que buscaron alcanzar acuerdos básicos, relacionados con la emergencia económica y social que vivía el país en ese momento.

RESULTADOS DE LA FASE 1

Principales Conclusiones

- "La Crisis que afecta a la Argentina es severa y compleja".
- "En millones de hogares y familia reina la humillación, la confusión y la desconfianza".
- "Se encuentran desdibujados los conceptos fundamentales de nación y bien común".
- "El país necesita gestos y actitudes públicas y ciudadanas, que no se han expresado en la fase 1 de la mesa de diálogo".

- "La Sociedad exige justicia y el fin de la impunidad ".

Se propició la puesta en marcha de cuatro mesas sectoriales de concertación sobre los temas de interés general y estas a su vez han generado propuesta o temas sobre los cuales trabajar al implementar procesos de reforma.

LOS EMPLEADOS PÚBLICOS DEL INTERIOR

Mucho se ha avanzado en cuanto a la Carrera de los Empleados Públicos desde la vigencia del Decreto 993/91 hasta hoy, ha acumulado una gran experiencia sobre el tema. El logro de un convenio Colectivo de Trabajo nos hace sentir orgullosos y a su vez responsables de seguir aportando soluciones.

Precisamente en busca de nuevos aportes es que debemos analizar cómo el proceso de reforma se extiende a todos los ámbitos de nuestra patria. En mi opinión este proceso se da en la Administración Pública nacional, como fuerza centrífuga surge con fuerza desde el centro que viene a representar la Capital Federal e irradia hacia el Interior y en esa situación si bien el marco normativo es el mismo, la intensidad y la calidad del proceso no se refleja como en la Capital Federal.

De un estudio realizado por la Delegación Salud de UPCN[4] tomamos como ejemplo a los trabajadores pertenecientes al Ministerio de Salud de la Nación, a fin de observar algunas diferencias que son una constante:

TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD Capital Federal

Datos 2002

HOMBRES 848 MUJERES 1247 TOTAL 2095

EDADES	16 a 25 años	**23**	26 a 30	**138**	31 a 40	**480**
	41 a 50 años	**646**	51 a 60	**572**	+ de 60	**236**

EXISTEN DOS ESCALAFONES

1971 corresponden al 993 SINAPA
304 corresponden al 277 CARRERA MÉDICA

ESCALAFON SINAPA DEC. 993

Nivel	A	22	agentes
	B	85	agentes
	C	546	agentes
	D	1130	agentes
	E	279	agentes
	F	33	agentes

ESCALAFON 277 CARRERA MÉDICA

NIVEL	AGENTES
A	43
B	23
C	73
D	135
E	31

NIVEL DE ESTUDIOS

UNIVERSITARIOS	756	AGENTES
TERCIARIOS	99	"
SECUNDARIO	694	"
PRIMARIO	546	"

GRUPO FAMILIAR

Trabajadores con hijos entre los 6 a 18 años 642

0 a 5	359
Mayores de 18	480
Sin hijos	614

TRABAJADORES DEL MINISTERIO DE SALUD DEL INTERIOR DEL PAIS DESTRIBUIDOS EN TODAS LAS PROVINCIAS

Total 1040

		TRABAJADORES
EDADES	de 16 a 25	0
	26 a 30	13
	31 a 40	81
	41 a 50	385
	51 a 60	373
	+ de 60	141

ESCALAFONES

Decreto 993	920 Trabajadores
Decreto 277	73 Trabajadores

Fondevilla, Pablo La Reforma del Sector Público un buen Motivo para Concertar. Ponencia Primer Congreso Argentino de la Administración Pública Rosario 2001.
Fleury, Sonia Reforma del Estado. Articulo publicado en www.top.org.ar

RESEÑA BIOGRÁFICA

Diego H. Gutiérrez
Nació en la Ciudad de Buenos Aires el 20 de julio de 1969.
Posee estudios en Administración Pública- Licenciatura con tesis en Elaboración sobre la Reforma Laboral entre 1990 y 1995 Universidad de San Martín.
Actualmente es Secretario de Interior de la Unión Del Personal Civil de la Nación.
Colaboró en el libro de Rodolfo Díaz Prosperidad e Ilusión Las Reformas de los 90' en la Argentina.
Participó en distintas Delegaciones Jurisdiccionales el SINAPA y en la Comisión Jurisdiccional de CyMAT de Anlis "Malbran".

NOTAS

[1] Rodolfo, Díaz, "Prosperidad o Ilusión".
[2] Isidoro Cheresky artículo en clarín.com noviembre de 1999.
[3] Julio Godio, Revista Escenarios para un Nuevo Contrato Social, año 2, nº 2002.
[4] Trabajo realizado por la Delegación Salud art. 102 del Convenio Colectivo de Trabajo.
[5] Entrevista realizada a Mario Saindemberg responsable de la coordinación Nacional de vectores 2002.
[6] Presentada por Andrés Rodríguez en el Congreso Internacional del CLAD Lisboa, Portugal, octubre 2002.
[7] Oszlak, Reforma del Estado: La etapa instrumental.
[8] Pablo Fondevilla, La Reforma del Sector Público un buen motivo para concertar.
[9] Sonia Fleury, La Reforma del Estado.

3) Los ingresos en el Interior del país son casi nulos.

LAACCIÓN ENTRE LOS ESTADOS
Nacional, Provincial y Municipal

A continuación expondremos un ejemplo sobre un programa del Ministerio de Salud de la nación como muestra de cómo se trabaja en la actualidad entre los niveles del poder ejecutivo.

Ministerio de Salud
Dirección de epidemiología
Programa Nacional de vectores

La Dirección de Epidemiología promueve actividades de vigilancia epidemiológica, control de enfermedades, y desarrolla, por sí o en colaboración con áreas intra o extrasectoriales, las actividades de salud ambiental, de asistencia, de estudio y control en terreno, a solicitud de las jurisdicciones.

Dentro del programa nacional de vectores, una actividad por la coordinación de vectores en la de controlar el dengue (fiebre hemorrágica trasmitida por el mosquito Aedes aegypyi) la única forma de controlar la trasmisión de la enfermedad es a través de la concreción de tareas de prevención.[5]

Para realizar dicha labor el ministerio de Salud en principio, asesora y capacita a personas que las denominaremos "agentes preventores", y estos realizan una tarea que se denomina "control focal". El control focal se realiza dividiendo una determinada ciudad o pueblo en zonas, casa zona tiene una o más manzanas y en estas zonas se despliega el trabajo de los agentes preventores que consiste en revisar casa por casa, que no haya recipientes donde se acumule agua y en donde el mosquito pueda depositar sus larvas, con el objetivo de cortar el ciclo reproductivo. Una vez concluida la supervisión de toda la zona se recomienza la tarea nuevamente por la primer casa, esto por supuesto incluye la capacitación correspondiente a los habitantes de la vivienda para completar la tarea de prevención.

Estas actividades están tratadas y consensuadas con las provincias a través del "Consejo Federal de Salud" que se reúne periódicamente, tanto en la sede del ministerio de salud como en las distintas provincias y en el cual interviene los ministros de salud de las provincias junto a las autoridades del ministerio de salud de la nación, vale la pena aclarar tal situación, pues estos programas no son pensados, diseñados o ejecutados unilateralmente por la nación, sino que hay conocimiento y participación de la provincias.

El ejemplo de este programa resulta apropiado para utilizar como ejemplo de la interacción de los estados y de los distintos resultados que hemos detectado, desde la secretaría de interior de UPCN sin lugar a dudas este programa es prioritario para la salud de la población y entendemos que hay conciencia de esta situación, pues realizado el mapeo, se demuestra las zonas de exposición y los focos ubicados en los distintos pueblos o ciudades y la necesidad de erradicarlos. Pero no en todos los casos se trabaja de la misma manera o mejor priorizar de la misma forma, por ejemplo:

- En una ciudad a la que llamaremos A, el gobierno municipal pone a disposición personal municipal para recibir la capacitación y realizar la tarea de prevención y ésta se realiza conforme al diseño del programa.
- En un pueblo al que llamaremos B, el gobierno municipal no puede poner personal a disposición, pero ante la gravedad de la situación se cubre esta instancia con personal del gobierno provincial.
- En otra comunidad que llamaremos C, no hay disposición de ninguno de los gobiernos locales y la tarea se realiza con personas desocupadas que son beneficiarias del "plan jefes y jefas de familia" y la tarea se cumple a medias pues la dedicación de estos no es *full time* y en muchos casos la tarea no se cumple en forma satisfactoria.

Es necesario aclarar sobre nuestro desacuerdo a la utilización de los beneficiarios de planes sociales en tareas inherentes al empleo público, en condiciones infralaborales.

CONCLUSIONES

Los empleados públicos del interior del país han recibido aspectos del proceso de reforma sin la preparación previa suficiente, y por ende la capacitación no puede ser aprovechada en los mismos niveles que los empleados públicos del interior. Esto se ha expresado en el trabajo de relevamiento realizado en el Ministerio de Salud, donde el porcentaje de trabajadores con nivel primario de capacitación formal. En el interior supera ampliamente observado en Capital Federal. Esta situación si bien es tenida en cuenta a la hora de implementar planes de Capacitación reduce el aprovechamiento de dichos planes.

En este sentido el sindicato trabaja mancomunadamente con los organismos y gobiernos en la implementación de Planes de Terminalidad de Capacitación Formal e Incentivo de realizar la capacitación de niveles Secundarios y Terciarios.

Ej. Secundaria a distancia
Tecnicatura Virtual[6]
Convenios con Gobiernos locales

En tal sentido podemos tomar esta situación de inicial desigualdad como una situación donde existe consenso en todos los niveles de Gobierno y Sindicato en trabajar en pos de eliminar las diferencias existentes entre el Interior y la Capital.

Hemos avanzado en temas tales como las condiciones y medioambiente de trabajo, logrando que los empleados públicos del interior recibieran elementos esenciales para la realización de su tarea preservando su integridad física.

Otro tema de consenso en cuanto a Reforma del Estado debe ser el de la distribución de los recursos humanos,[7] o el replanteo de decisiones tomadas en el pasado, en cuanto a cantidad de trabajadores, pues es verdad que el Estado de hoy no puede soportar una cantidad excesiva de cuando su presencia es injustificada, pero también es verdad que no se pueden enfrentar los problemas actuales sin contar, ni con la calidad de trabajadores, ni con la calidad

de conocimiento para cumplir un fin determinado, es así que volviendo al ejemplo no podrá contar con casi el 50 % del escaso personal que tiene en la actualidad. Por lo tanto si bien la cantidad de personal esta atada a cuestiones de orden presupuestario, también es verdad que los problemas que debe enfrentar del Estado de hoy, no se nos plantean en función de parámetros presupuestarios. El Estado debe contar con la cantidad de recursos necesarios para estar a la altura de dar soluciones que la sociedad necesita.

La interferencia política que aparece en torno a los organismos que posen unidad de gestión en el interior del país es otro tema sobre el cual debemos obtener los consensos necesarios que den a la reforma o modernización del Estado el resultado esperado que es una mejor prestación de los servicios y controles. Para otra situación entendemos que la solución es profundizar la Carrera Administrativa y para ello hay que poner en marcha los mecanismos de Negociación Colectiva tanto en el Estado nacional (reanudar la negociación) como en los Provinciales y Municipales.

Vimos también cómo en el programa del Ministerio de Salud para controlar el dengue se dan distintas situaciones donde podemos apreciar distintos niveles de compromiso, en la solución del problema que se nos presenta. En este caso es necesario eliminar las diferencias regionales y renovar el compromiso con la comunidad. Si no se da una comunión de los tres niveles del Estado, sino se llega a un consenso para realizar todas las acciones necesarias para enfrentar el problema, nada valen los esfuerzos de una sola de las partes, pues es esta situación de parches, tapamos un agujero y descubrimos otro.

RETOMAR ACCIONES

CFFT CONSEJO FEDERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

La visión del Consejo, es la de colaborar en la planificación, coordinación y asesoramiento, la implementación de los aspectos de la política de la Función Publica que comprometen la acción conjunta de las provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación afirmando los procesos de reforma asegurando la consolidación de los mismos mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral (extraído del acata funcional CFFP).

Si bien el CFFP es una herramienta de muchísimo valor en la reforma, para asistir técnicamente a los gobiernos provinciales y municipales. Su trabajo consiste en el apoyo a los organismos de la administración en función de las necesidades de cada provincia o municipio. No se trabaja sobre la definición de Políticas Públicas, sino en el apoyo al funcionamiento de la estructura organizativa y aclarar que "La implementación de las acciones requiere del consenso entre las partes y un trabajo en conjunto para lograr la transferencia efectiva de los proyectos y concretar partes de la reforma en cada una de las provincias."

El programa de promoción de reforma estructurales contempla entre sus objetivos: "Construir ámbitos institucionales y espacios de consenso para la puesta en marcha de reformas estructurales en provincia y municipios."

Esta actividad de promoción se instrumenta a partir de consolidar mesas de acuerdo, entre el estado, el sector y las organizaciones sociales en los distintos niveles jurisdiccionales.

Por lo tanto y utilizando la experiencia acumulada en los años de funcionamiento del CFFP es necesario la realización de un paso para la reforma, pues en necesaria la decisión política de instrumentar la reforma en todos los ámbitos de nuestro país, podría ser a partir de lograr un pacto de modernización social[8] y así terminar con la desigualdad regional en este paso sin lugar a dudas es necesaria la participación sindical para asegurar la participación de uno de los actores principales y aprovechar la capacidad de propuesta y conocimiento que los sindicatos poseemos.

El proceso de Reforma es un proceso eminentemente político, por lo tanto hay que generar los procesos de consenso necesarios para cambiar y generar un nuevo modelo de estado. Así como se reemplazo el modelo de desarrollo agrario exportador por el modelo del ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones) modificando las relaciones de poder.[9]

Hoy es necesaria la construcción de un orden fundado en los valores compartidos que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de expectativas y comportamientos y la organización eficiente y corporativa de la interacción en la sociedad.

Los objetivos a plantear en esta nueva etapa tienen que superar a aquellos que estuvieron orientados principalmente a la reducción del gasto y tamaño del estado sin dudas hay que lograr calidad y eficacia de las acciones del Estado que generen mayores situaciones de igualdad en los miembros de la Sociedad.

Hay propuestas interesantes que plantean la necesidad de democratizar el Estado, adecuando la función gerencial a una realidad más compleja y cambiante. El escenario resultante de las invasiones tecnológicas y de las modificaciones socio-culturales recientes, imponen la valoración de conocimiento y el aprendizaje como herramientas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo.

Para concluir podemos decir que una de las funciones del Estado, en etapa de reforma y que pudiéramos poner mayor énfasis para resumir lo anteriormente planteado es "la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos".

BIBLIOGRAFÍA

Díaz, Rodolfo ¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90´ en la Argentina. Editorial Abaco 2002.

Godio, Julio artículo "El Nuevo rol de los actores del mundo del trabajo: Políticas Públicas y concentración en las empresas" Revista Escenarios para un Nuevo Contrato Social Año 2 Nº 1.

Delegación Salud de UPCN Trabajo basado en el artículo 102 del Convenio Colectivo de Trabajo para el Sector Público homologado por Dec. 66/99.

Saindemberg, Mario entrevista personal sobre Control de Dengue.

Rodríguez, Andrés "Derribando algunos Mitos: La Capacitación y el Empleo Público" Congreso Internacional del CLAD Lisboa 2002.

Oszlak, Oscar Reforma del Estado Etapa Instrumental ponencia en www.wcon.uba.ar/www/servicios/biblioteca.

Fondevilla, Pablo La Reforma del Sector Público un buen Motivo para Concertar. Ponencia Primer Congreso Argentino de la Administración Pública Rosario 2001.
Fleury, Sonia Reforma del Estado. Articulo publicado en www.top.org.ar

RESEÑA BIOGRÁFICA

Diego H. Gutiérrez
Nació en la Ciudad de Buenos Aires el 20 de julio de 1969.
Posee estudios en Administración Pública- Licenciatura con tesis en Elaboración sobre la Reforma Laboral entre 1990 y 1995 Universidad de San Martín.
Actualmente es Secretario de Interior de la Unión Del Personal Civil de la Nación.
Colaboró en el libro de Rodolfo Díaz Prosperidad e Ilusión Las Reformas de los 90' en la Argentina.
Participó en distintas Delegaciones Jurisdiccionales el SINAPA y en la Comisión Jurisdiccional de CyMAT de Anlis "Malbran".

NOTAS

[1] Rodolfo, Díaz, "Prosperidad o Ilusión".
[2] Isidoro Cheresky artículo en clarín.com noviembre de 1999.
[3] Julio Godio, Revista Escenarios para un Nuevo Contrato Social, año 2, nº 2002.
[4] Trabajo realizado por la Delegación Salud art. 102 del Convenio Colectivo de Trabajo.
[5] Entrevista realizada a Mario Saindemberg responsable de la coordinación Nacional de vectores 2002.
[6] Presentada por Andrés Rodríguez en el Congreso Internacional del CLAD Lisboa, Portugal, octubre 2002.
[7] Oszlak, Reforma del Estado: La etapa instrumental.
[8] Pablo Fondevilla, La Reforma del Sector Público un buen motivo para concertar.
[9] Sonia Fleury, La Reforma del Estado.

ÉTICA, GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE

PATRICIA GILLEZEAU B. *

I. INTRODUCCIÓN

En todas las esferas del conocimiento la posibilidad de alcanzar la verdad objetiva y de construir nuevas realidades ha llegado a su fin junto al milenio, debido a que en la actualidad el mundo está envuelto en un movimiento continuo de cambios, que se desarrolla y maneja en situaciones que difieren en cada uno de los países, como lo señala Cornejo (1999) se viven momentos de cambios, las crisis marcan las pautas para generarlos, su presencia en el mundo produce un desorden y un caos en todo lo ya establecido, la incertidumbre, el azar, los desequilibrios, la irracionalidad, el antagonismo y los procesos incontrolados son reflejo de esta situación.

Frente a esa aseveración, los países ineludiblemente deben asumir que se encuentran enmarcados en una macrosistema en el cual suceden transformaciones imprevistas, por lo cual resulta necesario la adaptación continua. Esas transformaciones deben asumirse de una manera efectiva y ordenada con una estructura y una secuencia que facilite el proceso en el cual va a estar envuelto el cambio.

Toda esta necesidad de cambio viene dada en cierta medida como consecuencia de que a partir de la década de los ochenta las economías latinoamericanas entraron en un voraz proceso de cambio y transformaciones, derivado del reordenamiento de la economía mundial, desatado entre 1982 y 1983, dando lugar a graves desequilibrios macroeconómicos.

Ante esta crisis de los años ochenta, los países procuran para la década de los noventa restablecer los equilibrios macroeconómicos a través de nuevas estrategias de planificación que siguen los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, basados estos en el "ajuste estructural", ajustes que están destinados a conjurar la crisis existente, que a juicio de Maza (1996) es expresión de la propia crisis de las políticas económicas establecidas.

