

Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas

**Quim Brugué,
Ismael Blanco y
Júlia Boada**

Quim Brugué

Catedrático de Ciencia Política y Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Docente e investigador en los ámbitos de la gestión y el análisis de las políticas públicas, los gobiernos locales y la innovación democrática. Entre 2003 y 2008 ejerció como Director General de Participación Ciudadana en la Generalitat de Catalunya.

Ismael Blanco

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Actualmente es investigador Ramón y Cajal en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Previamente, investigador postdoctoral en De Montfort University (Reino Unido) con una beca Beatriu de Pinós. Sus temas de investigación son las políticas públicas urbanas, la rehabilitación de barrios, las redes de gobernanza urbana, la participación ciudadana y el desarrollo comunitario.

Júlia Boada

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona (UPF) y colaboradora de investigación en el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)
Universidad Autónoma de Barcelona (UAB)
08193 Bellaterra, Barcelona - España
E-mails: quim.brugue@uab.cat
ismael.blanco@uab.cat
j.boadadanes@gmail.com

Todos desean la innovación, pero pocos saben cómo obtenerla. Su oscuridad parece especialmente intensa cuando nos referimos a la administración pública, donde priman las rutinas y las exigencias de seguridad.

Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas*

Introducción

El término innovación se ha convertido en un icono. Las personas hemos de ser innovadoras para poder progresar, la economía solo se recuperará a partir de la innovación, las entidades sociales necesitan ser innovadoras para adaptarse a los nuevos tiempos, y la administración solo logrará una modernización eficaz si es capaz de mostrarse innovadora. La innovación, tal como indican Pollitt y Hupe (2011), se ha convertido en un “concepto mágico”.

Este acuerdo genérico, sin embargo, plantea algunos interrogantes cuando se intenta concretar el *porqué*, el *qué* y el *cómo* de la innovación. Por un lado, como con todos los conceptos “mágicos”, el término innovación es polisémico y su definición ha despertado intensas discusiones académicas (Moulaert ...[et al], 2005; Ramírez-Alujas, 2011 y 2012; Voorberg ...[et al], 2013). Sin pretender profundizar en estos debates, dedicaremos el primer apartado de este artículo a definir nuestra posición sobre el *porqué*, el *qué* y el *cómo* de la innovación en el ámbito de la administración pública.

Por otro lado, la contundencia con la que defendemos la necesidad de la innovación tiende a desvanecerse cuando pasamos de la teoría a la práctica. Al convertir las palabras en hechos nos asaltan múltiples dificultades operativas, de manera que la innovación a menudo se presenta como una caja negra. Todos la desean, pero pocos saben cómo obtenerla. Y su oscuridad parece especialmente intensa cuando nos referimos a la administración pública, donde priman las rutinas y las exigencias de seguridad. Así pues, el *cómo* de la innovación ha despertado también intensos debates (Mulgan y Albury, 2003; Chesbrough, 2003; Cornella y Flores, 2007; Longo, 2012), y este es el terreno en el que pretendemos situar nuestras aportaciones.

El artículo parte, como se verá más adelante, de una investigación donde se exploraron cuatro experiencias de políticas públicas innovadoras. En cada una de ellas se analizaron sus características

Recibido: 17-12-2013. Aceptado: 27-04-2014.

(*) Una versión preliminar del texto fue presentado en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAPP-Fundación Ortega y Gasset, Madrid, 22 al 24 de septiembre de 2013.

básicas, aunque el acento se colocó sobre cómo se generó su fuerza innovadora. Una fuerza que -según nuestra hipótesis de trabajo- nace en un determinado *entorno* y se moviliza cuando actúan los *motores* de la innovación. *Entornos y motores* serán pues los recursos conceptuales que utilizaremos para entender el cómo de la innovación en las políticas públicas.