Si se hace un balance de la década de los noventa aún con los avatares sufridos por los países latinoamericanos, se podría señalar que se presentó un proceso lento de recuperación netamente económico, entre 1991 y 1996 los países latinoamericanos experimentaron una tasa de crecimiento de aproximadamente 3,2 por ciento, en comparación con el 1,9 por ciento de la década de los ochenta. Todo ello debido a la crisis del peso mexicano de 1994 y su efecto sobre Argentina, que a pesar de la recuperación significativa de estos dos países en el

* Directora de la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia.

96, en otros países como Brasil, Colombia, Perú y El Salvador, se dio un promedio ponderado entre 3 y 4 por ciento, sólo Chile y Guyana mostraron tasas de crecimiento superiores al 6 por ciento y Venezuela fue el único país donde se contrajo el producto en ese año 96 (Perry y Burki, 1998).

Este realce estuvo por debajo de los niveles necesarios para reducir los altos índices de pobreza de la mayoría de los países, caracterizado por un proceso de industrialización altamente protegido y de alto grado de dependencia tecnológica, donde las políticas económicas siguieron siendo el centro de los ajustes efectuados, y las sociales estuvieron restringidas sólo a elevar la eficacia y eficiencia del gasto público en los sectores más pobres, dejando de lado los programas y los objetivos que caracterizan a este tipo de políticas, tales como, la equidad por las persistentes desigualdades sociales, la integración, y la movilidad social, lo que generó además, efectos de pobreza crítica, desintegración cultural y degradación ecológica a nivel nacional, regional y local.

Estas razones obligan a replantear las bases del desarrollo y la planificación en los países latinoamericanos, aceptando que las estrategias y técnicas utilizadas para reforzar el capital a través de un proceso de crecimiento autosostenido, están en cuestionamiento, por lo que se debe entonces crear un nuevo modelo de planificación del desarrollo que realce la vida humana, que permita que la distribución del ingreso sea equitativo y no concentrado, que no se destruya y sí se piense en la conservación y regeneración de los recursos naturales para las futuras generaciones y donde se promueva la participación real de la población en el proceso de cambio

II. EL ESTADO

En América Latina el Estado de las últimas décadas ha venido sufriendo modificaciones y cambios, pasando del denominado Estado benefactor o como lo llamó Rosanvallon en 1995 (citado por Maríñez, 2000) el Estado del paradigma asegurador al Estado Liberal-conservador o del Estado regulador al Estado neoliberal.

Estos cambios sin lugar a dudas marcaron profundamente los rasgos de la planificación de la década de los noventa, ya que esta actividad dependía directa y exclusivamente del Estado.

Podría señalarse entonces que aquel Estado de las décadas pasadas que se presentaba como populista, liberal, autoritario o benefactor, y en el que el poder organizado se usaba deliberadamente en un esfuerzo por modificar el juego de las fuerzas del mercado, lo que en esencia se presentaba como la garantía de los estándares mínimos de los niveles de ingreso, nutrición, salud y seguridad, educación y vivienda atribuidos a cada ciudadano como derecho social, toma un cariz diferente para la década de los noventa.

Para la década de los noventa el Estado se sigue conformando como un asiento de poder único donde reposa la legitimación de la dominación o del poder autoritario del mandamiento constitucional (Burdeau, 1997). Razón por la cual, el Estado encarna una superestructura política que tiene la posibilidad de convertirlo en un factor de cohesión para la sociedad de los países latinoamericanos (Leff, 2000), pero también es lo que en cierta medida

le brinda el carácter regulador y manipulador del comportamiento global de la sociedad, más que de benefactor.

Con la presencia en el mundo del proceso de globalización que también dio sus pinceladas a la configuración del Estado para esta década, lo orientó a circunscribirse a las fuerzas que el mercado global, entre ellos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional le pautara, sujetando a los Estados a programas económicos con características de opción única concebidos bajo el estigma de sinceración económica con la realidad y funcionamiento igualitario para todos los países del mundo y de "reajuste del ajuste".

Este proceso abrió paso al denominado Estado neoliberal con "justicia social o rostro humano" que procedía de la escuela económica austríaca propulsada por Hayek y Von Misses, que en opinión de Mariñez (2000) es el verdadero Estado benefactor, ya que este es el que estima la competencia de precio, el auge de la empresa privada, la libertad del comercio, el *laissez–faire* de la política económica, y da paso a la productividad y el bienestar de la economía producida por este nuevo régimen. Hay evidencias a juicio de Gudynas (2000), de que todas las bondades pregonadas por esta corriente son una mera muestra de que ella es la única responsable del énfasis mercantilista de las estrategias de desarrollo en la planificación de los países latinoamericanos de la década de los noventa.

Zylberberg (1993) llama esta etapa, la emergencia de una nueva fase de dominación estadal, basada en un nuevo consenso, que para América Latina toma cuatro factores característicos que son la razón de sus cambios: la estabilidad macroeconómica, la apertura del sector externo, una reducción de la participación del Estado en el proceso productivo y la implementación de políticas sociales para reducir la pobreza. Con referencia a este último punto podría señalarse que estas políticas están en función del mercado, ya que para esta perspectiva este es el escenario social perfecto, las interacciones por lo tanto, quedarán a expensas de las relaciones que en el mercado se produzcan, y todo ello dependerá de la aceptación voluntaria de los individuos, y de sus intereses particulares. Conceptualmente, entonces las políticas sociales estaban restringidas a los programas de amortiguación de los impactos de las reformas del mercado, apostando a que las fuerzas libres dispararan el crecimiento económico y resolvieran el problema de la pobreza sin el auxilio del Estado.

En el mismo sentido se expresa la opinión de Bonanate (1998), el cual también refiere que los Estados latinoamericanos tanto interna como externamente sufrieron muchos altibajos y decepciones para la década de los noventa, ya que estos no pudieron obtener éxito en sus procesos de desarrollo y crecimiento como lo habían planificado, todo ello debido a que se encontraban sustentados en posiciones de un "capitalismo desorganizado, anormal e hipertrófico", lo que les impidió enfrentar eficientemente el proyecto de desarrollo ordenador del mundo, la globalización de los mercados.

Como consecuencia de todo ello, Latinoamérica estuvo en serias dificultades en sus dos últimas décadas, en la de los ochenta las gestiones fueron concebidas como "la época perdida" y para los noventa "el ajuste estructural" establecido dio como resultado una imposible asimilación entre la política económica y la social, las fuerzas del mercado y la falta de interrelación con el Estado así lo establecieron. Sin duda que el ajuste estructural implementado a partir de los 90 dejo sus secuelas, constriño, lesionó la función directriz del Estado y su capacidad de orientación-regulación del conjunto social, esto a pesar de los intentos por la

descentralización y transferencias hacia lo local y de la gesta e impulso de la "participación ciudadana" que a mediados de esta época se comenzó a implementar en casi todos los países.

Razón por la cual, se espera que el Estado de cada una de las naciones de América Latina deba dirigirse ahora hacia el horizonte ilimitado que le brinda la sociedad, aumentando su participación y la de los actores sociales en el proceso planificador del desarrollo (coparticipación en la sociedad globalizada (Maríñez, 2000), desde allí se lanzará hacia "un espacio más grande", el resto del mundo.

III. MODELOS ALTERNATIVOS

El proceso planificador de la década de los noventa y principios de los dos mil, no respondió a plenitud a las expectativas y a la confianza ni de los planificadores ni de las naciones a los cuales estaban dirigidos estos procesos, razón por la cual se plantea la necesidad de que los Estados adopten un enfoque integrado y coordinado en la planificación de su propio desarrollo, a fin de que puedan, como lo afirma Gutman (2000), asegurar la compatibilidad del desarrollo con las necesidades de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de la población del mundo.

Atendiendo a estas consideraciones es importante recordar que en América Latina los estilos de desarrollo han pasado por diferentes escuelas, considerando el tópico económico como indispensable o necesario, desarrollado desde la variable crecimiento material y visto desde las posturas tradicionales liberales, neoliberales hasta la izquierda marxista y las no marxistas, sin dudar en ningún momento de su posibilidad de éxito, de lo cual resultaba evidente el apego al progreso y a la visión mecanicista de la sociedad, con avances que desencadenan en logros de las esferas políticas y hasta culturales, más no sociales, subrayados por la acumulación del capital y el aumento en la disposición de bienes materiales.

Podría señalarse que para los años 50 estos países se invocaban las grandes riquezas, los espacios vacíos a ocupar y la calidad de la gente como marco del diseño de las grandes estrategias de desarrollo que perpetuaban el progreso, se inicia una nueva corriente en la cual Presbich postula como ideas básicas el estructuralismo y la dependencia, esta última, parte reconociendo que ciertas regiones se desarrollan a expensas de otras: un centro y una periferia. La periferia estaría determinada por lo que sucedía en los países "centro". Las estrategias apuntaban entonces a la desigual relación entre los países, tratando de desprenderse del centro, más no así de los beneficios que estos brindaban, razón por la cual se apostaba a la industrialización, con la sustitución de importaciones como una manera para "independizar" económicamente a los países latinoamericanos.

Para la década de los 70, específicamente en el año de 1972 surge el postulado de "los límites del crecimiento" solicitado por el Club de Roma y preparado por Meadows y colaboradores (1972) en el Instituto de Tecnología de Massachussets (MIT), en el cual se evidencia que el crecimiento económico de los países no podía seguir siendo continuado y desorganizado, por que los recursos eran finitos y más temprano que tarde se chocaría con los límites del desarrollo. Desde esa época se incluye conceptualmente más no así en la práctica la variable medio ambiente y conservación a la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos.

En las décadas posteriores, los años 80 y 90 se presenta el neoliberalismo que va suplantando al Estado benefactor. En esta recomposición de fuerzas los principios que sustentaban el crecimiento económico son resignificados por los valores de la democracia participativa, de la gestión descentralizada de los recursos productivos y del desarrollo sustentable o sostenible como un nuevo estilo en las estrategias para la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos (Leff, 2000).

El término sostenible tiene su primer antecedente en el campo de la biología en 1960, y éste deriva del latín *sustenere*, que significa sostener o mantener elevado. Y el término en su conjunto "desarrollo sustentable" nació en los países anglosajones como *sustainable development*. Y para su definición, se presentan la tomada por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo que dice:

Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, es decir, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (1983, citado por Gudynas, 2000: 9).

La aplicación del concepto de desarrollo sostenible es muy antigua, ya que ha sido practicada por culturas indígenas durante centurias o quizás milenios, tiene ya un largo camino recorrido en el que se destaca su utilización por la FAO, en relación con la pesca, en la década de los años 60; en la I Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Estocolmo en 1972; en el Programa Intergubernamental de la UNESCO Hombre y Biosfera (MAB), iniciado a principios de los años 70; por la UNESCO, en relación con la gestión de los recursos naturales terrestres, en los años 70, y con un amplio debate en los 80; por la UNESCO en el Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural 1988-1997, en cuyo marco se creó la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo que presentó el informe "Nuestra Diversidad Creativa"; en los Informes sobre el Desarrollo Humano del PNUD, publicados anualmente desde 1990; en la conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro de 1992; y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995.

Por su parte, en la Declaración de la Conferencia de Río de Janeiro (MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, 1993) se pretende sentar las bases del desarrollo sostenible. Bases que no están reducidas a los aspectos medioambientales. En ellas se hace referencia a los seres humanos como el centro de las preocupaciones relacionada con el desarrollo sostenible, a la equidad intergeneracional, a la erradicación de la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a la necesidad de eliminar los sistemas de producción y de consumo insostenibles, a la participación de los actores sociales, a la equidad entre géneros, a los valores e ideales, al respeto de las identidades culturales y a la independencia entre paz, desarrollo y protección del medio ambiente (De Cambra, 2000).

Asimismo, se encuentra la Guía Básica del Consejo de Municipios y Regiones de Europa para la Agenda 21 Local, la cual recoge los siguientes principios de sostenibilidad: protección de la biodiversidad; planificación que asegure el desarrollo en el futuro; satisfacción de las necesidades económicas, sociales, culturales y espirituales; equidad; y participación en la toma de decisiones.

Por su parte, Jiménez (2000), sintetiza el concepto de desarrollo sostenible como un conjunto de relaciones entre sistemas (naturales y sociales), dinámica de procesos (energía,

materia e información) y escalas de valores (ideas, ética). En la medida que los sistemas económicos, ecológicos y sociales interaccionan entre sí de forma interdependiente, su estabilidad dependerá de su capacidad para resistir fluctuaciones, mantener la integridad del conjunto y garantizar sus funciones básicas, y los valores para asignar y distribuir los recursos con equidad entre los seres humanos.

Desde esta óptica se identifican varias funciones y dimensiones básicas de la sostenibilidad en términos de sistemas con sus correspondientes procesos,

- Sistema ecológico, como soporte básico de la vida y de las actividades humanas.
- Sistema económico, como conjunto productivo de bienes y servicios materiales.
- Sistema social, como base de la organización de los agentes sociales e institucionales.
- Sistema de valores, complementando a las anteriores, se podría hablar de una cuarta dimensión ética que envuelve a las otras tres y que proporciona un nuevo conjunto de ideas y de valores humanos respecto a la naturaleza (ética del ecosistema global).

Tales sistemas, aunque están entrelazados, responden a lógicas distintas, jerarquías diferentes y también están sometidos a velocidades y caminos de evolución particulares.

La sostenibilidad, entonces debe complementarse desde una perspectiva amplia y en sus diferentes contextos locales o globales, pero, en cualquier caso, de forma integral.

En tal sentido, no haría falta distinguir entre distintas sostenibilidades (económica, ecológica y social), ya que todas y cada una de ellas, depende sistemáticamente de las demás.

Esto conlleva a entenderlo como un proceso integrado y de cambio permanente, que supone una revolución ética que asuma un conjunto de principios morales y valores positivos para la evolución social dentro del ecosistema planetario creando condiciones para la plena realización de las personas, la seguridad, la armonía entre las sociedades y la eliminación de las desigualdades (Jiménez H; 2000).

La ONU estableció que en general el desarrollo sustentable o sostenible como una propuesta de construcción y ampliación de la democracia, abarca los principios enumerados a continuación y que ya se han resaltado:

- La participación de la sociedad civil como protagonista de las acciones en todas sus fases, desde la planeación hasta la ejecución.
- En los países en que no existe relación adecuada entre el Estado y la ciudadanía, y en donde no se ha conformado una sociedad civil con poder político, el camino del desarrollo sustentable significa optar por el desarrollo social en su relación con el desarrollo ambiental y propiciar cambios para lograr ese objetivo.
- Es preciso seguir la vía democrática en la necesaria intervención de los Estados en la formulación y en la implementación de las estrategias del desarrollo sustentable.
- Los Estados que no han definido políticas de compromiso para el desarrollo social y la preservación del medio ambiente, deben modificar sus estructuras, contenidos e instituciones para que contengan los objetivos del desarrollo sustentable; deben, por ello, establecer relaciones de intercambio y colaboración con la sociedad civil.

- La relación cooperación es imprescindible entre países con grados diferentes de desarrollo; tal cooperación supone la transferencia recíproca de recursos económicos, científicos, tecnológicos y culturales con el objetivo explícito de lograr una redistribución de bienes y recursos.
- Las relaciones entre los Estados, las sociedades civiles y los organismos internacionales deben ser democráticas; son, pues, impostergables el reconocimiento jurídico de la globalización y otras medidas destinadas a la articulación de niveles con múltiples protagonistas, así como la aplicación de principios básicos para la reforma del Estado, la sociedad y las relaciones mundiales.

En este mismo orden de ideas, se presenta como otra alternativa para el desarrollo se presenta el concepto de desarrollo humano el cual no está separado del concepto de desarrollo sostenible, sino que lo incluye y lo complementa.

En opinión de Marín (2002, citado por Gómez), el desarrollo en el sentido únicamente técnico y económico, provoca la agravación de las dos pobrezas, la pobreza material para tanto los excluidos, y una pobreza del alma y de la psiquis, por lo que expresa que el integración social y a la regeneración ambiental, y por ende, a la reforma del Estado.

Opinando en este sentido Di Prieto (2001), plantea que sucesivas frustraciones de los programas de desarrollo han abierto la posibilidad de diseñar alternativas "imaginativas pero viables".

Inscribiendo al Desarrollo a Escala Humana de Max-Neef, como una propuesta que busca el protagonismo real de la persona humana a través de una práctica democrática más directa y participativa que se sienta sobre tres pilares:

- La satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.
- La autodependencia.
- La articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología.

Desarrollo Humano se define como integración, combinación, diálogo permanente entre los procesos tecnoeconómicos, y las ideas éticas de solidaridad y de responsabilidad. Es decir, repensar el desarrollo para humanizarlo.

Según Max-Neef (citado por Di Pietro, 2001) el Desarrollo a Escala Humana no excluye metas convencionales como es el crecimiento económico, sino que considera también otras necesidades desde un enfoque más integral y desde una perspectiva sinérgica y sistémica. Asimismo, considera que las necesidades humanas fundamentales pueden comenzar a realizarse ya desde el inicio del proceso de desarrollo de modo que la realización de las necesidades no sea la meta, sino el motor del desarrollo mismo.

El mencionado autor asegura que las múltiples dependencias que sujetan las naciones respecto a las sociedades más avanzadas, en materia económica, financiera, tecnológica y cultural (pautas de consumo) les impiden un desarrollo orientado hacia las necesidades humanas. De allí la importancia de poner en práctica las estrategias de desarrollo nacional autodependientes como punto de partida de una inserción al mundo globalizado. Expresando que la autodependencia es un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones,

la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades.

Considerando además que las relaciones de autodependencia tienen mayores efectos sinérgicos y multiplicadores cuando van de abajo hacia arriba, es decir, cuando se dinamiza desde los territorios locales hacia lo regional, y de ahí a lo nacional. Estos espacios grupales, comunitarios, locales, los que poseen una dimensión más nítida de escala humana, donde lo individual, lo particular potencian lo social. También en este sentido expresa Di Pietro (2001), que difícilmente la acción espontánea de grupos locales o de individuos aislados puede trascender si no es potenciado, también por planificadores y por acciones políticas concertadas.

Dentro de este marco se encuentran también los informes del PNUD (PNUD 1990-1998). El PNUD ha definido el desarrollo humano como un desarrollo que no sólo genera crecimiento, sino que distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; y que potencia a las personas en vez de marginarlas, ampliando sus opciones y oportunidades y permitiendo su participación en las decisiones que afectan sus vidas. Desde su consideración el concepto de desarrollo humano significa tanto un objetivo a perseguir, como un proceso de ampliación de las oportunidades, como también el nivel de bienestar alcanzado (De Cambra, 2000).

En el informe del PNUD de 1996 se distinguen cinco dimensiones fundamentales es importantes de destacar, entre las cuales se mencionan: La Potenciación, entendida como el aumento de la capacidad de las personas que entraña la ampliación de sus opciones existentes, destacándose la participación de las personas en la toma de decisiones para que sean agentes activos de su propio desarrollo; La Cooperación es otra de las dimensiones que busca que entre las personas de la comunidad se arraigue el sentido de pertenencia gracias a la cooperación, a la cohesión social. La Equidad, es una de las dimensiones de mayor relevancia y renombre dentro del proceso de desarrollo, esta no sólo en términos de ingreso, sino en lo referente a las capacidades básicas y oportunidades de vida. Se encuentra también la Sostenibilidad, la cual, según se ha expresado a lo largo de este trabajo, implica equidad intra e intergeneracional. Por último, la dimensión Seguridad, la cual se explica por necesidades básicas, el sustento, la salud, entre otros.

En vista de los avances presentados en este campo el PNUD elabora un Índice de Desarrollo HUMANO (IDH) como instrumento de medición del progreso de las sociedades. Es la expresión cuantitativa o numérica del concepto del mismo hombre. Este valora al ser humano como un actor productor de cambios, más que como un ser pasivo, estableciendo como novedad el vínculo entre el actor social y el desarrollo.

Él mismo está compuesto por tres indicadores que se combinan cuantitativamente: La esperanza de vida (longevidad); Nivel educacional, integrado por alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria; y por último, el PBI real, el ingreso, a partir de parámetros internacionales.

El IDH será el resultado, el promedio de los tres componentes, alcanzando valores entre ceo y uno. Del resultado de la medición del índice se puede deducir un buen crecimiento económico, siempre y cuando, este promueve los siguientes aspectos:

- Genera pleno empleo y seguridad en los medios de ganarse el sustento.

- Propicia la libertad de las personas y su potenciación.
- Distribuye equitativamente los beneficios.
- Promueve la cohesión social y la cooperación
- Salvaguardar el desarrollo humano futuro.

Sin lugar a dudas entonces, el conjunto de procesos de conservación y ampliación de los recursos ambientales, históricos, sociales y culturales y los cambios sociales que generan los seres humanos al buscar la satisfacción de sus necesidades, expectativas y oportunidades y, por supuesto, la consecución de sus fines, configuran el desarrollo humano.

IV. GESTIÓN MUNICIPAL

En el último decenio, el desarrollo local, ha sido la respuesta de las localidades y regiones a los grandes desafíos que se les presentan, así como a la insuficiencia de los modelos tradicionales de desarrollo, a la Reforma del Estado, y la descentralización, proponiéndose salidas a la movilización del capital, a las dinámicas territoriales, nuevas formas de acumulación, nuevos enfoques de exploración del crecimiento, nuevas fuentes de empleo, valorización de recursos endógenos, entre otras.

Estos procesos se conforman como mecanismos dinamizadores para impulsar la capacidad emprendedora local y mantener viva a la comunidad y sus identidades culturales, lo que conduce según Arocena (1995), al camino que va desde lo cultural a lo económico, donde convergen la necesidad de crear riqueza y salvaguardar los recursos naturales; la urgencia por generar empleos y responder a las necesidades esenciales de la población.

Según Di Pietro (2001), no existe una definición de desarrollo local única ni excluyente, por lo que presenta algunas consideraciones al respecto; la de Boisier quien señala que existe una confusión en su significación, ya que es una práctica sin teoría y tiene por lo menos tres puntos de origen: como respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste de los países, por otro lado como dialéctica global/local, y en última instancia, como una expresión lógica de regulación horizontal. Por su parte Vásquez, lo define remarcando el aspecto económico y de alianzas entre sectores.

Además, Coraggio (1999) señala, que todo proceso de desarrollo local debe sustentarse desde la perspectiva de condiciones endógenas e integrales, que movilicen los recursos económicos sin desmejorar el ambiente, las capacidades y las voluntades individuales y colectivas de la sociedad local, generando un espíritu de dinamismo, innovación y de expectativas para lograr que los cambios deseables sean posibles.

De ahora en adelante todo proceso, esta insertado en lo local, entidad subnacional de análisis, planificación y acción (Di Pietro, 2001), como se ha señalado el municipio y sus ciudades se constituyen en el nuevo escenario de acción con autonomía y legitimación democrática, es ahora el agente natural de desarrollo, que requerirá de una serie de relaciones, comportamientos, pautas y convenciones comunes articuladas por lo actores que lo conforman para poder enfrentarse a lo universal desde su propia especificidad.

Hoy día, el desarrollo local se visualiza como un mecanismo de mejoramiento de la autonomía económica-social local en apoyo de su autonomía política. Razón por la cual, se

considera, al municipio en posición privilegiada para crear y estimular el desarrollo económico social, por lo que se hace vital la integración y participación de las comunidades dentro de la deliberaciones y acciones a tomar (Manual de la Federación de Municipios, 1999).

Es fundamental que debido a los cambios que atraviesa el mundo, el municipio se organice y planifique sus acciones, no puede dejarse al azar el desarrollo de los pueblos, ya que esto asegura que la comunidad prepare su plan, pueda alcanzar las metas, y lo más importante, conozca los recursos disponibles para la implementación de las acciones ha seguir, ello permitirá, sin lugar a dudas, la posibilidad de establecer responsabilidades y el aseguramiento de resultados exitosos.

De esta forma se puntualiza entonces que el Municipio se ha revalorizado, pasando de un rol pasivo, como prestador de servicios, a un rol activo, como gestor de entornos innovadores, convirtiéndose además, en el nuevo centro de poder y decisión, esto como consecuencia de las reformas del Estado y el proceso de descentralización acontecido en casi todos los países de Latinoamérica y el Caribe.

La descentralización, entendida como un proceso de distribución del poder desde el centro hacia la periferia, coadyuva a que las colectividades territoriales asuman su propio destino (Velásquez, 2001), casi veinte años después de su inicio, ha sido un proceso incoherente e inconsistente, ya que en la mayoría de los casos, aparece como una coexistencia de patrones tradicionales y modernos de la regulación estadal y del aseguramiento de la legitimación, sin un planteamiento uniforme de objetivos. Sin embargo, ofrece indudables perspectivas para consolidar y enriquecer una nueva calidad de gobernabilidad, ya que permite, como se ha señalado y argumenta Alburquerque (2001), otorgar competencias, recursos y responsabilidades a las diferentes instancias territoriales, además de la movilización de los actores sociales implicados en los procesos, que todo ello está referido a la teorización sobre este estilo de desarrollo, a lo deseable.

En consecuencia, a pesar de los pesares, no debe olvidarse que para el buen éxito y desenvolvimiento de estos procesos locales, la descentralización de servicios y responsabilidades gubernamentales hacia los niveles regionales y locales, acompañada de una asignación adecuada de fondos, es una meta central fundamental de los procesos requeridos para las reformas del Estado. Al mismo tiempo y tomando en cuenta la naturaleza endeble del proceso de democratización de los países latinoamericanos, esta puede abrir la caja de Pandora y crear espacios de maniobra y acceso a recursos para las elites y grupos de intereses tradicionales (Vellinga, 1998).

En este sentido se presenta la opinión de Gómez (2002) quien aduce que este proceso se traduce en una forma de transferencia y redistribución de poder político y económico mundial asociado al reordenamiento del sistema económico mundial y a la inserción de las economías regionales a este sistema, mediante la adopción de esquemas de economías de mercado neoliberal. En otro sentido, sigue planteando el autor, la descentralización también ha sido entendida como una vía para el avance de la democratización de estos poderes, ya que permite la realización de cambios institucionales y la participación de la sociedad civil en la esfera pública.

Sin lugar a dudas, la descentralización constituye una de las ideas-fuerza que ha acompañado los intentos de modernización y reforma del Estado en América Latina en las últimas décadas.

En este mismo orden de ideas, debe señalarse que un elemento fundamental de estos procesos e inherente a la descentralización, que no puede olvidarse, es la participación, ya que es el instrumento que canaliza la demanda social, es el complemento de los mecanismos de representación y de apertura de espacios para que los ciudadanos intervengan directamente en la toma de decisiones, es una forma de acción individual o colectiva que implica esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo, en busca de logros específicos a través de una conducta cooperativa (Velásquez, 2001).

Para Kliskberg (2002), la participación se ha convertido en el centro del escenario del desarrollo, el autor refrenda esta aseveración señalando, que la participación de la comunidad cambio radicalmente los logros de las metas de los proyectos, dando resultados concretos y superiores a los esquemas tradicionales. La comunidad puede ahora desarrollar el sentimiento de propiedad de los proyectos a través de su participación, ello movilizará sus energías y esfuerzos para que los proyectos avancen y se fortalezca la posibilidad de sostenibilidad.

Finalmente, podría señalarse que la participación se ha convertido en un imperativo, una condición de supervivencia, en un instrumento que le abre la dignidad y las posibilidades al desarrollo, o simplemente como lo reseña Iglesias (2002, citado por Kliskberg la participación implica devolver a la población un derecho que le pertenece.

Además de estos elementos pueden sumarse los presentados por Edil (2001) que en cierta medida coliden con lo expuesto.

Tomando en consideración lo expuesto podría señalarse que el desarrollo de los países si se acoge a esta alternativa, tendría rasgos diferentes a la visión meramente económica, entre los que destacarían: - Valoración de las sociedades, así como los esfuerzos intentados por suscitar en los dominios económicos, sociales y culturales. - Autonomía de las decisiones y la investigación de los modelos endógenos propios a cada contexto histórico, cultural y ecológico. - Satisfacción de las necesidades humanas. - Importancia de la participación en la redistribución de los beneficios del desarrollo. -

Y marcaría una transición entre las tradicionales estrategias y las que pautan el desarrollo equitativo y prudentemente ecológico, reconciliando a la humanidad con la naturaleza a fin de responder a las cuestiones claves que conciernen a la condición humana. Vista así, esta forma de planificación del desarrollo puede definirse como *progente, proempleo y Pronaturaleza,* dando alta prioridad a la reducción de la pobreza, al incremento del empleo productivo, a la integración social y a la regeneración ambiental, y por ende, a la reforma del Estado.

IV. CONCLUSIONES

Se puede concluir que es necesario la implementación de nuevos procesos planificadores en América Latina y el Caribe para la década de los dos mil, que impliquen el reposicionamiento de las ciudades, municipios, o entidades locales, frente a los desafíos que los propios planes se proponen sortear.

Por ello se hace necesario entender que la revolución de la planificación del desarrollo está en marcha, que es necesario una revisión de las teorías vigentes sobre el desarrollo de las naciones, una revisión de las metodologías, y necesariamente de la información disponible, generando un conocimiento más adecuado a los desafíos reales que deben enfrentar los territorios a partir de los nuevos contextos internacionales.

El reto realmente trascendente no se encuentra en ver cómo se hacían las cosas del pasado, sino en tener claro adónde se debe ir y cómo se puede lograr lo que se propone hacer, ya que las economías de América Latina viven momentos de transición económica, esto es lo que abre la posibilidad de que se incorporen exitosamente a la globalización, pero también significa altos riesgos, ya que de hacerlo como tradicionalmente se ha hecho, sin preparación, se pueden quedar rezagados en el crecimiento, marcados por la dependencia y con muy pocas posibilidades reales de posicionamiento internacional.

Por tanto, si se resume la realidad que hoy viven la gran mayoría de estos países a pesar del esfuerzo realizado, se presentaría según las estadísticas del Foro de Ginebra (2000) lo siguiente: 1.- Crisis en su desarrollo. 2.- Condiciones de pobreza y desigualdad extrema, aumentó en un 50 %. 3.- Gobiernos corruptos e ineficaces, con sistemas jurídicos complicados e ineficientes. 4.- Desmantelamiento de las instituciones de fomento. 5.- Menores oportunidades de trabajo y peor distribución de la riqueza. 6.- Revoluciones macroeconómicas sin la participación "micro" con la incorporación del individuo al bienestar económico. Sin duda que la expresión de éxito cambiaría.

En virtud de ello sería necesario la determinación de nuevos factores, áreas de acción y enfoques metodológicos que renueven la posición de América Latina y el Caribe en sus procesos de planificación. Recordando que no hay un solo modelo de desarrollo, ni una sola forma de integrarse a la economía mundial, ni de armonizar los esfuerzos de los sectores comprometidos en los países.

Atendiendo a estas consideraciones es imprescindible producir nuevos conceptos prácticos interdisciplinarios e indicadores procesuales que normen, conduzcan y evalúen el proceso de planificación y gestión de una forma integral, atendiendo a variables económicas, sociales y ambientales. En otras palabras, como todo el proceso depende de un conjunto de decisiones económicas y políticas, se requiere urgentemente de un trabajo teórico que conduzca a la elaboración de nuevas estrategias conceptuales (con metodologías y técnicas factibles en función de los recursos disponibles) que apoyen las prácticas sociales orientadas a construir la racionalidad ambiental que permita alcanzar los propósitos del desarrollo sustentable e igualitario que los países de América Latina y el Caribe merecen.

Por supuesto, estos países no podrán surgir de los paradigmas económicos dominantes ni de las prácticas tradicionales de la planificación. Por lo que se debe redefinir su posición, insistiendo en el carácter holístico y sistemático que ella debe asumir, reforzando el reconocimiento de que la planificación no deroga la incertidumbre y el riesgo, sino por el contrario debe tomarla y preservarla con múltiples opciones (objetivos y medios alternativos) por la situación en movimiento y además poco conocida que se presenta continuamente.

Por ello es fundamental asumir entre las nuevas estrategias, el principio de *self-reliance* (autogestión) que implica, más que la autarquía de las comunidades, su participación directa en la gestión de planificación. Se propone así una forma innovadora para recuperar las identidades colectivas y reintegrar realmente a las comunidades en el espacio de las economías nacionales, integrarlas activamente en la concreción de su propio desarrollo.

Es claro que la participación y la autogestión en la planificación pueden ayudar a mejorar las situaciones de conflictos que se presentan habitualmente en el desarrollo de este tipo de procesos. Esto deja atrás la visión de la planificación como ejercicio burocrático y declarativo,

como la aplicación meramente técnica de un conjunto homogéneo de recetas, se convierte así en la ejecución del *continuum,* de las decisiones, de las propuestas de sus propios beneficiarios.

Otro cambio necesario en el paradigma de la planificación del desarrollo, es el relacionado a la inclusión de la dimensión ético-ambiental, en casi todas las propuestas y planes de los países se incluye la variable como el elemento novedoso e importante de mencionar.

Realmente su anexo a estos documentos no pasó de una figuración teórica, no se conformó como una nueva percepción del desarrollo, y mucho menos, se establecieron las alternativas para transitarla, sino como un inventario estático más de recursos y limitaciones. Se sugiere por esta razón, un acercamiento más integral, entre el análisis socioeconómico y el ecológico, que permita la construcción de una dinámica global de la realidad.

BIBLIOGRAFÍA

AROCENA, José (1995) El Desarrollo local, un desafío contemporáneo. Nueva Sociedad. Cuadernos CLAE. Venezuela.

ALBURQUERQUE, Francisco (2001) Desarrollo Local y Globalización. "Reforzar el Estado en Nuevos Roles". Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. Turín, Italia.

BERVEGILLO, Federico (1997). Territorios en la Globalización y el Cambio Global en las Estrategias del Desarrollo Territorial. Diplomado en Desarrollo Local y Municipios. Madrid España.

BLACKERBY, PHILIP (1947). Comience Aquí como Escribir un Plan para Planificar. Diplomado en Desarrollo Local y Municipios Madrid España.

BORJA Y CASTELLS (1999). Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Grupo Santillana Ediciones, S.A. España. CORAGGIO, José (1999). Condiciones de posibilidades de desarrollo local. Programa de desarrollo local. Memorias Encuentro Municipio, democracia y desarrollo local. Instituto del Conurbado. Universidad Nacional General Sarmiento. Argentina.

CORNEJO, M. (1995) Valores de Excelencia para Triunfar. México Editorial Grad.

CORREDOR RUIZ, Julio (1986) La Planificación Estratégica. Perspectivas para su Aplicación en Venezuela. Vadell Hermanos Editores, Caracas, Venezuela.

DE CAMBRA, Jordi (2000). Desarrollo y Subdesarrollo del concepto de Desarrollo: elementos para una reconceptualización. El Resignificado del Desarrollo Biblioteca de las Naciones, Vol. 1 . Fundación UNIDA.

DI PIETRO, Luis (2001). Hacia un Desarrollo integrador equitativo y equitativo: una introducción al desarrollo local. Ediciones CICCUS-La Crujía.

EDIL-PLIEGOS DE INFORMACIÓN DE LA UNIÓN IBEROAMERICANA DE MUNICIPALISTAS (2001). La ciudadanía efectiva como instrumento d gobernabilidad democrática. Nº 23 Centro de Estudios Municipales CEMCI.

GABIÑA, Juango (1997). Conceptos Básicos de la Prospectiva Prospective, Instituto Europeo de Prospectiva y Estrategia.

GARCÍA, Belén y PÉREZ, Tomás (1997), Ruptura y Emergencia de Paradigmas: Planificación Normativa Vs Planificación Estratégica. Revista de Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Nueva Época Volumen 3 No. 3 Universidad del Zulia Venezuela.
GIORDANI (1993) Planificación, Ideología y Estado: El caso de Venezuela. Vadell Hermanos Editores. Colección Enfoques. Primera Edición. Caracas, Venezuela.
GILLEZEAU, Patricia (2001). Consideraciones Teóricas sobre los Modelos en Planificación de Latinoamérica en la Década de los Noventa. Trabajo de Grado para optar al Título de Magíster en Economía y Planificación Regional y Urbano. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. División de estudios para Graduados. LUZ.
GODET, Michael, Gaviña, Morti, Meunier, Roubelat (1996). La Caja de Herramientas, de la Prospectiva Estrategia Prospektier – Futurables – Unesco, en Colaboración con Electricite de France, Mission Prospective.
GÓMEZ, Irey (2002). La Descentralización en Venezuela. ¿Traje a la medida o Proyecto Democratizador? Descentralización y Poder. Venezuela.
GUDYNAS, Eduardo (2000). Desarrollo Sostenible. Tercer Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental. Uruguay.
LEEF, Enrique (2000) Ecología y Capital, Racionalidad Ambiental, Democracia Participativa y Desarrollo Sustentable. Universidad Nacional Autónoma de México 3ra. Edición Siglo XXI, Editores México.
LEFF, Enrique y Montes, Galbpín, Bertman, Vessani Fernández, Marulanda, Morello, Robinosa y García (2000) Los Problemas del Conocimiento y la Perspectiva Ambiental del Desarrollo. 2da Edición Siglo XXI Editores México.
JIMÉNEZ, Luis (1997). Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica. Editorial Síntesis. Economía. Serie Actualidad. España.
JIMÉNEZ, Luis (2000). Desarrollo Sostenible. Ediciones Pirámide. Colección Empresa y Gestión. Madrid. España.
MACHOERY O. y Laminotti M. (2000) Gobierno y Política de Desarrollo en Argentina, Plan Estratégico de Rosario. Quinto Congreso Internacional del CLAD, sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana.
MARÍÑEZ Navarro, Freddy (2000). Estado, Bienestar y Sociedad, la Globalización y lo Social Tecnológico de Monterrey, Editorial Trillas, México.
MARTÍNEZ, y Roca (2000) Economía Ecológica y Política Ambiental, Programa de Las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Fondo de Cultura Económica México.
MANUAL DE LA FEDERACIÓN DEL MUNICIPIO (1999). Municipios y Desarrollo Económico. Democracia Local Revista del capítulo Latinoamericano de Lula y Celcadel. Ecuador.
MATUS Carlos, (1993) y Plan, Loma Edición, Siglo XXI. Editores, México. _____ (1982). Enfoque de Planificación Estratégica Fondo Editorial Altadir Colombia.
MAZA, D.F. (1996). Nuevas Estrategias para el Desarrollo de América Latina. Edición Hacia donde vá América Latina del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos, Universidad del Zulia, Ediluz. Venezuela.
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE (1993) RIO 1992. Tomo 1 y 2 Textos y Documentos Encuentro RIO 92. Madrid.