Con estos objetivos en mente, el primer apartado ofrece una visión panorámica de nuestro marco teórico, articulado a partir de los interrogantes en torno al porqué, el qué y el cómo de la innovación. El segundo apartado, por su parte, presenta los casos de estudio. Se trata de un material empírico extenso que se esquematiza con fines ilustrativos, sin pretender profundizar en cada una de las experiencias innovadoras. El tercer apartado se concentra en el cómo de la innovación y, con esta finalidad, define los conceptos de *entornos* y *motores* y los aplica a los casos de estudio. Finalmente, tras cruzar conceptos con experiencias, las conclusiones del artículo se destinan a sintetizar nuestra aportación, la que, como se había anticipado, se centra en identificar los factores que pueden facilitar las prácticas innovadoras en la administración pública.

1. Innovación y políticas públicas

La mayoría de los estudios sobre innovación beben de sus orígenes *schumpeterianos* y, por lo tanto, enraízan con el sector privado y con las actitudes emprendedoras que se asocian al mercado y al capitalismo. Estas bases, durante los últimos veinte años, se han adaptado y trasladado primero al ámbito del *management* público (Lynn, 1997; Osborne y Brown, 2005; Moulaert y Nussbaumer, 2006; Moore y Hartley, 2008) y, más recientemente, a través de un giro en sus objetivos, al terreno de lo que conocemos como innovación social (Von Hippel, 2005; Mulgan, 2007; Bassi, 2011; Moulaert, 2010; Voorberg ... [et al], 2013).

Como ya hemos anticipado, no vamos a entrar ahora en los debates conceptuales sobre el sentido y el significado de la innovación, sino que nos limitaremos a apuntar nuestras posiciones en relación con el *porqué*, al *qué* y al *cómo* de la innovación en el sector público y, más concretamente, en la elaboración de políticas públicas.

El porqué de la innovación en las políticas públicas

Las instituciones públicas no viven aisladas de su entorno. Al contrario, suelen interactuar con la realidad de una forma especialmente intensa, pues es ella la que les provee tanto de demandas como de recursos. Las

La voluntad de construir una administración innovadora choca con la propia naturaleza de unas organizaciones que no están pensadas para la innovación sino, más bien, para evitarla.

administraciones públicas reflejan el mundo que las rodea y, simultáneamente, aspiran a transformarlo, de manera que sus vínculos con el contexto social y económico son muy estrechos. Así pues, las razones que justifican la necesidad de modernizar la administración pública no se encuentran únicamente en sus desajustes internos sino, sobre todo, en los retos de un entorno en profunda transformación.

Hoy es un lugar común referirse a las incertidumbres que despierta un contexto que algunos han definido como un auténtico cambio de época (Bauman, 2000; Subirats, 2011). Una transformación de tal calado que, lógicamente, desconcierta a las instituciones públicas que deberían lidiar con esa realidad emergente. En este contexto de intensas transformaciones, las administraciones públicas buscan reinventarse y la innovación se convierte en un imperativo.

En estas circunstancias, nadie parece dudar de la necesidad de apostar por la innovación, aunque al trasladar esta apuesta al funcionamiento cotidiano y efectivo de la administración pública surgen múltiples interrogantes. La voluntad de construir una administración innovadora choca con la propia naturaleza de unas organizaciones que no están pensadas para la innovación sino, más bien, para evitarla. No se trata de una crítica fácil; es una constatación: las administraciones públicas se han construido históricamente sobre los pilares *weberianos* de la seguridad, la continuidad, la uniformidad y la certidumbre tecnocrática. Cuatro pilares que otorgan una enorme estabilidad, pero que restan agilidad y libertad de movimientos. Nuestras administraciones están tradicionalmente dotadas de potentes músculos ejecutores, pero les falta el cerebro creativo que asociamos a las habilidades adaptativas e innovadoras que ahora reclamamos (Brugué, 2009).

Y sin embargo, según parece, están obligadas contextualmente a ser innovadoras. No les queda más remedio. La innovación, tal como ya habíamos apuntado, no es una opción sino una obligación. Y para comprender las razones de esta *obligación*, se nos sugiere que la administración pública necesita innovar para dar respuesta a unos problemas que -en un contexto de profunda transformación- no solo han cambiado sino que se han convertido en altamente complejos y poliédricos. La literatura académica se ha referido a estos problemas como *wicked problems* y ha subrayado los déficits cognitivos de las administraciones públicas a la hora de abordarlos (Rittel y Webber, 1973; Wagenaar, 2007; Weber y Khademan, 2008).