MOJICA, Francisco (1997) Teoría y Aplicación de un Modelo Prospectivo. Unidad de Estudios Estratégicos. IESA.
MOYER, Hugo (1989), Planificación Estratégica Situacional Conceptos Básicos, Universidad del Zulia, Ediluz Venezuela.
PASCUAL, Josep (2000) La Estrategia de las Ciudades, Los planes Estratégicos como Instrumentos: Métodos, Técnicas y Buenas Prácticas. Diputació de Barcelona, área de Cooperación y Oficina Técnica de Cooperación, Empaire Tomo 1 y 2.
PERRY, Guillermo y BURKI, Shadid (1998) La Gran Marcha: Una Agenda de Reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washintong, D.C. Estados Unidos.
PUENTE J. y ALONSO C. (2000). Paradigmas para un Nuevo Modelo de Planificación: Experiencias de Desarrollo Local y Propuestas para la Investigación de Unidades Técnicas de Planificación Mundial, Universidad del Valle de Guatemala. Guatemala.
PNUD (1990 – 1998). Desarrollo Humano: Informe 1992- 1998. Mundiprensa. Madrid.
RESTREPO, Francisco (1997). Prospectiva y su Aplicación a la Planeación Estratégica. Unidad de Estudios Estratégicos IESA.
KLISKBERG, Bernardo (2002). América latina: Una región en riesgo. Pobreza, inequidad e institucionalidad social. Encuentro Internacional "Desafíos éticos del Desarrollo". Banco Interamericano de Desarrollo. Universidad Buenos Aires. Argentina.
VELÁSQUEZ, Fabio (2001).Desencantos y promesas: a propósito de la participación de La gestión local. Aspectos de la Descentralización y Gestión Local. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela.
WILSON, Patricia (1993) "Una Nueva Época de Planificación Urbana en América Latina". Revista Interamericana de Planificación. Volumen XXVI. No. 103.

RESEÑA BIOGRÁFICA

*GILLEZEAU, Patricia. Economista, Especialista en Planificación Regional y Urbana, Magíster en Economía y Planificación Regional, Magíster en Gerencia de Empresas. Doctor en Ciencia Mención Gerencia. Profesora-Investigadora Titular de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de La Universidad del Zulia. Acreditada en el Programa de Promoción al Investigador (PPI) del FONACIT. Directora de la Escuela de Economía de FCES - LUZ. Correo electrónico: patig2000@hotmail.com. Venezuela.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS
THE ADMINISTRATIVE REFORM IN MEXICO FROM THE PERSPECTIVE OF THE FORMATION OF GOVERNMENTAL PERSONNEL

Alejandro Carrillo Castro
Gildardo Campero Cárdenas

La reforma administrativa en México ha sido una constante desde el inicio de su vida independiente. Durante el siglo XIX la reforma o "revolución administrativa" buscó coronar lo conquistado en el terreno político y social. Después, con el Estado de Bienestar la reforma busca acelerar el proceso de desarrollo económico y social, y lograr la mejor preparación del personal gubernamental.

La implementación de las reformas en el sector público en los países en desarrollo debe considerar que: a) en gran parte, han sido iniciadas desde el exterior junto con las políticas de liberalización económica, y no siempre reflejan la realidad sociocultural y política locales, b) el reduccionismo gerencialista no considera las diferencias evidentes entre las organizaciones públicas y privadas ni toma en cuenta los rasgos específicos de la gestión pública, c) La emulación de las "mejores prácticas internacionales" se toman del modelo de mercado y por lo que resultan de limitada utilidad.

En este contexto, se coincide con la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas en que la eficacia de los sistemas de gobernanza y gobierno juegan un papel crítico en la implementación del nuevo paradigma del desarrollo. Las tareas y el reto que deben atender las instituciones de formación y capacitación, en especial los Institutos de Administración Pública, en la capacitación de los altos funcionarios, tienen que adecuarse a los nuevos requerimientos de la reforma traídos por la globalización. Además la rápida evolución de los conocimientos hace necesario adoptar una cultura de aprendizaje permanente, así como desarrollar instituciones de formación de alta calidad.

Palabras clave: Reforma Administrativa; Formación de Administradores
Ubicación Física: (33809) - CLAD 00474.27

From the beginning of its independent life, the administrative reform in Mexico has been a constant. During century XIX the reform or "administrative revolution" looked for to culminate the advances in the political and social matter. Later, with the State of Well-being, the reform looked for to accelerate the process of economic and social development, and to obtain the best preparation of the governmental personnel.

The implementation of the reforms in the public sector in the developing countries must consider that: a) to a large extent, the policies of economic liberalization have been initiated from the outside along with, and not always they reflect the sociocultural and political local reality, b) the reducing management does not consider the evident differences between the public and deprived organizations nor takes into account the specific characteristics from the public management, c) the emulation of the "better international practices" is taken from the market model and reason why they are from limited utility.

In this context, it is agreed with the "Declaration of the Millenium" of the United Nations in which the effectiveness of the systems of gobernanza and government play a critical role in the implementation of the new paradigm of the development. The tasks and the challenge that must take care of the institutions of formation and qualification, in special the Institutes of Public Administration, in the qualification of the high civil employees, they must adapt itself to the new requirements of the reform brought by the globalización. In addition the fast evolution to the knowledge does necessary to adopt a culture of permanent learning, as well as to develop institutions of formation of high quality.

Key words: The Administrative Reform; Formation of Administrators.
Physical Location: (33809) - CLAD 00474.27

EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN MÉXICO: LAS IMPLICACIONES EN LA OPERACIÓN DEL NUEVO MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA PERSONAL PÚBLICO

THE PROFESSIONAL SERVICE OF CAREER IN MEXICO: THE IMPLICATIONS IN THE OPERATION OF THE NEW MODEL OF THE GOVERNMENTAL PERSONNEL MANAGEMENT

Mario Alberto Fócil Ortega

En abril del 2003, se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Su implantación no será fácil, habrá que superar inercias, paradigmas, promover cambios de actitud, desarrollar aptitudes en los servidores públicos. Se hace necesario, concebir un servicio civil de carrera que permita a la función pública desenvolverse en un marco de certidumbre y permanencia.

Esta ley establece la existencia de siete subsistemas que conforman el Sistema del Servicio Profesional de Carrera, los cuales son: 1) Planeación de recursos humanos; 2) Ingreso; 3) Desarrollo profesional; 4) Capacitación y certificación de capacidades; 5) Evaluación del desempeño; 6) Separación; y 7) Control y Evaluación.

La responsabilidad que recae en quienes tienen en sus manos la aplicación de la ley será definir las nuevas políticas públicas para una gestión moderna, efectiva y eficiente de los funcionarios que habrá de reflejarse en la mejoría de la calidad del servicio que ellos prestan a los ciudadanos.

Palabras clave: Función Publica; Carrera Administrativa; Personal Publico; Sistemas de Personal; Evaluación del Rendimiento.
Ubicación Física: (33800) - CLAD 00474.18

In April of the 2003, the Law of the Professional Service of Career was sent in the Federal Public Administration. Its implantation will not be easy, it will be necessary to surpass inertias, paradigms, to promote changes of attitude, and to develop aptitudes in the public servants. It becomes necessary, to conceive a civil service of career that allows to develop the public function, in a frame of certainty and permanence.

This law establishes the existence of seven subsystems that conform the System of the Professional Service of Career, which are: 1) Planning of human resources; 2) Entrance; 3) Professional Development; 4) Qualification and certification of capacities; 5) Evaluation of the performance; 6) Separation; and 7) Control and Evaluation.

The responsibility that falls to those who have in their hands the application of the law will be to define the new public policies for a modern management, effective and efficient of the civil employees, which will be reflected in the improvement of the quality of the service that they lend the citizens.

Key words: Public Function; Administrative Career; Public Personnel; Systems of Personnel; Evaluation of the Yield.

UN NUEVO MODELO DE LA FORMACIÓN PARA LOS DIRECTIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PORTUGUESA
A NEW MODEL OF THE FORMATION FOR THE DIRECTORS OF THE PORTUGUESE PUBLIC ADMINISTRATION

Luis Valadares Tavares

Los desafíos de la modernidad que enfrentan los directivos de la administración pública son importantes y complejos: Importantes porque no es posible mejorar la administración sin una nueva cultura, y complejos porque son múltiples y exigentes de talentos ahora pedidos.

Conscientes de esta situación el gobierno de Portugal solicitó al Instituto Nacional de la Administración (INA) el diseño y puesta en marcha de un nuevo curso avanzado para la formación de nuevos directivos: el curso de Alta Dirección para la Administración Pública (CADAP, por sus siglas en portugués): este curso funcionará durante un año, incluyendo sesiones presenciales complementadas por aprendizaje en línea, basadas en la metodología del estudio de casos y de proyectos aplicados.

Su contenido se desarrolla alrededor de 3 ejes principales: las capacidades de liderazgo, de dirección y de comprensión del contexto, sea público o privado.

En este trabajo se discuten las principales opciones del plan de estudios y metodológicas que deben ser asumidas y la posibilidad de ensanchar la cooperación internacional, principalmente en el ámbito del CLAD, a partir de este nuevo programa.

Palabras clave: Función Pública; Capacitación Gerencial; Gerentes Públicos; Administradores Públicos; Modelos de Capacitación; Programas de Capacitación.

Ubicación Física: (33741) - CLAD 00473.22

The challenges of modernity that face the directors of the public administration are important and complex: Important because it is not possible to improve the administration without a new culture, and complexes because they are multiple and demanding of talents now requested.

Conscious of this situation the government of Portugal asked for to the National Institute of Administracion (INA) design and beginning of a new advanced course for the formation of new directors: the course of High Direction for Public Administration (CADAP, by its abbreviations in Portuguese); this course will work during a year, including actual sessions complemented by learning in line, cradles in the methodology of the study of cases and applied projects.

Its content is developed around three main axes: the leadership capacities, of direction and understanding of the context, be public or private.

In this work the main options of the methodologic curriculum are discussed and that must be assumed and the possibility of widening the international cooperation, mainly in the scope of the CLAD, from this new program.

Key words: Public Function; Managemental Qualification; Public Managers; Public Administrators; Qualification Models; Qualification Programs.

Physical Location: (33741) - CLAD 00473.22

EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL EN HONDURAS
PUBLIC SERVICE RÉGIME IN HONDURAS

César Cáceres Cano

El Gobierno de la República de Honduras, ha iniciado acciones tendientes a la profesionalización y modernización de la gestión del recurso humano en la administración pública.
El Régimen de Servicio Civil en Honduras nace con la creación en 1965 de la Oficina de Clasificación de Puestos dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como base para la posterior creación de la Dirección General de Servicio Civil. La ley tiene por finalidad establecer un sistema racional de administración de personal en el servicio público, regulando las relaciones entre los servidores públicos y el Estado.
Los problemas derivados de los regímenes de empleo y salario en el Sector Público Central van mucho más allá de los referidos estrictamente al Servicio Civil.
Entre estos se cuentan: falta de aplicación y cumplimiento de la Ley de Servicio Civil, particularmente en materia de selección de personal y salarios; los puestos involucrados quedan fuera del alcance del Servicio Civil y los directores de proyectos gozan de discreción total en sos políticas de remuneraciones: la desactualización del Sistema de Clasificación ha obstaculizado el diseño y aplicación de políticas eficaces de recursos humanos.
Durante el año 2000, la Dirección General de Servicio Civil puso parcialmente en vigencia el Método de Clasificación de Puestos.
El control del crecimiento del gasto salarial debe conseguirse actuando no únicamente sobre los empleados sujetos a régimen de Servicio Civil sino sobre la totalidad de empleados públicos.
Los Sistemas de Reclutamiento y Selección y el Sistema de Evaluación del Desempeño son herramientas indispensables para transformar la cultura del sector público y recuperar la credibilidad del Servicio Civil mediante la estricta aplicación del principio de mérito en la selección, promoción y reconocimiento a los servidores públicos.
El Sistema de Información es el soporte de los sistemas técnicos del Servicio Civil.
Corresponde a la Dirección General de Servicio Civil la responsabilidad de organizar e institucionalizar la capacitación y el desarrollo profesional de los servidores públicos sujetos al régimen de servicio civil, mediante la formación continua.
El objetivo último del proceso de reforma del Servicio Civil es la modernización de todos los sistemas de gestión de recursos humanos para conformar una administración pública eficiente, compuesta por funcionarios profesionales, capaces, motivados y comprometidos con los valores del servicio público.

Palabras clave: Servicio Civil, Profesionalización, Recursos Humanos.

Ubicación Física: (33812) - CLAD 00474.30

Government in the Republic of Honduras has taken steps toward professionalization and modernization of human resources within public administration.

Civil Service Regime in Honduras was borne in 1965 at the Position Classification Office of the Secretariat of Income and Tax, as the foundation for the General Direction of Civil Service. The law aims to establish a rational system of personnel administration within public service, considering relations between public administrators and State.
Problems derived from employment and salaries regimes within Public Central Sector spring further than those strictly referred to in Civil Service.

Among these problems are: lack of application and fulfillment of Civil Service Law, specifically for personnel selection and salaries; positions involved are out of reach of Civil Service and project executives have complete discretion in remuneration policies: an obstacle for the design and application of effective human resources policies is that the Classification System has not been updated.

During 2000, the General Direction of Civil Service put partially in force the Position Classification Method.

Growth salary control must be obtained acting from employees within Civil Service regime, as well as from all public employees.

Recruitment and Selection System, and Evaluation and Performance System are essential tools for cultural transformation of public sector, and for the recuperation of credibility in Civil Service through strict application of merit principle in personnel selection, promotion and recognition of public servers.

Information System is the pillar of technical systems in Civil Service.
The General Direction of Civil Service is responsible for the organization of education and professional development of public servers subject to the civil service regime, through constant education.

The main purpose of the Civil Service reform is modernization of all human resources systems in order to have an efficient public administration consistent of professional, capable, motivated and committed servers, with values of public service.

Key words: Civil Service; Professionalization; Human Resources.

Physical Location: (33812) – CLAD 00474.30

EL PAPEL ESTRATÉGICO DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE RECURSOS HUMANOS DE ALTO NIVEL PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL: EL CASO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, MÉXICO

THE STRATEGIC ROLE OF THE INSTITUTES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FORMATION AND UPDATING OF HUMAN RESOURCES OF HIGH LEVEL FOR THE LOCAL PUBLIC FUNCTION: THE CASE OF THE STATE OF QUINTANA ROO, MEXICO

Jorge Pérez Pérez

El ensayo que se presenta en forma de ponencia consiste en un conjunto de reflexiones sobre el papel estratégico que han venido desempeñando los Institutos de Administración Pública locales en México.

El trabajo se divide en dos secciones. En la primera se aborda el caso del Instituto de Administración Pública de Quintana Roo, el cual expresa el modelo de organización que está vinculado al quehacer de la formación de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno que concurren en la región.

En la segunda sección se presentan los nuevos roles que, en el contexto de la globalización y procesos de integración económica en los que está inserto México desde hace dos décadas, se están vislumbrando como los componentes de la agenda de la reforma de la administración pública local y de los institutos que atienden las necesidades y demandas de formación, capacitación y actualización de los servidores públicos que están operando no sólo los procesos de descentralización de la cosa pública, sino además los requerimientos del desarrollo regional sustentable.

Palabras clave: Instituciones de Enseñanza; Formación de Administradores; Estudio de Casos.
Ubicación Física: (33818) - CLAD 00474.36

The text is a set of reflections on the strategic paper that the local Institutes of Public Administration in Mexico have come carrying out.

The work is divided in two sections. In first the case of the Institute of Public Administration of Quintana Roo is approached, which expresses the organization model who is tie to the task of the formation of public servants of the three orders of government which concur in the region.

In the second section appear the new roles that, in the context of the globalización and processes of economic integration in which it has been inserted Mexico for two decades, they are glimpsing like the components of the agenda of the reform of the local public administration and the institutes that take care of the necessities and demands of formation, qualification and updating of the public servants who are operating not only the processes of decentralization of the public issues, but in addition the requirements to the sustainable regional development.

Key words: Educational institutions; formatión of publicadministrators; Study of Cases.

Physical Location: (33818) - CLAD 00474.36

NUEVAS IDEAS EN POLÍTICA SOCIAL Y CONCERTACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL
NEW IDEAS IN SOCIAL POLITICS AND CONSENSUS FOR SOCIAL DEVELOPMENT

Bernardo Kliksberg

El autor hace un interesante análisis acerca de la situación que se vive actualmente, de manera general, en América Latina, en ámbitos tales como: pobreza, empleo, infancia, derecho a la salud, educación, migración, violencia familiar, e inseguridad, dejando entrever que una de las causas centrales de toda esta situación se halla en los graves problemas de inequidad. Es la región más desigual del planeta.

Kliksberg determina que un instrumento central para atacar esta situación es la política social, misma que se ha visto afectada por percepciones erróneas sobre su rol y potencialidades. En este artículo se abordan de manera sucinta los siete mitos que han evitado la correcta aplicación de las políticas sociales. En síntesis, el autor expresa que si los países latinoamericanos contaran con políticas sociales integrales, cohesionadas, descentralizadas, gestionadas conjuntamente con la sociedad civil, participativas y transparentes, se transformarían en medios efectivos de movilización productiva, dignos e integrados.

Finalmente, Bernardo Kliksberg concluye que para que América Latina recupere a plenitud la política social, para dar lucha a la problemática que enfrenta, es urgente superar los mitos reseñados y otros vinculados a una visión economicista y reduccionista del desarrollo de pocos resultados. Incluso, hace referencia a la "ética de la urgencia", misma que tiene por objetivo abatir, de inmediato, la pobreza y la inequidad, como prioridades fundamentales que tiene por delante este continente.

Palabras clave: Política Social; Concertación; Desarrollo Social; Pobreza; Estadística; Gasto Social ; América Latina

Ubicación Física: (33835) - CLAD 00475.03

The author makes an interesting analysis of the present situation in Latin America, considering aspects such as: poverty, employment, childhood, health security, education, family violence, and insecurity, outlining that one of the central causes of this situation is found in the inequity problems. This is the most unequal region of the planet.

Kliksberg states that a basic tool to attack this situation is found in social politics, which have been affected by mistaken points of view about its role and potentiality. This article points out seven myths that have been an obstacle for the correct application of social politics. In conclusion, the author states that Latin American countries with integrated, decentralized, cohered social politics, managed with civil society that participate and are transparent, shall transform into effective mobilization tools, dignified and incorporated.

Finally, Bernardo Kliksberg ends his essay establishing that for Latin America to recuperate social politics and solve the faced problems, is urgent to overcome the mentioned myths and others related to the economical point of view that lessens development of poor results. Reference is even made to "urgency ethics" that aims to immediately end poverty and inequity as basic priorities for the continent.

Key Word: Social Politics; Consensus; Social Development; Poverty; Statistics; Social Expenses; Latin America.

Physical Location: (33835) – CLAD 00475.03

CONCERTACIÓN Y EFECTIVIDAD DE LA ACCIÓN POLÍTICA: EL CONSEJO DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL GOBIERNO DE LULA

CONSENSUS AND EFECTIVENESS IN POLITICAL ACTION: ECONOMICAL AND SOCIAL DEVELOPMENT COUNCIL IN LULA´S GOVERNMENT

Sonia Fleury

La mayor innovación política e institucional del gobierno de Lula fue creado por el Consejo por el Consejo de Desenvolvimiento Económico y Social, organización de consulta de la Presidencia y la sociedad civil, siendo un canal institucionalizado de negociación de pactos entre diferentes actores sociales y de gobierno, en relación a la agenda de reformas económicas, políticas y sociales. La democracia, en su sentido más abstracto, se refiere a un régimen en el cual el poder es ejercido de acuerdo a reglas institucionalizadas que garantizan la pluralidad de intereses competitivos y los canales necesarios para que estos conflictos sean solucionados.

Más que un conjunto de reglas, la democracia implica un reconocimiento de todos los ciudadanos en una comunidad política, la participación activa y el combate a toda forma de exclusión. En fin, la democracia requiere de un principio de justicia social. La opción por una democracia concertada en torno a consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas con los diferentes actores sociales envueltos en un proceso donde los intereses sean afectados es recomendada en situaciones de alta complejidad, con fuertes expectativas de intereses altamente contradictorios, en especial en sociedades con elevado grado de fragmentación social y económica. Las inequidades socio-económicas son resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente.

Las actividades del Consejo retoman el diseño constitucional de relación entre estado y sociedad y generan un nuevo espacio institucionalizado y plural entre diferentes actores políticos y del gobierno, creando un espacio político de concertación, y una posibilidad real de gobernabilidad. La experiencia en estos primeros meses de funcionamiento del Consejo demuestra la existencia de innumerables contradicciones entre este nuevo espacio y las diferentes instancias institucionales de democracia, como los ministerios, el parlamento, etc. Por otro lado, esta innovación permite la circulación, en igualdad de condiciones, de diferentes discursos políticos y la reagrupación de los actores sociales.

Palabras clave: Consejos; Desarrollo Económico y Social; Participación ciudadana
Ubicación física: (00185) - CLAD 00472.05

The article is about the creation of the Economical and Social Development Council (CDES), as a consultation organ of the Presidency of the Brazilian Republic to civil society, which acts as institutionalized communication channel of negotiation between social actors and government, in relation to the agenda for economical, political and social reforms.

It defines concepts of representative democracy and participation democracy, to situate the reader in each of them and how they have been used in different moments throughout history.

It refers to similar organs in different countries and moments, it points out similarities and differences, in order to consider the Brazilian Council as a democratic option for consensus in public politics within a frame of social justice among political subjects and institutions, where public politics are negotiated with social actors involved.

The author affirms that Council's activities create a new institutionalized space that brings the possibility of real governability whereas it allows a closer approach of popular demands to authority circles in equal conditions.

Key Words: Councils; Economical Development; Social Development; Citizen Participation.

Physical Location; (00185) – CLAD 00472.05

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA DINÁMICA DE LA GLOBALIDAD CONTEMPORÁNEA
STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION IN TODAY'S WORLD DYNAMICS

Jesús Méndez Reyes

El ensayo pretende destacar en qué punto se encuentran la reforma del Estado y la Administración Pública a partir del proceso de globalización en los últimos años.
Los eventos de septiembre de 2001 y las recientes guerras han modificado significativamente el proceso de mundialización y con ello la posibilidad de plantear una reforma única o preestablecida con antelación.
Afirma que la globalidad contemporánea presenta una careta diferente a la que conocíamos que inserta en una dinámica diferente al mundo en su conjunto y a los países latinoamericanos en particular.
Se hacen algunos apuntes sobre la experiencia política, económica y administrativa de México a partir de las elecciones del año 2000, se reflexiona sobre los diversos enfoques de la acción del Estado a través de la historia contemporánea y la tendencia a minimizarlo.
Se ponderan los avances en materia de transparencia y acceso a la información, en el servicio profesional de carrera y en cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos, así como los progresos en la atención a los derechos humanos.
El autor inquiere acerca de si la democracia es suficiente para garantizar el abatimiento de la pobreza, el desempleo y los problemas sociales en general.
Por otra parte, afirma que la administración pública debe efectuar esfuerzos permanentes y coherentes para hacer operativo el trabajo público, y convenzan al ciudadano de que aquello que paga como impuestos y contribuciones, le es devuelto en servicios y bienes públicos, incluida una atención honesta, adecuada, expedita y eficiente.

Palabras clave: Reforma del Estado; Reforma Administrativa; Estrategia de la Reforma; Globalización.

Ubicación Física: (00094) - CLAD 00471.05

This essay wants to establish where State Reform and Public Administration stand in the globalization process of the last years.

The events of September 2001 and recent wars have significantly modified world process and the possibility to have a unique or previously settled reform.

It affirms that today's world has a different face from the one we knew, and this inserts us all in a different dynamic, specifically Latin-American countries.

Reference about political, economical and administrative experience in Mexico from the election held in 2000 is made, analyzing different State approaches through contemporary history and tendencies to minimize them.

Advances in transparency and information access in professional civil service and responsibility of public servers are considered, as is progress made in human rights attention.

The author wonders if democracy is enough to guarantee lowering of poverty, unemployment and social problems in general.

In the other hand, it states that public administration must make permanent and coherent efforts to make public work an operational one, and to convince citizens that their taxes and contributions are rendered to them as services and public goods with honest, adequate, efficient and prompt attention.

Key words: State Reform, Administrative Reform, Strategic Reform, and Globalization.

Physical Location: (00094) – CLAD 00471.05

FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
STRENGTHENING OF DEMOCRATIC GOVERNABILITY

José R. Castelazo

La gobernabilidad se refiere a un conjunto de condiciones armonizadas que propician la capacidad de gobernar.
La gobernabilidad se rige por Principios, se regula por Normas y se realiza a través de Prácticas político-administrativas vinculados por la congruencia, consistencia y corespondencia entre cada uno de estos elementos.
Ante la tensión permanente entre Estado y Sociedad, adquiere relevancia el ejercicio de la Política, entendida como la resolución inteligente del ineludible conflicto entre sociedad y gobierno. Sólo un gobierno competente puede garantizar este método de actuación.
Cualquier gobierno requiere de controles estratégicos. Ello representa una de las partes de la gobernabilidad democrática.
En el caso del gobierno, ejercer el control implica debatirse entre aplicar la autoridad o caer en la tentación del autoritarismo.
Por el lado de la sociedad, ejercer las libertades, le supone definirse entre la responsabilidad creadora, la apatía o la anarquía destructiva. El autoritarismo puede ser sutil o abierto. Se supone que la gobernabilidad sustentada en el control arbitrario no es democrática y a contrario sensu, si la gobernabilidad está basada en el control responsable, si lo es.
Luego entonces, la gobernabilidad democrática consiste: primero, en reconocer que siempre está presente el conflicto entre Estado y Sociedad y segundo, que es posible administrarlo al apelar a la responsabilidad de ambos protagonistas
El régimen político basado en un liberalismo a ultranza, está rebasado por su comprobada deficiencia en su desempeño para garantizar equidad socioeconómica, seguridad pública, Soberanía, libertades y Democracia y, sobre todo, un desarrollo sustentable.
En el otro extremo, el sistema político sustentado en la intervención del Estado en toda la vida económica, política y social, se encuentra derrotado por la Historia.
Actualmente se está configurando un consenso alrededor de la construcción de un modelo de Estado "equilibrador-distribuidor", con la obligación de hacer su tarea junto con la sociedad. De esta manera es posible aspirar a contar con una gobernabilidad democrática en condiciones de equidad.
El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática demanda una acción integral e inclusiva. Integral, en cuanto a que debe contemplar la historia, la cultura, la economía, la sociedad y la política; inclusiva.
Si el gobierno minimiza la coacción y maximiza la persuasión y el convencimiento, y la sociedad se organiza y asume su parte en la funcionalidad de la vida pública sin necesidad de la intervención de la autoridad, entonces es factible esperar que brille la gobernabilidad democrática.

Palabras clave: Estado, Democracia, Gobernabilidad, Participación social.

Governability is referred to the combined coordinated conditions that favor the ability to govern.
Governability is guided by Principles, is ruled by Regulations and is carried out through political-administrative practice bound by congruence, consistence and correspondence of each of these factors.
Due to permanent tension between State and Society, exercise of Politics understood as intelligent resolution of the unavoidable conflict between society and government becomes relevant. Only a competent government can guarantee this method in acting.
Any government requires strategic controls. This represents one part of the democratic governability.
For government, exercise of power implies the debate between applying authority or falling into authoritarism. From the society's point of view, exercising freedom, allows to define between creative responsibility, apathy or destructive anarchy. Authoritarism may be subtle or open. It is believed that when governability is based in authoritarism it is not democratic, in the other hand, when governability is based in responsible control, it is.
Therefore, democratic governability consists firstly in recognizing that conflict always exist between State and Society and, secondly that it is possible to administrate such conflict when responsibility of both parties is appealed.
Political regimes based in extreme liberalism are surpassed by its verified deficiency to guarantee social economical equity, public security, Sovereignty, liberties and Democracy, and above all, sustainable development.
In the other hand, political systems sustained in State intervention in economics, politics and society are defeated by History.
At present, consensus is building for the creation of a new State model of "balance-distributor", with the obligation to work with society. This way, it is possible to hope for democratic governability in fair conditions.
Strengthening of democratic governability demands an inclusive and complete action. It must be complete because it has to observe history, culture, economy, society and inclusive politics.
If government lessens coaction and strengthens persuasion and convincement, and society takes action and assumes its functionality in public life without authority intervention, then it is possible to hope for governability.

Key words: State, Democracy, Governability, Social Participation.
Physical Location: (33703) – CLAD 00472.01

DE UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL PÚBLICO CIUDADANO
ABOUT OF AN ADMINISTRATION FOR THE CITIZEN PUBLIC

Elias Rafful Vadillo

La transformación democrática del individuo en ciudadano y su afirmación como sujeto de la política con plenos derechos, ha dado paso también a la afirmación del ciudadano como sujeto de la administración pública; un sujeto que exige eficacia y eficiencia en los bienes y servicios que brinda el gobierno. La resurrección del público ciudadano en México ha dado pie a una creciente participación informada que ha rebasado los cambios en las estructuras públicas institucionales.

La nueva Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, es un avance trascendente que permitirá dar continuidad a los programas de gobierno y motivará la profesionalización de los servidores públicos. Sin embargo, los cambios propuestos son limitados. Una reforma completa debería fortalecer la función preventiva del Ejecutivo por encima de la fiscalización, y debería impulsar el tránsito de los ciudadanos hacia una vigilancia participativa de las políticas públicas, con el diseño de instituciones acorde a nuestro tiempo.

La estructura organizacional de las instituciones públicas en México, vertical y altamente burocratizada, se ha caracterizado por su rigidez y falta de adaptación a las demandas sociales que han exigido su democratización desde finales de los años sesenta. El proceso de democratización por el que ha atravesado el sistema político mexicano y la reforma de la economía nacional, han servido para desvanecer los límites que separan a la actividad pública de la vida privada de los ciudadanos.

Palabras clave: Estado, Democracia, Participación Social.

The democratic transformation of the individual in citizen and his affirmation like subject of the policy with entire rights, it has taken step also to the affirmation of the citizen like subject of the public administration; a subject that effectiveness demands and efficiency in the goods and services that the government offers. The resurrection of the citizen public in Mexico has given foot informed to a participation flood that has exceeded the changes in institutional the public structures.

The new Federal Law of the Professional Service of Career of the Federal Public Administration, it is an important advance that will allow to give continuity to the government programs and will motivate the professionalization of the public servants. Nevertheless, the proposed changes are limited. A complete reform would have to fortify the preventive function of the Executive over the control, and it would have to impel the transit of the citizens towards a participative monitoring of the public policies, with the design of institutions in accordance to our time.

The organizacional structure of the public institutions in Mexico, vertical and highly bureaucratized, has been characterized by its rigidity and lack of adaptation to the social demands that have demanded their democratization from the end of the Sixties. The democratization process by which it has crossed the Mexican political system and the reform of the national economy, they have served to vanish the limits that separate the public activity of the deprived life of the citizens.

Key words: State, Democracy, Social Participation.

CONCERTACIÓN Y GERENCIA SOCIAL : CONCEPTOS, ENFOQUES Y EXPERIENCIAS
CONSENSUS AND SOCIAL MANAGEMENT: CONCEPT, APPROACHES AND EXPERIENCES

Isabel del C. Licha

El trabajo plantea que los procesos de concertación social son mecanismos eficaces para alcanzar los objetivos de inclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática, en la medida en que a través de ello se promueve el reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados en el desarrollo social, la democratización de la agenda pública, el fortalecimiento del espacio público y la búsqueda de resultados concretos.

El artículo aborda el análisis de experiencias de reducción de la conflictividad social, como son los procesos de reforma en marcha, en los cuales se intenta incluir demandas sociales de grupos de población tradicionalmente postergados. Con tal fin, fue estructurado en cuatro partes y un capítulo de conclusiones. En el primero, conceptual, se plantean definiciones y enfoques sobre el tema tomando en cuenta el contexto europeo y de América Latina; en el segundo se presentan elementos metodológicos básicos del proceso; el tercero consiste en un análisis del vínculo entre concertación y gerencia social; y en el cuarto se revisan las características relevantes de tres experiencias: contexto, temáticas de los procesos de diálogo y concertación, actores, principales resultados y efectos, aprendizaje y desafíos gerenciales.

La autora concluye que en el ámbito de la gerencia social, la concertación exige el desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades específicas para enfrentar y manejar adecuadamente el proceso, y lograr acuerdos en la priorización de problemas y en la conceptualización de políticas sociales a partir de los siguientes criterios:

•Conocer claramente las condiciones que motivan el proceso, su propósito, contexto y las necesidades/ prioridades sociales.
•Concebir la concertación como un mecanismo institucionalizado, orgánicamente incorporado en los procedimientos formales.
•Impulsar y facilitar la concertación como un triple proceso de diálogo-negociación-concertación, como un proceso gradual, que conduce a acuerdos y a su oportuna operacionalización.
•Definir cuidadosamente los requisitos de tiempo, recursos y resultados esperados del proceso.
•Asumir el proceso con amplitud y genuinamente, incluyendo tempranamente los diferentes actores con sus diversas visiones y perspectivas, aún a los actores opuestos al diálogo, y colocando en agenda los problemas fundamentales.
•Incluir a los parlamentarios, para mejorar el diálogo entre miembros de la sociedad civil y legisladores, y contribuir a reforzar la capacidad técnica y la legitimidad del congreso.
•Finalmente, crear condiciones para la deliberación democrática, favoreciendo procesos que contribuyan a reforzar las capacidades de los actores más débiles para dialogar, deliberar, proponer y negociar.

Palabras clave: Concertación; Empoderamiento ciudadano; Relaciones Estado-Sociedad; Participación Social.

Ubicación Física: (00372) - CLAD 00475.24

This article establishes that social consensus is an effective mechanism to achieve goals of social inclusion, power for citizens and democratic gobernability when plurality recognition of involved actors in social development is recognized along with democratization of public agenda, strengthening of public space and search for concrete results.

The article analyses experiences of reduced social conflicts, such as actual reform processes in which social demands of disregarded groups are included. Therefore, it has four chapters and the conclusions. In the first chapter, definitions and approaches in the subject are made, taking into consideration the European and Latin American context. In the second chapter, methodological basic elements of the project are presented; in the third an analysis of the existing link between consensus and social management is made; and, in the fourth chapter relevant features of three experiences are reviewed, these are: context, subjects of the dialog processes and consensus, actors, main results and effects, learning and management challenges.

The author concludes that within social management, consensus requires knowledge development, skills and specific abilities to face and adequately handle the process to achieve agreements about priority problems and to establish social politics taking into consideration the following criteria:

· To clearly know the conditions that motivate the process, its purpose, context and social needs/ priorities.
· To understand consensus as an institutionalized mechanism, duly incorporated to formal procedures.
· To promote and facilitate consensus as a triple process of dialog-negotiation-consensus, as well as a gradual process that leads to agreements and its operation.
· To adequately define time, resources and expected results during the process.
· To take over the process with the early inclusion of different actors with diverse visions and perspectives, and even actors that oppose dialog, in order to incorporate in the agenda essential problems.
· To include legislators for the improvement of dialog between members of society and therefore strengthen technical ability and legitimacy in Congress.
· Finally, to create conditions for democratic deliberation, in order to favor processes that reinforce dialog abilities of weak actors for deliberation, proposals and negotiation.

Key words: Consensus, Power for Citizens, State-Society Relation, Social Participation.
Physical Location: (00372) - CLAD 00475.24

SERVICIO CIVIL Y GOBERNABILIDAD : RECONSTRUYENDO LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL EN LA TRANSICIÓN
CIVIL SERVICE AND GOBERNABILITY: REBUILDING STATE INSTITUTIONALITY DURING TRANSITION.

José Alberto Bonifacio

El trabajo hace un balance de las prácticas que afectan la institucionalización del servicio civil profesional y vislumbra las bases sobre las cuales en este campo puede prosperar la reconstrucción de la institucionalidad estatal.
La experiencia de la transición (argentina) reciente muestra iniciativas que afectaron negativamente las reglas de juego sobre las que se apoya un servicio civil profesional. En tales circunstancias, las "necesidades de la emergencia" se invocan para tomar medidas excepción que impactan sobre esas reglas, sin considerar el costo de la pérdida de capital institucional.
Por otra parte, tales prácticas encuentran sustento en la ambigüedad del modelo organizativo del servicio civil, que se pone de manifiesto en la coexistencia de regímenes laborales contradictorios e importantes niveles de informalidad, que son condición para que los funcionarios políticos amplíen su poder de intervención, reforzando el clientelismo. Incluso en ámbitos donde se implantan prácticas "modernas", como en los sectores de la administración sometidos a regímenes con flexibilidad laboral y las unidades ejecutoras de proyectos con financiamiento multilateral, contrariamente a los supuestos de racionalidad de los que serían portadores, son manifiestas la discrecionalidad política y la falta de transparencia.
A efectos de consolidar la calidad institucional del servicio civil, se destaca la revisión de las prácticas vigentes para la selección y el acceso a la función pública que admite la administración, así como evaluar las alternativas posibles para que la flexibilidad sea compatible con el principio del mérito, la valoración del desempeño, la transparencia en los procesos de selección, nombramiento y promoción, así como la conveniencia de establecer una autoridad que garantice el cumplimiento de las reglas. Además, se precisa la necesidad de determinar dentro de qué límites, bajo que condiciones y con qué requisitos, es conveniente promover iniciativas relativas al diseño institucional siguiendo las tendencias promovidas en países que las han adoptado con base a supuestos y condiciones diferentes.
El Diálogo Argentino y otros ámbitos de construcción de consenso en el período de transición, permitieron recoger la propuesta de diversos sectores, en las que se destacaba la importancia de poner límite al clientelismo político y favorecer la profesionalización de la administración, quedando de manifiesto que el tema constituye un asunto que concita el interés público y que es parte de la agenda pública de reconstrucción de la institucionalidad estatal necesaria para afrontar las crisis.