Frente a la creciente complejidad de los problemas, las respuestas que se apoyan únicamente en el músculo tecnocrático se muestran insuficientes. De hecho, la expresión *policy failure* pone de manifiesto

Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continuada, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas.

la incapacidad de las instituciones públicas, superadas por unos asuntos que las desbordan (Boven y Hart, 1998). Tal como lo expresa Innerarity (2011), las dificultades que hoy tenemos para hacer frente a la crisis económica, a la cohesión social o al cambio climático no se encuentran tanto en la falta de capacidad administrativa como en las dificultades cognitivas para abordar estos asuntos en toda su complejidad. Es esta irreductible complejidad de nuestros problemas la que, en definitiva, convierte la innovación en una exigencia y nos conduce hacia una administración que debemos construir sobre los nuevos pilares -más inseguros, ciertamente- del saber, la adaptabilidad y la innovación. Cuando el músculo se muestra insuficiente, hemos de desarrollar el cerebro que nos ha de permitir hablar, pensar y, finalmente, innovar.

El *qué* de la innovación en las políticas públicas

Tal como fue subrayado en el apartado anterior, en aquellas sociedades caracterizadas por el cambio y la incertidumbre, la innovación se ha convertido en una retórica omnipresente. Una retórica polisémica y que, tal como recogen diversos estudios, abre la puerta a una pluralidad de enfoques y definiciones (Osborne y Brown, 2005; Ramírez-Alujas, 2012).

De entrada, es posible distinguir entre enfoques instrumentales y sustantivos. Los primeros se refieren a la innovación como un conjunto de ideas que permiten mejorar la eficiencia de determinadas actuaciones. La innovación, desde esta óptica, no modifica lo que se hace sino la manera de hacerlo. Los segundos, en cambio, consideran que la innovación implica una forma sustancialmente diferente de entender, abordar y transformar la realidad. No se trata únicamente de incidir en los procesos sino de replantear la propia naturaleza de los problemas. Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continuada, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas.

En este artículo optamos por un enfoque sustantivo que interpreta la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. Simultáneamente, como se explicará en el próximo apartado, consideramos que mientras las técnicas pertenecen al dominio de individuos expertos, los conocimientos son siempre de origen coral. La innovación, por lo tanto,

La innovación es siempre colectiva, una reflexión compartida y democrática donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio.

invoca tanto un *salto cognitivo* como una generación *democrática* del mismo (Von Hippel, 2005).

En otros términos, asociamos innovación con nuevo conocimiento, aunque este no se genera simplemente por acumulación de información sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores. La innovación, en tanto que generación de nuevo conocimiento sustantivo, es más un viaje colectivo que un esfuerzo individual (Landry, 2000; Guia [et al], 2009). Las instituciones innovadoras no se dedican a acumular información sino que articulan procesos plurales de reflexión que generan nuevo conocimiento. La innovación, siguiendo las propuestas de Innerarity (2011), es un proceso que transforma reflexivamente la información en algo inteligente y, de esta manera, lo convierte en conocimiento.

La dimensión coral y colectiva de la innovación permite diferenciarla de un concepto muy cercano pero que se posee de manera individual: la creatividad. En este sentido, la creatividad es una condición necesaria pero no suficiente para promover la innovación, que siempre requiere un esfuerzo interactivo suplementario. Por otro lado, tal como proponía Schumpeter en sus trabajos seminales, la creatividad se relaciona con la destrucción (creativa). Así, el sentido disruptivo de la creatividad nos recuerda que la innovación, incluso en el ámbito de la administración pública, no puede limitarse a mejoras continuas sino que debe introducir saltos cualitativos. Innovamos cuando, entre todos, somos capaces de generar ideas que *revolucionan* nuestra forma de definir y abordar los viejos problemas.