Palabras clave: Reforma del Estado; Función Pública; Gobernabilidad; Gobernanza; Democracia.

Ubicación Física: (00076) - CLAD 00471.24

This article makes a balance of practices that affect institutionalism within professional civil service and foresees the basis on which rebuilding state institutionality in this field may prosper.
Recent transition experience (Argentina) demonstrates that some initiatives affected negatively in basic rules of professional civil service. In such circumstances, "emergency measures" are used to take exceptional steps that have an impact in such rules, without considering costs in institutional capital loss.
In the other hand, such practices are based in the ambiguity of the organization model in civil service, which becomes evident with the coexistence of both contradictory labor regimes and considerable informality that are a condition for the increase of intervention power of politicians, reinforcing favoritism. Even where "modern" practices are established, such as sector administrations with flexible labor regimes and executive project units with multilateral financial backing, contrary to other supposition, political discretion and lack of transparency is evident.
In order to consolidate institutional quality, review of up to date practices for personnel selection, access to public operation accepted by the administration, as well as evaluation of possible alternatives in order to make flexibility compatible with merit principles, performance valuation, transparency in selection processes, appointments and promotions, and the convenience of establishing an authority that guarantees the fulfillment of rules is outlined. Furthermore, the need to determine within which limits, under what conditions and with which requirements should initiatives related to institutional design following other countries tendencies based in different conditions be promoted, is stated.
Argentine dialog and other consensus fields during transition period, made it possible to gather proposals from different sectors, in which the importance of limiting political favoritism and favor professionalization within administration is outlined, therefore, this issue stirs up public interest and is part of the public agenda for rebuilding state institutionality needed to confront crises.

Key words: State Reform; Public Operation; Gobernability; Democracy.

Physical Location: (00076) – CLAD 00471.24

MEJORA ADMINISTRATIVA Y PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: EL CASO DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES
MANAGEMENT IMPROVEMENT AND PROFESSIONALIZATION OF PUBLIC SERVICE: THE TRANSPORT AND COMMUNICATIONS MINISTRY

Maria de la Luz Ruiz Mariscal

A lo largo de los últimos años se han podido observar cambios dentro de la administración pública mexicana en diversos aspectos, pero es el administrativo al cual no se le ha brindado la importancia debida, además de ser pocos los documentos que abordan dicho tema. Un claro ejemplo de los cambios administrativos que pueden llevarse a cabo en una dependencia del gobierno federal como la Secretaría de Comunicaciones y Transpones (SCT). En el documento se aborda el caso de esta dependencia, se describe un panorama de las tendencias actuales de la administración pública, para entender cuáles son las potencialmente más influyentes en cuanto a reformas en la administración pública.
Se importante señala la importancia del neoinstitucionalismo y la elección pública. Los ejemplos más claros de megatendencias dentro de paises industrializados son la OCDE y el CLAD, resultantes de la globalización, la crisis de credibilidad de las instituciones, la revalorización del espacio de lo público, el desfase de los tiempos de respuesta de los gobiernos a sus ciudadanos y a los mercados; y, al interior de los gobiernos, las microtendencias como la orientación de la actividad gubernativa más a resultados, creación de valor agregado de los procesos; uso de técnicas propias de la gestión privada, profesionalización del servidor público.
El ensayo aborda distintos aspectos de la reforma de la administración pública entre los que destacan: el Programa de Mejora Regulatoria y el Programa Operativo de Transparencia y Combate a la Corrupción, mediante el desarrollo y modernización administrativa, servicios electrónicos gubernamentales, formación y capacitación de los servidores públicos, servicio profesional de carrera y la inducción y adopción voluntaria al Código de Ética. Así mismo aborda el Sistema de Gestión de Calidad bajo las Normas ISO 9001:2000 y otras medidas administrativas.

Palabras clave: Reforma Administrativa; Función Publica; Reforma de la Función Publica; Funcionario Publico; Ética; Corrupción Administrativa; Transparencia; Desburocratización; Calidad; Administración de Comunicaciones; Política De Transporte; Estudio de Casos.

Ubicación Física: (33760) - CLAD 00473.41

During the last years several changes have been observed within Mexican public administration, however, the administrative aspect has not been given the needed importance, whereas only some documents consider the subject. An example of the changes that can be made in the federal government is found within the Transport and Communications Ministry. This document analyzes the example given and describes the existing tendencies in public administration in order to understand which are the most influent for a reform in public administration.

It points out the importance of neoinstitutionalism and public election. The clearest examples of tendencies within industrialized countries are found in OECD and CLAD, as a result of global economies, credibility crisis in institutions, revaluation of public space, different time limits for governments to respond to citizens and markets, and within each government, tendencies such as the orientation of government activities in search of results, the creation of more valued processes, the use of techniques of the private sector and the professionalization of public servers.

The essay studies different aspects of the public administration reform, especially the Regulations Improvement Program and the Operation Program for Transparency and Corruption Combat, through development and administrative modernization, government electronic services, education and training of public servers, professional career service and induction and voluntary adoption of an Ethical Code. It also mentions the Management Quality System under rules ISO 9001: 2000 and other administrative measures.

Key Words: Administrative Reform; Public Function; Public Function Reform; Public Server; Ethics; Administrative Corruption; Transparency; Desbureaucratization; Quality; Communications Management; Transport Politics, Case Study.

Physical Location: (33760) – CLAD 00473.41

EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN: MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS COMO UNA EMERGENCIA
INTERNAL CONTROL IN ADMINISTRATION: MODERNIZATION OF SYSTEMS AS AN EMERGENCY

Juan Eduardo Toledo Cartes

Describe las regulaciones adoptadas en la República de Chile para dotar a la administración pública de probidad y eficiencia, mediante el ejercicio de un control interno permanente, que permita a las autoridades superiores, Presidente de la República y Ministros de Estado, contar con una capacidad de observación independiente de las líneas ejecutoras que coadyuven en la gestión superior del gobierno de la Administración.
El diseño de control gubernamental se inscribe, específicamente, en la esfera de los controles internos, pero asignando a las autoridades de la Administración la responsabilidad por la consolidación y perfeccionamiento de los sistemas de control interno dentro de sus respectivas entidades.
Los aspectos conceptuales y prácticos que conforman el proceso de Auditoría Interna de Gobierno, destacan, entre otros, los conceptos básicos de la auditoría interna, caracterizados por la estructura de la política y las conductas éticas que promueven los profesionales de la auditoría interna de gobierno. Asimismo, dan a conocer las normas para el ejercicio profesional de la auditoría interna de Gobierno asociadas a la conducta del auditor, el alcance y desarrollo del trabajo de auditoría interna, y la administración de las unidades de control interno.
El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, creado como órgano asesor del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, requiere proveer a la totalidad de la administración de la información básica que sobre las materias de su especialidad ha obtenido y elaborado. Ello como una forma no sólo de difundir la labor que le es propia sino, más importante aun, de hacer participar a los servidores públicos en el desarrollo de la tarea impulsada desde ese Consejo. La utilización de las herramientas de auditoría, así como los aportes que se puedan obtener del análisis de sus resultados, permitirán al estado contar día a día con bases más sólidas y más confiables para la marcha de la administración.

Palabras clave: Organismos De Control; Auditoría; Control De La Administración; Control Gubernamental.

Ubicación Física: (00340) - CLAD 00477.17

This article describes adopted regulations in Chile in order to have an efficient and integrity public administration through an internal permanent control that allows superiors, such as the President or State Ministers to observe in an independent manner the executive lines that work along superior government management of Administration.

Government control design is specifically registered in the internal control sphere, however, the consolidation and improvement of control systems within corresponding entities responsibility is assigned to Administration authorities.

Concept and practical aspects of the Internal Government Audit process are, among others, basic concept of internal audit with characteristics of political structure and ethical behavior that are promoted by internal audit professionals in government. Moreover, they are based in regulations for professional service of Government public audit, in relation to the auditor's behavior, goal and work development as internal audit and management of internal unitles control.

The Government's General Internal Audit Council, created as an adviser organ of the President and State Ministers must provide basic elaborated and obtained information about specialized subjects to all the administration. This must be done in order to transmit their work, but most importantly to invite public servers to participate in the development of the tasks promoted by this Council. The use of audit tools, and contributions obtained from analysis results, shall allow the State to count with stronger and trustable foundations for administration.

Key Words: Control Organisms; Audit; Administration Control; Government Control.

Physical Location: (00340) – CLAD 00477.17

ALGUNAS LECCIONES EN GESTIÓN PÚBLICA COMPARATIVA
LESSONS ABOUT COMPARATIVE PUBLIC MANAGEMENT

Bruce Perlman

El autor aborda la disyuntiva entre la gestión publica, entendida como la práctica del liderazgo, organización y supervisión institucional público, y la administración pública gerencial, que él denomina "manageralismo" y define como la suposición de que no hay una diferencia fundamental entre el sector público y el privado, lo cual viene a formar parte de la "nueva gestión pública" consistente en copiar la gestión de negocios que guia las acciones en el ámbito privado, enfatizando el centralismo de los clientes, así como hacerlos responsables por los resultados. Las ideas de planificación y gestión estratégica son tomadas prestadas del sector privado y la adecuación de su aplicación al sector público está siendo cuestionada. Plantea tres recomendaciones generales: que el estudio de la gestión pública debe ser más de contraste que comparativa; reconocer que las contribuciones más importantes de la gestión pública comparada pueden estar en el nivel intermedio de la teoría o la practica y no al nivel macro; la tercera recomendación es la de reconocer que el factor distintivo entre lo público y lo privado es su enfoque en los bienes colectivos, la producción de bienes públicos y el logro de esos fines limitados por los conceptos de justicia, equidad y mérito.

Palabras clave: Estudio de la Administración Pública; Análisis Comparativo; Métodos; Gerencia Pública; Gestión Pública.

Ubicación Física: (33748) - CLAD 00473.29

The author analyzes the dilemma between public management understood as leadership, organizational and supervision practice of public institutions, and public administration management, to which he refers to as "manageralismo" and states there is no basic difference in public and private sectors, and therefore is part of the "new public management" that consists in copying business management that guides actions in the private sector, emphasizing centralism of clients and taking responsibility for results.

Plans and strategic management ideas are borrowed from the private sector and the adequacy of their application in public sector is being questioned. Three general recommendations are stated: the study of public management must be based in contrast rather that comparison; recognizing that the most important contributions in public management can be in the intermediate level of theory and practice rather that in the framework level; recognizing that the distinguishable factor between private and public sectors is their view in community goods, production of public goods and the achievement of such limited goals for justice, equality and merit.

Key words: Public Administration Study, Comparative Analysis, Methods and Public Management.

Physical Location: (33748) – CLAD 00473.29

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: UN ENFOQUE PROSPECTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES Y LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA DEL GOBIERNO

NEW PUBLIC MANGEMENT IN MEXICO: A PROSPECTIVE APPROACH IN DECISION MAKING AND GOVERNMENT STRATEGIC PLANNING

Carlos de la Cruz

El artículo propone la utilización metodológica de instrumentos político-prospectivos en la gestión pública donde se ponderan aspectos endógenos y exógenos del gobierno para definir los objetivos y las acciones, donde se toma en cuenta al ciudadano y sus necesidades, y la relación de los diversos actores respecto a los objetivos deseables y no sólo posibles o tendenciales.

Es autor se refiere a cuatro corrientes principales de la prospectiva: postindustrial, neomalthusiana, de ciclos largos y la de bifurcaciones.

La prospectiva política se pregunta inicialmente dos cuestionamientos básicos: ¿cuál es la demanda ciudadana a resolver? y ¿cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar? para posteriormente identificar a los actores involucrados, los recursos y las estrategias necesarias para cumplir en un futuro con los objetivos proyectados en el contexto de los diversos escenarios posibles.

Con el acceso de la prospectiva estratégica al ámbito de lo político la incertidumbre es un factor acotable gracias a la identificación e integración analítica de variables y actores que normalmente no eran tomados en cuenta. Mediante un enfoque transdisciplinario nos ofrece una visión completa y concreta de la complejidad de los problemas a resolver, ampliándonos los márgenes y elecciones posibles en la toma de decisión definitoria, para así facilitar y asegurar al máximo el cumplimiento de los objetivos deseados en el futuro proyectual.

Para ello, la prospectiva política hoy se concatena metodológicamente con la ciencia política para interpretar cuantitativa, cualitativa y comparativamente las demandas societales consultando directamente al ciudadano, para ponderar en su justa dimensión las demandas a atender.

La prospectiva permite apoyar la toma de decisiones para: formular políticas y estrategias de desarrollo sólidas que auto generen la capacidad de adaptación al cambio: explorar y organizar las visiones del futuro y las medidas de acción necesarias hoy en día para construir futuros mejores; Construir escenarios coherentes y rutas de acción posibles; Ofrece rutas alternativas que modifiquen tendencias y recomendar los medios para alcanzarlas; precisa costos y beneficios de las opciones de decisión; identifica los conflictos potenciales; elabora planes de contingencia; permite construir indicadores de control; construye nuevos paradigmas para el futuro; fomenta la cultura de responsabilidad frente al futuro; favorece el desarrollo, la eficacia, la eficiencia, la calidad y la ética.

Palabras clave: Prospectiva; Gestión Pública; Políticas públicas; Planeación; Toma de decisiones.

Ubicación Física: (33699) - CLAD 00471.25

This article proposes the use of methodology in political prospective instruments were government endogen and hexogen aspects are considered in public management for the definition of purposes and actions. These purposes and actions shall be defined considering citizens and their needs, as well as the relation of several actors' desirable purposes and not only possible or tendentious ones.

The author refers to four main tendencies of prospective: postindustrial, neomalthusiane, of long cycles and of junctions.

Political prospective firstly makes two basic questions: Which is the citizen demand that should be solved? And, which are the goals to be obtained? In order to afterwards identify involved actors, resources, and needed strategies to achieve a future with planned objectives within different possible sceneries.

With access to strategic prospective in political activity, uncertainty is limited due to identification and analytical integration of factors and actors that are not usually considered. A cross disciplinary point of view offers us a complete and concrete vision of the complexity in problems to be solved, giving us margins and possible elections for definite decision making and therefore facilitate and assure the fulfillment of desirable objectives in the planned future.

To do so, political prospective today is methodologically linked with political science for interpretation of social demands in a quantitative, qualitative and comparative manner directly consulting citizens to consider the importance of their demands.

Prospective supports decision making to formulate policies and strategies of development that create adaptability to change such as: to explore and organize possible future and needed actions today; to build sceneries and ways for possible actions; to offer alternatives that modify tendencies and recommend the way to achieve modification; to identify decision costs and benefits; to identify possible conflicts; to elaborate contingency plans; to create control indicators; to build future paradigms; to promote a sense of responsibility for the future; to favor development; effectiveness, efficiency, quality and ethics.

Key word: Prospective; Public Management; Public Policies; Planning; Decision Making.

Physical Location: (33699) – CLAD 00471.25

INICIATIVAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL GOBIERNO DE LULA
PUBLIC MANAGEMENT POLICY INITIATIVES OF THE LULA'S GOVERNMENT

Francisco Gaetani

El argumento que se presenta en este artículo se refiere a la imagen establecida por el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) respecto a que en la gestión pública se debe "politizar" y no "profesionalizar".

El artículo es un comentario a la gestión pública durante el primer semestre de gobierno de Lula. El texto identifica lo común en las áreas de la Administración Pública en donde se han propuesto y aplicado iniciativas a partir de enero del 2003. Asimismo señala que el reto que enfrenta el nuevo gobierno en el terreno de gestión pública, es vencer la fragmentación y falta de articulación de sus iniciativas, así como coordinar sus esfuerzos en este rubro.

El texto se divide en cinco partes: En la primera se analizan las políticas establecidas en los principales documentos del PT para la gestión pública. En la segunda parte, se hace un breve comentario sobre las decisiones tomadas y sus consecuencias para la gestión pública durante el periodo de transición. En la tercera se identifican las áreas en las cuales se propusieron iniciativas para la Administración Pública. En la cuarta se aborda el estado actual de los debates y finalmente, en la última parte se concluye que los procesos actuales se pueden desbordar y se identifican las negociaciones que el gobierno enfrenta en este proceso.

Las políticas de gestión pública raramente se establecen al inicio de un gobierno aun cuando se mencionen en documentos oficiales. Generalmente emergen después de los conflictos o decisiones tomadas durante las negociaciones a partir de un proceso de prueba y error. Al Partido de los Trabajadores le gusta experimentar y no hay razones para pensar que no lo hará en este tema. El gobierno tiene suficientes recursos políticos, experiencia técnica y especialmente tiempo para buscar una estrategia coherente consistente con sus prioridades. El mayor riesgo es tratar a la gestión pública como incuestionable, dilatar sus procesos y crear una política de dificultades en el aprendizaje.

Palabras Clave: Reforma Administrativa; Modernización de la Gestión Pública.

Localización: (33728) – CLAD 00473.09

The argument presented in the text suggests that the issue image delineated by the Workers' Party (PT) government with respect to public management is "policyzation", in contrast with "professionalization".

The text is organized as a comment of Lula's government first semester in the area of public management. The text identifies policy commonalities in all areas in which public management initiatives have been started since January 2003. The text argues also that a critical challenge faced by the new government in the public management domain is to overcome the fragmentation and lack of articulation of these initiatives, as well as to provide co-ordination to the governmental efforts in this field.

The text is made up of five parts. First, I put forward an analysis of the public management policies as laid out in the PT manifesto and in the party's main documents. Second, there is a brief comment of the transitional period during which many critical decisions were taken with enduring consequences for the public management policy domain. Third the main areas of public management policy initiatives are identified. Fourth, there is an assessment of the status of current debates. Finally, the conclusion points out some potential spillovers of the current processes and identifies trade-offs the new government faces in the public management policy-making process.

Public management policies are rarely clearly stated at the beginning of a new government, even when they are mentioned in official documents. They usually emerge after the occurrence of conflicts, choices between trade-offs, and trial and error. The Workers' Party is keen on experimentation and there are no reasons to presume that public management will be exception. The government has enough political resources, technical expertise, and, especially, time to pursue any coherent strategy consistent with its priorities. The major risks are treating public management as a non-question, procrastination, and policy learning difficulties.

Key Words: Reforma Administrativa; Modernización de la Gestión Publica.

Physical Location: (33728) - CLAD 00473.09

MARCO TEÓRICO INTEGRADO DEL SISTEMA DE GESTIÓN EN EL ÁMBITO PÚBLICO
INTEGRATED THEORICAL FRAMEWORK OF PUBLIC MANAGEMENT

Beatriz Rodriguez Prieto

La forma de gestionar en el sector público debe realizarse, no sólo con criterios de economía, eficiencia y eficacia, sino también con transparencia y responsabilidad. Actualmente, esta forma de gestionar de muchas organizaciones consiste en el empleo de varias herramientas de forma inconexa: la planificación estratégica, la presupuestación, las medidas de la gestión, la presupuestación y la mejora continua. El propósito del trabajo es presentar el sistema de gestión del sector público que combine estas técnicas como un proceso conjunto e integral de mejora de la gestión.
La combinación de estas herramientas permitirá a los políticos relacionar su proceso de planificación estratégica con su proceso presupuestario. Esto, a su vez, les permitirá asignar dinero a aquellas metas y objetivos que sean más importantes para que las organizaciones públicas suministren los servicios. A partir de ahí, la organización puede medir la eficiencia y la efectividad de la conversión del dinero asignado a los resultados alcanzados. En aquellas áreas en las que se detecten diferencias, la entidad podría utilizar el benchmarking como una forma de eliminar las deficiencias de gestión.
Se examina la efectividad de conjunto de proceso con técnicas de mejora continua, desarrollando de ese modo una aproximación integral a la gestión del sector público.
Plantea como principio: A mayor eficiencia y efectividad en la provisión del servicio, menor coste del mismo y por tanto menor carga financiera para los contribuyentes.
Considera que este sistema dotará a los políticos y gestores públicos de las herramientas necesarias para apoyar las decisiones a tomar, a la vez que para rendir cuentas ante los ciudadanos.
Afirma Midiendo la gestión se puede determinar el grado de eficiencia, efectividad y equidad de las metas y objetivos estratégicos. Este proceso puede conducir a mejoras de la gestión en todas las funciones dentro de la organización. Además, tienen como hilo conductor la creación de un marco de responsabilidad para la gestión de los servicios, ante el concepto tradicional de la Administración, basado en el cumplimiento formal de normas.
Concluye que el diseño e implantación adecuada del proceso de gestión en las organizaciones públicas resulta fundamental para que se adapten a los valores emergentes que caracterizan un entorno en constante cambio. Dicho proceso involucra la relación de la planificación estratégica con el proceso presupuestario, la medición de los resultados alcanzados y su comparación con los esperados o con los de otras organizaciones y la revisión del progreso de todo el proceso.

Palabras clave: Gestión Pública; Modernización de la Gestión Pública; Planificación Estratégica; Sector Público; Indicadores Administrativos; Buenas Prácticas.

Ubicación Física: (00261) - CLAD 00481.28

Management in public sector should be done considering economical, efficiency and effective criteria, as well as transparency and responsibility. Today, many organizations use several tools in their management, such as strategic plans, budget plans, management measures and constant improvement. The purpose of the article is to present a management system used for public sector that combines techniques as a whole process and integrates management improvement.
The combination of these tools will allow politicians to link their strategic plan with their budget. Therefore, they shall be able to assign money to those goals and purposes considered as most important for the rendering of services of public organizations. Organizations may afterwards measure their efficiency and effectiveness in relation with the assigned money and the achieved purposes.
In such areas where differences are observed, entities may use benchmarking as a way to eliminate management deficiencies.
Effectiveness of the process is examined with techniques of constant improvement, developing a whole approach to management in the public sector.
The following principle is established: Improvement of efficiency and efficacy in the rendering of services, results in a lower cost of the same, and a reduced financial burden for contributors.
This system shall give politicians and public servers the necessary tools to support decisions that have to be taken, as well as to inform contributors about public accounts.
The article states that management measures can determine the level of efficiency, effectiveness, goals achievements and strategic purposes obtained. This process can lead to improvement in management of all functions within an organization. It is also based in the creation of a responsibility framework for management services, before the traditional Management concept, based in the compliance of regulations.
It concludes that adequate design and implementation of management process in public organizations is essential to adapt new values in an environment of constant change. This process involves the relation of strategic plans with budget, measurement of achieved results, comparison with those expected by different organizations and the review of the whole process.

Key Words: Public Management, Public Management Modernization, Strategic Plans, Public Sector, Management Indicators and Good Practices.
Physical Location: (00261) – CLAD 00481.28

INDICADORES DE GESTIÓN PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS
MANAGEMENT INDICATORS FOR POLITICAL ENTITIES

Josep María Guinart i Solá

En las Administraciones Públicas, cuyos recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias (impuestos) y cuyo fin es la prestación de servicios a la colectividad a título gratuito o semigratuito, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles, deben valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto. Es sabido que el carácter no lucrativo de su actividad y su forma de financiación, invalidan la medida del beneficio como indicador de eficiencia y eficacia, que tan válida es en el sector privado.
Tras sucesivos intentos de avanzar en su desarrollo e implantación, el uso de indicadores ha vuelto a cobrar intensidad en el marco del New Public Management como consecuencia de la actual demanda de transparencia sobre la actuación pública. El análisis comparado de los indicadores (benchmarking) permite identificar los puntos fuertes y débiles de la actividad para facilitar la toma de decisiones de los responsables de la misma -gestores u otros usuarios internos-, y para informar adecuadamente a los usuarios externos.
Las implantación práctica de los indicadores se ha desarrollado en la segunda mitad de la década de los noventa con el objetivo de: a) contribuir a la implantación de la gestión por resultados en las entidades públicas; b) mejorar el control de la eficacia de los programas públicos; c) facilitar y documentar la toma de decisiones para la asignación de recursos; y d) mejorar el acceso a la información sobre los programas públicos.
En cuanto a las características de la información facilitada por los indicadores de gestión, es necesario buscar un equilibrio entre los niveles máximos de fiabilidad y relevancia y otras características cualitativas, que actúan como restricción, de forma que se consiga que la información llegue a tiempo (oportunidad), para ser relevante aunque se reduzca en algunos niveles su fiabilidad; que se presente información suficiente, aunque no sea totalmente completa (razonabilidad), o que su elaboración justifique el coste incurrido (economicidad).
Se examinan los requisitos informativos de los indicadores, aspectos metodológicos, estructura, contenido e iniciativas pioneras en su implantación que todavía representan un reto en la práctica así como la tipología de los distintos indicadores que se incluyen en la siguiente clasificación: a) Indicadores de inputs, de outputs y de outcomes: b) Indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto; c) Indicadores de economía, eficiencia y eficacia.

Palabras clave: Toma de decisiones; Planificación estratégica; participación ciudadana; metodología.

Ubicación Física: (33699) - CLAD 00471.25

In Public Administrations were resources are mainly obtained from obliged contributions (taxes) and whose purpose is rendering services in a free or an almost free manner, efficacy in services and an adequate administration of available resources should be considered as an important factor for satisfaction of collective needs as well as fulfillment of purposes, and not only for budget results. Financing of non lucrative activities void benefit as an indicator of efficiency and efficacy that is very much considered within private sector.

After several attempts to develop and install indicators, their use has again intensified within New Public Management framework, due to transparency demand in public actions. Compared analysis of indicators (benchmarking) allows identifying strong and weak points of activities to facilitate decision making for responsible personnel – either managers or internal users- and to adequately inform external users.

Practical implementation of indicators has developed during the second half of the last decade with the following purposes: a) help with the installment of result management in public entities; b) improve efficacy controls in public programs; c) facilitate and gather information of decision making in resource assignment; and, d) improve information access in public programs.

In relation with information characteristics of management indicators, balance between reliability, relevance and other qualities that act as restriction in order to have information in time (opportunity) is necessary, this means, it must be relevant even when reliability levels are reduced, it should be enough even when it is not complete (reasonable); and its elaboration must justify incurred costs (economical).

Information requirements of indicators, methodological aspects, structure, contents and installment initiatives that still represent a practical challenge, as well as typology of different indicators such as a) inputs, outputs and outcomes, b) accountability and budget, organization, social and impact indicators, c) economical, efficiency and effectiveness indicators; are being examined.

Key words: Decision Making; Strategic Planning; Citizen Participation, Methodology.

Physical Location: (33699) – CLAD 00471.25

PROGRAMA PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONCEPTOS, ESTRATEGIAS Y APLICACIONES QUE EL BID VIENE DESARROLLANDO EN LA REGIÓN

PROGRAM FOR THE ESTABLISHMENT OF VIRTUAL GOVERNMENT IN LATIN AMERICA AND THE CARIBEAN: CONCEPTS, STATEGIES AND APPLICATIONS THAT BID HAS BEEN DEVELOPING IN THE REGION

Eduardo Rodal

El desarrollo de las estrategias de gobierno electrónico, el desarrollo humano mediante el aprendizaje, la introducción de mejoras en la gestión, y la provisión de servicios en línea por parte del gobierno debe ser concebido en forma flexible y adaptable a las demandas crecientes de los líderes del gobierno, de los ciudadanos y asimismo al avance de las tecnologías de la información.

La nueva tecnología puede beneficiar grandemente a la economía nacional y local. Por lo cual se pone de relieve la necesidad de fomentar la inversión de capital privado en tecnología informática, realizar inversiones conjuntas, liberalizar los monopolios, y forzar el libre mercado en el sector de las comunicaciones.

Esto no significa que debemos ser impetuosos y aventurarnos en la creación de un gobierno electrónico sin previamente conocer bien los requerimientos y procedimientos necesarios para su implementación. Todos los riesgos sociales, tecnológicos, políticos, económicos y medioambientales, deberán ser contemplados previamente a la ejecución del programa. También es importante conocer la capacidad y recursos del país o de la municipalidad donde se ejecuta el programa. Para ello, los gobiernos deberán empezar a desarrollar sus estrategias y metodologías de e-gobierno que estarían siendo sostenidas por otros estudios previos, conocidos como "e-readiness". Es fundamental la capacitación para evitar la marginación tecnológica.

De ahí la importancia de visualizar como las distintas estrategias de e-gobierno conceptualizan el papel estos actores: El papel del gobierno debería incluir fundamentalmente pero no exclusivamente: regularización, establecimiento de estándares, creación de marcos legales, autenticación, liderazgo e generación de nuevos incentivos, mayor participación ciudadana, mayor transparencia y rendición de cuentas; las empresas deberá actuar como proveedoras de bienes y servicios innovadores; la ciudadanía como beneficiaria y usuaria del proceso debe definir la demanda de estos servicios, y cuales son los más sostenibles. También actúa como juez en la definición y medición de la transparencia en el gobierno y mediante la rendición de cuentas; a la Sociedad Civil corresponde transmitir opiniones en representación de los ciudadanos, elevando demandas, emitiendo propuestas a los ciudadanos.

Palabras clave: Administración Electrónica; Tecnología de la Información; Nueva Tecnología; Información Gubernamental; Acceso a la Información; Gestión de la Información; Desburocratización; Participación Ciudadana; Cooperación Internacional; Financiamiento Internacional; Banco Interamericano de Desarrollo; Estrategia de la Reforma.

Ubicación Física: (00224) - CLAD 00473.46

Development of strategies in virtual government, human development through education, introduction of management improvements, and rendering of web services by the government, must be conceived as flexible and adaptable to the increasing demand of government leaders, citizens and for advances in information technologies.

New technologies can enormously benefit national and domestic economy. Therefore, the need to promote private capital investment in information technologies, to make mixed investment, to liberate monopolies and to enforce a free market in communications is established.

The above does not mean we have to be impulsive and venture in the creation of a virtual government without previously knowing the necessary requirements and procedures for implementation. Every social, technological, political, economical and environmental risk must be considered before the application of the program. It is also important to know the abilities and resources the country or municipality where the program is to be applied has. To do so, governments should develop strategies and methodologies of e-government that would be sustained by previous studies known as "e-readiness". Education is essential to avoid marginal technologies.

It is very important to see how different strategies of e-government consider the role of these actors: Government should essentially but nor exclusively include regulations, standard establishment, creation of legal framework, authentification, leadership and creation of incentives, increase of citizens' participation, transparency and accountability reports. Enterprises should act as suppliers of innovative goods and services. Citizens should take advantage and use the process to define the demands of the service and which are sustainable. They also act as judge in the definition and measurement of government transparency through accountability report. Society must transmit opinions representing citizens, increasing demands and making propositions for citizens.

Key Words: Virtual Administration, Information Technology, New Technology, Government Information, Access to Information, Information Management, Citizen Participation, International Cooperation, International Financing, Inter-American Development Bank, Reform Strategies.

Physical Education: (00224) – CLAD 00473.46

REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO
REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION THROUGH VIRTUAL GOVERNMENT

Erick Rincón Cárdenas
Ramiro Cubillos Velandia

El artículo se refiere a la reforma de la administración pública Colombiana en ocasión de la implementación de las tecnologías de la información, en especial del Internet, en la estructura guibernamental, y la consecuente necesidad de reformar la administración pública.
Observa que la administración pública se encuentra subordinada a parámetros legales que le definen y regulan en la ejecución de sus actividades. Por lo tanto la introducción de las nuevas tecnologías a la administración pública, en su esfera jurídica ha dado lugar al nacimiento del denominado Derecho de las Nuevas Tecnologías.
Describe, la "Agenda de Conectividad" y "Gobierno en Línea"; la cual consiste en la adecuación de la infraestructura de la administración pública, a las tecnologías de la información, utilizando como plataforma tecnológica la red Internet, con las consecuentes implicaciones jurídico-administrativas.
Por último, se analiza en forma sucinta, la aplicación de los mecanismos de control dentro de la implementación de las tecnologías de la información en la administración pública colombiana, con base en la adecuación tecnológica y humana que para tales efectos ha surtido la Contraloría General de la República, dentro de su programa E-Control; toda vez que para poder enfrentarse a los requerimientos tecnológicos generados dentro del proceso de adecuación de las nuevas tecnologías del estado Colombiano, denominado "Agenda de Conectividad", dentro de la estrategia "Gobierno En Línea" ha requerido ser el abanderado del proceso adecuándose al entorno digital.

Palabras clave: Reforma del Estado; Reforma Administrativa; Administración Electrónica; Tecnología de la Información; Nueva Tecnología; Organismos de Control; Contraloría.

Ubicación Física: (00083) - CLAD 00471.16

This article is about the reform made in Colombian public administration due the implementation of information technologies, especially internet within government structure and the subsequent need to reform public administration.

It observes that public administration is subordinated to legal schemes that define and rule the execution of its activities. Therefore, the introduction of new technologies in its legal sphere has created the denominated Law of New Technologies.

The article describes "Connecting Agenda" and "Government in Line", which consist in the adequacy of the infrastructure held by public administration through information technologies, using as platform the Web with all legal and administrative consequences.

Finally, it analyses the application of control mechanisms with the implementation of information technologies in Colombian public administration that have been supplied by the General Control Office through their E-Control program, taking into consideration human and technological adequacy. The above in order to face technological requirements generated in the adequacy process for new State technologies, denominated "Connecting Agenda" within the "Government in Line" strategy.

Key Words: State Reform, Administrative Reform, Virtual Administration, Information Technologies, New Technologies, Control Organisms and Control Office.

Physical Location: (00083) – CLAD 00471.16

ALGUNAS PREGUNTAS CLAVE PARA LA DECISIÓN DE IMPLANTAR e-LEARNING EN UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
SOME KEY QUESTIONS ABOUT INTRODUCING e-LEARNING IN PUBLIC ADMINISTRATION

Sylvia Alonso Codina

El artículo esboza respuestas a preguntas frecuentes de los administradores públicos respecto al empleo de las nuevas herramientas tecnológicas para la formación y capacitación a distancia.
Interrogantes como: ¿Se tiene claro lo que significa implantar e-learning en una organización? ¿Qué ventajas ofrece? ¿Cuáles son sus alcances y limitaciones? ¿Es conveniente desde el punto de vista económico? ¿A qué barreras culturales y psicológicas se enfrenta? ¿Qué obstáculos socioeconómicos se le oponen? ¿Qué necesidades formativas pueden resolverse a través de la enseñanza a distancia? ¿Cuáles son los requerimientos profesionales para integrar y poner en marcha los programas?; ¿Quiénes son sus destinatarios? ¿Es el e-learning la solución idónea?
Explica que el costo de la implantación del e-learnig es alto. Señala que deben superarse barreras de cultura organizativa y barreras psicológicas en las personas. Es necesario diseñar planes específicos de comunicación interna.
Señala como ventajas que la formación virtual puede llegar hasta dónde la presencial llega con dificultad, atiende a los destinatarios independientemente de su dispersión geográfica; facilita la formación a los colectivos con horarios especiales; se adapta al ritmo de aprendizaje y las necesidades de cada persona; todas las personas reciben la misma información y realizan el mismo proceso de aprendizaje; facilita la medición de resultados concretos y constata el aprendizaje; facilita la participación y el intercambio entre las personas de la institución; es una formación que puede estar disponible en cualquier momento que sea necesaria.
El e- learning puede satisfacer necesidades de formación e información en cualquier momento ("just in time"); permite el aprendizaje de conocimientos concretos muy ligados al desempeño del puesto de trabajo; actividades formativas con un alto contenido informativo; y es útil en aspectos de inducción, difusión de nuevos procedimiento, permite difundir información en mínimos periodos.
Advierte que el e-learning puede resultar menos útil en el entrenamiento en habilidades, especialmente las directivas, o cuando se pretende generar un cambio de actitudes.
Da algunos consejos respecto a la selección de proveedores de servicios técnicos y pedagógicos.
Concluye afirmando que en el aprendizaje, en la transferencia de los conocimientos para mejorar el desempeño en el puesto de trabajo. Una de las primeras cosas que deben tenerse claras es el propósito de hacer formación, para lo cual existen numerosas vías metodológicas, entre las cuales el e-learning es sólo una de ellas.

Palabras clave: Enseñanza a Distancia; Instituciones de Enseñanza;

Ubicación Física: (33785) - CLAD 00474.03

This article outlines answers to frequent questions made by public administrators about the use of new tools and technologies for virtual education.
Some of these questions are: ¿Is the meaning of introducing e-learning clear in an organization? ¿What are its advantages? ¿Which are its range and limits? ¿Is it economically convenient? ¿Which are the cultural and psychological barriers it faces? ¿What are the social economical obstacles that it confronts? ¿What are the formative needs that can be solved through virtual education? ¿Which are the professional requirements to integrate and begin programs? ¿Who are the addressees of such programs? ¿Is e-learning a suitable solution?
This article explains that introducing e-learning is expensive. It points out that organization culture and psychological barriers must be overcome. It is necessary to design specific plans for internal communication.
It points out that virtual education can reach further from formal education, it meets its addressees notwithstanding its geographical location, it facilitates collective education with special schedules, it adapts to learning rhythm and to each person's needs, everyone receives the same information and goes through the same learning process, it facilitates measuring specific results and verifies learning, it facilitates sharing and exchange between persons within the institution, this education may be available at any time.
E-learning can satisfy learning and information needs at any time ("just in time"); it allows to be qualified in specific knowledge related to the post held; to perform activities with high information content, and is useful for induction and spreading of new procedures along with information in minimal time periods.
This article states that e-learning may be less useful for training abilities, specifically executive abilities, or when a change of attitude is intended. It also renders some advice about possible suppliers in technical and pedagogic services.
The article concludes stating that within learning job performance improves. One of the first thing that most be clear is the purpose to teach; therefore e-learning is only one of the different existing methods to do so.