En definitiva, a partir de las reflexiones presentadas en los párrafos anteriores, nuestra definición de innovación toma en consideración dos aspectos clave:

- La innovación sustantiva, en primer lugar, parte de reconocer el desconocimiento o, si se prefiere, de un saber superado. Una institución -pública en nuestro caso- que no sea capaz de ponerse en cuestión y de dudar de sus propias actividades, nunca podrá ser innovadora. La innovación de la que hablamos, por lo tanto, es aquella que genera nuevo conocimiento, mientras que no consideraríamos innovador mejorar el viejo conocimiento.

- En segundo lugar, la innovación es siempre colectiva, una reflexión compartida y democrática donde el nuevo conocimiento se genera a partir del intercambio. Este aspecto de la innovación nos parece crucial y, consecuentemente, le dedicamos algún comentario adicional en el siguiente apartado.

El cómo de la innovación en las políticas públicas

En el plano conceptual en el que nos movemos en el primer apartado, nos hemos referido al *cómo* de la innovación en las políticas públicas como un proceso que genera nuevo conocimiento a través del diálogo entre una pluralidad de actores. La innovación supone un salto cognitivo que solo se produce a través de una reflexión colectiva y democrática. La innovación, como ya habíamos mencionado, no la generan individuos que monopolizan sabiduría sino colectivos que comparten y aprenden unos de otros.

Se trata de un debate antiguo y recurrente en el ámbito de la filosofía política y de las ciencias sociales. Ya en el siglo IV a. C., Platón y Aristóteles mostraban sus discrepancias sobre la mejor forma de adoptar decisiones *sabias*. Para Platón, existía una aristocracia cognitiva -formada por los mejores- que debía asumir esta tarea, mientras que para Aristóteles nunca el más sabio de los hombres podía alcanzar la sabiduría que almacenaban muchos hombres. El conocimiento individual frente al conocimiento colectivo.

Un debate similar es el que enfrenta la racionalidad tecnocrática con la racionalidad deliberativa. La racionalidad tecnocrática, ejemplificada en Weber, considera que la mejor forma de tomar una decisión es recurrir a los expertos, mientras que la racionalidad deliberativa, que tiene en Habermas a uno de sus referentes actuales, supone que las mejores decisiones derivan de actos comunicativos que permiten poner en diálogo perspectivas diversas (Habermas, 1999; Hajer y Wagenaar, 2003; Gutman y Thompson, 2004).

Así pues, en el corazón de los debates en torno a la innovación late la tensión entre la producción individual o colectiva de nuevo conocimiento. Este debate es de una enorme trascendencia para la ciencia de la administración, pues pone en duda su tradicional sesgo tecnocrático y la acerca al mundo -siempre considerado lejano- de la democracia. En nuestras percepciones más consolidadas, la administración se ocupa de la gestión técnicamente adecuada de las acciones, mientras que la política se dedica al debate democrático sobre qué decisiones tomar. Sin embargo, con la definición de innovación que proponemos estamos subvirtiendo esta premisa clásica y, por lo tanto, poniendo en duda parte del acervo conceptual acumulado (Fischer y Forester, 1993).

En la disciplina que analiza las políticas públicas, no estamos ante un replanteamiento original, pero sí relativamente reciente. De hecho, podríamos resumirlo en las divergencias conceptuales entre dos clásicos: *Speaking Truth to Power* de Wildavsky (1979) y *The*

Intelligence of Democracy de Lindblom (1965). Ambos libros expresan sus puntos de vista en la elegante elección de sus títulos. Wildavsky supone que existe un conocimiento experto que monopoliza la verdad y que, por lo tanto, debe ser *contado* a las personas que toman decisiones investidas de poder. Las políticas públicas se construyen, pues, en los castillos tecnocráticos. Lindblom, en cambio, considera que el saber no se monopoliza sino que nace del intercambio de argumentos -de la democracia-. Se trata de un *giro* que nos traslada del castillo a la plaza pública.