Key words: Virtual education, Learning Institutions;

Physical Location: (33785) – CLAD 00474.03

AULAS VIRTUALES PARA IMPULSAR EL APRENDIZAJE ELECTRÓNICO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
VIRTUAL CLASSROOMS TO PROMOTE VIRTUAL EDUCATION IN PUBLIC ADMNISTRATION

Jesús Barroso Barrero;
Isabel Moya Pérez

El desarrollo de la administración electrónica y el perfeccionamiento de los sistemas de formación continua de empleados públicos constituyen prioridades para los poderes públicos, en la búsqueda de servicios más rápidos, eficaces y eficientes.
La formación continua de empleados públicos es esencial para procurar su inserción en la nuevas tecnología, tanto para el servicio al público como para su propia formación y actualización, llegando incluso a poder realizarse exclusivamente de manera electrónica.
En otras palabras, la formación es requisito del éxito de la administración electrónica y, a su vez, la administración electrónica es requisito para un mejor funcionamiento de los servicios de formación. Es imperativo que los empleados públicos estén en posesión de conocimientos, habilidades y actitudes adecuadas al desarrollo óptimo de su respectiva función.
Concretamente, a través del Instituto Nacional de Administración Pública, se ha puesto en marcha el programa "Aulas Virtuales", un proyecto de aprendizaje electrónico consistente en la creación de una extensa red de centros de formación en todo el territorio nacional equipados con los últimos avances en tecnologías de la información y las comunicaciones que para impulsar la teleformación y la emisión de eventos formativos de todo tipo. La introducción de las nuevas tecnologías en el sistema de formación continua permitirá, sin duda, ampliar la información disponible sobre programas y cursos y extender la formación a nuevos destinatarios independientemente del lugar en el que se encuentren a través de la implantación de nuevas modalidades de enseñanza en línea.
En términos de alcance del proyecto, la instalación de esta red de aulas virtuales permite acercar una formación de calidad, a más de 15.000 empleados de todas las administraciones públicas, que podrían participar en los cursos transmitidos por aula virtual, sin necesidad de realizar desplazamientos ya que existe un aula, al menos, en cada provincia.
Con este proyecto, el Ministerio de Administraciones Públicas y todos los sectores representados en la Comisión General para la Formación Continua, consolidan su compromiso con las orientaciones y principios comunitarios en relación con la fusión de los instrumentos del aprendizaje permanente y de las nuevas tecnologías para hacer realidad un espacio del aprendizaje permanente de los empleados públicos.

Palabras clave: Enseñanza a distancia; Sociedad de la información; Formacion de administradores.

Ubicación física: (00206) - CLAD 00474.01

Development of virtual administration and improvement of virtual education for public administrators are priorities in the search for quicker, more efficient and effective services.
Constant education of public employees is essential to incorporate them in new technologies, for their own development and updating, as well as for public service. This constant education may be accomplished even only through virtual education.
In other words, education is a requirement of success in virtual administration, and in the same manner, virtual administration is required to improve educational services. Public employees must have the abilities and knowledge required for the adequate development of their duties..
Specifically, the project "Virtual Classrooms" has begun through the National Institute of Public Administration. This is a virtual educational project that intends to create a wide net of educational centers throughout the country equipped with the latest technologies in information and communication in order to increase virtual education and broadcast. Introduction of new technologies in constant education, will undoubtedly allow increasing available information about programs and courses, and will extend education to new destinations notwithstanding where they are through education on line.
Installation of virtual classrooms allows rendering quality educational services to more than 15,000 employees of all public administrations that could participate in courses reached through such classrooms without moving, for there is a virtual classroom in each province.
With this project, the Ministry of Public Administrations and all represented sectors in the General Commission for Constant Education, strengthen their principle community commitment in relation with constant education and new technologies in order to accomplish constant education for public employees.

Key words: Virtual education; Information Society; Education for Administrators.

Physical Location: (00206) - CLAD 00474.01

DESCENTRALIZACION FISCAL: TEORÍA DE LA REFORMA
FISCAL DECENTRALIZATION : THEORY AS REFORM

James Edwin Kee

Durante la última década, se ha generado un renovado interés por el concepto de descentralización fiscal o federalismo fiscal. Este interés surge después de medio siglo de centralización fiscal en casi todos los países desarrollados o aquéllos en vías de desarrollo,

Este ensayo aborda la teoría que sostiene la descentralización fiscal y sugiere las razones por las cuales ha cobrado popularidad. Dos países se examinen con cuidado: Brasil, el cual ha buscado la descentralización a partir de su reforma constitucional de 1988, y; China, que actualmente está considerando un cambio de política fiscal en este sentido. Se hace referencia al aprendizaje en la experiencia de estos dos países, así como un comparativo con otros países desarrollados o en vías de desarrollo.

El autor concluye que la descentralización fiscal es prometedora para las naciones que estén dispuestas a delegar responsabilidades de este tipo a sus gobiernos locales. Sin embargo, se debe prestar especial atención a la manera de delegar estas responsabilidades y específicamente a cuestiones relacionadas con desigualdades fiscales.

Palabras Clave: Administración Fiscal, Descentralización Fiscal.
Ubicación Física: (00360) – CLAD 00478.27

The last decade has seen a renewed interest in the concept of fiscal decentralization or fiscal federalism. This comes after a half-century of fiscal centralization in most developed and developing nations.

This paper exams the theory behind fiscal decentralization and suggest the reasons for its renewed popularity. Two countries are examined in some detail: Brazil, which moved in this direction after their constitutional reform of 1988; and China, which is currently considering a policy change in this direction. Lesson from those two countries and comparisons with some other developed and developing nations are provided.

The author concludes that fiscal decentralization provides promise for those nations wishing to encourage their subnational governments to assume additional responsibilities. However, special attention must be given to implementation issues, especially methods of dealing with fiscal inequities.

Key words: Fiscal Administration; Fiscal DESCENTRALIZACION.
Ubicación Física: (00360) - CLAD 00478.27

FEDERALISMO FISCAL EN BRASIL: TENDENCIAS HISTORICAS, CONTROVERSIAS ACTUALES Y RETOS FUTUROS
FISCAL FEDERALISM IN BRAZIL : HISTORICAL TRENDS, PRESENT CONTROVERSIES AND FUTURE CHALLENGES

José Cézar Castañar

El movimiento del péndulo ejemplifica la historia del federalismo fiscal en Brasil en donde han existido periodos de concentración de responsabilidades e ingresos fiscales por parte de gobierno federal, seguidos de periodos de descentralización de estas responsabilidades e ingresos a nivel estatal y municipal.

El último de estos periodos fue hace 15 años, cuando se aprobó la nueva Constitución Federal en 1988. En un principio, la aplicación de esta nueva Constitución tuvo como consecuencia una importante descentralización, que aumentó el ingreso de impuestos para ser transferidos a estados y municipios, así como el de aquéllos impuestos Estatales y locales. Durante los años siguientes, el gobierno federal recuperó casi el total de su parte inicial de ingresos de todos los impuestos al incrementar su carga fiscal (del 25% al 30% de GDP) y asegurar que los ingresos adicionales no se compartieran con otros niveles de gobierno.

El presente ensayo analiza las tendencias históricas del federalismo en Brasil, sus controversias actuales y sus retos futuros, como el que se presenta este año de gran importancia, en el cual el Congreso Nacional votará por una reforma del Sistema Fiscal.

El ensayo contradice la idea generalizada de que los gobiernos locales son ineficientes y poco comprometidos con la disciplina fiscal. Asimismo, pone énfasis en el crecimiento que en la prestación de servicios públicos han tenido los gobiernos locales, aún cuando reconoce que una descentralización excesiva puede tener como consecuencia que se dupliquen los servicios prestados, que exista un excedente en el limitado gasto público y una falta de coordinación en las prioridades nacionales. También demuestra que parte del excedente en el presupuesto del gobierno federal obtenido durante los últimos años a través del incremento en la carga fiscal se utiliza para pago de intereses.

De esta manera, el reto para el federalismo fiscal brasileño es hoy y para los próximos años, reconciliar los objetivos de efectividad y respuesta del gasto público a través de la descentralización mediante una coordinación central de prioridades nacionales y el compromiso de mantener una disciplina fiscal.

Palabras Clave: Federalismo; Administración Fiscal; Politica Fiscal; Responsabilidad Fiscal; Brasil.

Ubicación Física: (00361) – CLAD 00478.26

A pendulum movement marks the history of fiscal federalism in Brazil, where periods of concentration of tax revenues and responsibilities on the federal government were followed by periods of decentralization of revenues and responsibilities to the sub national (states and municipalities) level.

The last of these pendulum cycles occurred in the last 15 years, following the voting of a new federal constitution, on 1988. At first, the new constitution implemented a significant decentralization, increasing the amount of tax revenues to be transferred to states and municipalities, as well as increasing the revenue from State and local taxes. In the following years, the federal government recovered most of its initial share of the total tax revenues, by increasing the total tax burden (from 25% to 35% of GDP) and ensuring that the additional revenues were not shared with the other levels of government.

The present paper examines the historical trends of the brazilian federalism, its present controversies and future challenges, what is especially important when the national congress will be voting, this year, a new Tax System Reform.

The paper contests the notion, widely spreaded, that the sub national governments are inefficient and not committed to fiscal discipline. It also emphasizes the fact that the production and delivering of public services are increasingly being made through the sub national governments, although the excessive decentralization can lead to duplication of services, waste of scarce financial resources and lack of coordination of the national priorities. It also shows that much of the budget surpluses that the federal government obtained in the previous years, through tax burden increase and revenue concentration is being used to interest payments.

Thus, to reconcile the goals of effective and responsive use of public resources through decentralization with the need for central coordination of national priorities and the commitment with fiscal discipline is, more than ever, the challenge of the brazilian fiscal federalism, today and in the years to come.

Key Words: Federalism; Fiscal administration; Fiscal policy; Brazil
Ubicación Física: (00361) - CLAD 00478.26

CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS POLÍTICOS ENTRE LOS ESTADOS NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL Y EL SINDICATO
CONTRUCTION OF POLITICAL CONSENSUS BETWEEN NATIONAL, PROVINCIAL AND MUNICIPAL STATES AND LABOR UNION

Diego Hernán Gutiérrez

El artículo se refiere a condiciones derivadas de las Reformas realizadas en la República Argentina, como parte del proceso de transformación del Estado.

Aborda las modificaciones a la Reforma Administrativa, de manera específica el régimen de los empleados públicos que modifica lo referente a la carrera en el servicio público.

Se trata de un estudio de caso que parte de la descripción de la situación económica, política y administrativa del país sudamericano de fines de los años 80 y la década de los 90, y cómo confluyeron el gobierno, la sociedad, particularmente las fuerzas sindicales, para la búsqueda de consensos.

Describe los procedimientos para la prestación de los servicios de salud y las estrategias de intervención de los órdenes federal, provincial y nacional, contando con la participación y acuerdo de los correspondientes niveles de autoridad.

Hace un análisis comparativo entre los trabajadores del Ministerio de Salud adcritos en unidades de provincia y aquellos que prestan sus servicios en la capital. Plantea la necesidad de racionalizar el número y la distribución de servidores públicos. Plantea la necesidad de colaborar en la planificación, coordinación y asesoramiento, la implementación de los aspectos de la política de la Función Pública que comprometen la acción conjunta de las provincias, la ciudad de Buenos Aires y la Nación afirmando los procesos de reforma asegurando la consolidación de los mismos mediante el fortalecimiento de las acciones de cooperación multilateral, propósito que es sostenido como visión del Consejo Federal de la Función Pública.

Observa que la participación de los sindicatos es decisiva para alcanzar el objetivo de terminar con la desigualdad nacional.

Afirma que la Reforma es un proceso eminentemente político, por lo tanto hay que generar los consensos necesarios para cambiar y generar un nuevo modelo de estado, fundado en los valores compartidos que generen relaciones de confianza, permitiendo la previsión de expectativas y comportamientos y la organización eficiente y corporativa de la interacción en la sociedad.

Concluye diciendo que una de las funciones del Estado, en etapa de reforma y que debiera ponerse mayor énfasis es "la reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos".

Palabras Clave: Consenso; Prsonal público; Relaciones gubernamentales: Estudio de caso; Argentina.

Ubicación Física: (00125) - CLAD 00472.17

This article refers to conditions derived of Reforms made in Argentina as part of the State transformation process.

It states modifications made during Administrative Reforms, specifically to the public employees' régime that modifies public service career.

It is a case study that describes the economical, political and administrative situation in this country during the last years of the eighties and the ninety's decade, as well as the manner government, society and labor unions looked for consensus.

This article describes procedures for health services and strategies to control federal, provincial and municipal orders with participation and acceptance of the corresponding authority levels.

It makes a comparative analysis between workers in province units of the Health Ministry and those that work in the capital city. It establishes that is necessary to rationalize employees and public servers' distribution.

It states the need to collaborate in planning, coordination and advise to implement political aspects of Public Function that undertake linked actions of provinces, the city of Buenos Aires and the Nation strengthening reform processes through multilateral cooperation actions as the Federal Council of Public Function states.

It observes that participation of labor unions is very important to reach the goal of ending national inequality.

It affirms that Reform is mainly a political process and therefore needs consensus for change and to generate a new State model with shared values that create trust, agreed expectation and behavior and efficient organization of society interaction.

Finally it concludes that one of the State purposes during reform stages that should be emphasized is "reduction in regional differences und inequality among citizens".

Key words: Consensus; Public Personnel; Government Relations, Case Study; Argentina.

Physical Location: (00125) – CLAD 00472.17

ÉTICA, GESTIÓN MUNICIPAL Y DESARROLLO SUSTENTABLE
ETHICS, LOCAL MANAGEMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Patricia A. Gillezeau Berrios

El artículo señala la importancia del desarrollo sustentable vinculado a la nueva gestión municipal, en un marco construido a partir de consideraciones éticas.
Se intenta dar una visión de un desarrollo local más integrador, más coherente con los principios de la naturaleza y los seres que habitan el planeta. Esta concepción debe ir más allá de los enfoques tradicionales, más humano y esperanzador para las futuras generaciones.
En América Latina el Estado de las últimas décadas ha venido sufriendo modificaciones y cambios, pasando del denominado Estado benefactor o del Estado del paradigma asegurador al Estado Liberal-conservador, o del Estado regulador al Estado neoliberal.
Desde esa época se incluye conceptualmente, pero no en la práctica, la variable medio ambiente y conservación a la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos.
En esta recomposición de fuerzas los principios que sustentaban el crecimiento económico son resignificados por los valores de la democracia participativa, de la gestión descentralizada de los recursos productivos y del desarrollo sustentable o sostenible como un nuevo estilo en las estrategias para la planificación del desarrollo de los países latinoamericanos.
De la investigación realizada se concluye que es inaplazable la formulación de nuevos enfoques, nueva metodología y alternativas dirigidas a soluciones de carácter integral, es decir, que engloben decisiones económicas, sociales, políticas, ecológicas, y sobretodo, desde una perspectiva ética de los procesos, que permita la satisfacción de las necesidades, expectativas y requerimientos de las futuras generaciones.
Se propone de manera relevante asumir entre las nuevas estrategias, el principio de autogestión que implica, más que la autarquía de las comunidades, su participación directa en la gestión de planificación. Se propone así una forma innovadora para recuperar las identidades colectivas y reintegrar realmente a las comunidades en el espacio de las economías nacionales, integrarlas activamente en la concreción de su propio desarrollo.

Palabras clave: Desarrollo local; Desarrollo sostenible; Relaciones estado y sociedad.

Ubicación Física: (33877) - CLAD 00477.05

This article establishes the importance of sustainable development along with new local (municipal) management, considered from an ethical point of view.

It intends to transmit a more integrating view of local development, more coherent with natural principles and living creatures. This concept must go further from traditional concepts; it should be more humane and hopeful for future generations.

During the last decades in Latin America, State has gone through modifications and changes transforming from a benefactor State to a liberal-conservative State, or from a control State to a neoliberal State. Since then, the concept, - not in practice- of environment and conservation has been included for development projects.

With new political forces, principles based in economical growth are reconsidered for participating democratic values, decentralized management of resources and sustainable development with new planed strategies in Latin American countries.

Conclusions from the investigation made, are that the application of new perspectives, methodologies and alternatives aimed at integral solutions, which take into account economical, social, political and environmental decisions, but above all with an ethical perception in processes that allows satisfaction of needs, expectations and requirements for future generations cannot be postponed.

The assumption of new strategies is proposed, such as the principle of self management that implies direct participation for communities in management planning. Therefore, an innovating manner to recover collective identities and reintegration of communities with national economy, as well as for their own development, is set forward.

Key words: Local Development; Sustainable Development; Society and State Relation.

Physical Location: (33877) – CLAD 00477.05

Revista de Administración Pública

NUEVA ÉPOCA

Instrucciones para los colaboradores

1) Los artículos enviados a la Revista de Administración Pública (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio. Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países. Los trabajos pueden ser entregados, para su dictamen y publicación, en español o inglés.

2) La dictaminación de los trabajos es de carácter anónimo y llevada a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable. Se comunicará al autor el fallo en un lapso no mayor a 6 semanas.

3) El autor concede a la RAP el permiso automático para que su material se difunda en antologías y medios magnéticos y fotográficos

4) Las propuestas de artículos para la RAP deben entregarse en dos ejemplares impresos, en papel tamaño carta por una sola cara, a doble espacio y con una extensión máxima de 30 páginas, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se podrán aceptar trabajos con una extensión mayor. también se deberá adjuntar un disco de computadora rotulado con el título del artículo y el nombre del autor o autores. Poner cada gráfica, cuadro, diagrama o figura en un archivo diferente en formato Excel o Word para Windows, indicando el lugar que le corresponde a cada uno en el texto.

5) El trabajo debe contar con una estructura mínima de introducción, desarrollo y conclusiones, cumpliendo con las siguientes especificaciones mínimasç:
   a) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa la usarse por primera vez en el texto.
   b) Las notas deben aparecer numeradas y agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
      Para libro. nombre, apellido, Título, lugar de edición, editorial, año. (Si no es primera edición indicar el número de edición)
   c) La bibliografía final se ordenaráalfabéticamente, siguiendo el formato anterior, pero invirtiendo el órden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno(s), los autores del trabajo deberán hacerlo explícito.
   d) Los cuadros, gráficas y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo mas claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas a menos que el espacio no lo permita e indicar las unidades cuando sea el caso. Los

cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro i, ii, iii, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración.

7) Enviar, junto con el trabajo, la siguiente información: 1) título del trabajo, el cual debe ser breve y claro, aunque también se pueden aceptar subtítulos; 2) un resúmen del artículo en español e inglés de 60 a 120 palabras, dependiendo de su extensión; 3) nombre y nacionalidad del autor; 4) Indicar máximo nivel de estudios alcanzados y los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución); 5) enviar breve currículum académico (mencionar líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 o 4 publicaciones), y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo); 4) Domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor(es).

Los artículos podrán entregarse en la siguiente dirección:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca, Primer Piso
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa, Distrito Federal
MÉXICO
Tels. (+52 55) 50 81 26 00 exts. 4285, 4325, 4308 y 4311
http://www.inap.org.mx/rap

O enviarse por correo electrónico a la siguiente dirección: salormo@yahoo.com En los casos de los envíos por correo, será responsabilidad exclusiva del autor o autores, asegurarse que sus propuestas se recibieron completas. El envío por correo electrónico no elimina la obligación de presentar los dos ejemplares impresos.

8) La RAP se reserva el derecho de hacer los cambios editoriales que considere convenientes. No se devuelven originales.