2. Experiencias innovadoras: de la teoría a la práctica

En este segundo apartado se presentan las cuatro experiencias innovadoras que hemos analizado. Por razones de espacio no es posible entrar en detalles de cada uno de los estudios de caso -que pueden encontrarse en la investigación original (Boada, Blanco y Brugué, 2013)- y, por lo tanto, nos referiremos a ellos de manera muy sintética. Así pues, a pesar de la base empírica de nuestro trabajo, lo que sigue se centra menos en el relato de los casos y más en una lectura analítica de los mismos.

Una aproximación a cuatro políticas públicas innovadoras

Las cuatro políticas públicas innovadoras que hemos analizado son los *Catálogos del Paisaje* (una política destinada a gestionar el paisaje en tanto factor clave para la calidad de vida de las personas), la *Ley de Barrios* (una política integral y compleja destinada a la lucha contra la segregación urbana), los *Centros Cívicos* de Girona (una política que trabaja la cohesión social desde lógicas comunitarias y relacionales) y la *Súper-manzana* de Gracia (una política de movilidad basada en una concepción poliédrica tanto del espacio urbano como de las personas que lo utilizan). Las dos primeras políticas se desarrollan en la escala regional-autonómica (Cataluña), mientras que las otras dos lo hacen en la escala local (Girona y el barrio de Gracia de Barcelona).

Escogimos estas experiencias por su diversidad temática y, sobre todo, porque podíamos identificarlas como casos de innovación sustantiva. No se trata de políticas que mejoren procesos de trabajo ya existentes, sino que proponen giros sustantivos tanto en relación con los problemas que abordan como con las soluciones que apuntan. Adicionalmente, las cuatro políticas han sido diseñadas, implementadas y, al menos parcialmente, evaluadas; de manera que disponemos de perspectiva temporal y de materiales para su análisis. También se

trata de políticas cuyo carácter innovador ha sido reconocido tanto en el ámbito académico como en el profesional, de manera que podemos imponer un requisito de prestigio que avala su carácter innovador (Ajuntament de Barcelona, 2003; Ajuntament de Girona, 2007; Nel-lo, 2008 y 2011; Observatori del Paisatge de Catalunya, 2012).

Finalmente, tan solo recordar que, metodológicamente, nuestro trabajo empírico partió del análisis documental de fuentes secundarias y se completó con una aproximación cualitativa a partir de 12 entrevistas semiestructuradas a actores clave de las diversas políticas públicas. Concretamente, para cada uno de los casos se entrevistó a cuatro perfiles diferentes, facilitando así el contraste entre las distintas aportaciones: un responsable político de la política pública, un técnico vinculado a su implementación, un experto externo que la hubiera analizado, y un ciudadano comprometido y activo en el ámbito de la política¹.

A continuación repasamos las principales características de cada uno de los cuatro casos. Para ello, en lugar de relatar individualmente las cuatro experiencias, hemos optado por una presentación analítica donde recuperamos nuestras reflexiones sobre el *porqué* y el *qué* de la innovación y las aplicamos a los casos de estudio. Nos reservamos las reflexiones sobre el *cómo* para el siguiente apartado, donde nos centraremos en los entornos y los motores de la innovación.

El *porqué* de la innovación: problemas no resueltos y voluntad de abordarlos

La innovación es un imperativo para una administración pública del siglo XXI que pretenda afrontar los problemas inéditos y crecientemente complejos que se le plantean. Así pues, lejos de ser una moda

¹ Las personas entrevistadas han sido: J. Nogué (director del Observatorio del Paisaje), M. Castaner (profesora de Geografía en la UdG y presidenta de la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio), P. Sala (coordinador técnico del Observatorio del Paisaje), R. Vernet (asociación Priorat), O. Nel-lo (secretario general de Política Territorial que impulsó la Ley de Barrios), J. Bàguena (asesor en materia de planificación territorial en el momento de impulsar la Ley), Jordi Bonet (presidente de la Federación de Vecinos/as de Barcelona), E. Jiménez (socio y director de Innovación y Consultoría en Políticas SL), M. Mora (responsable de la red de Centros Cívicos de Girona), M. Combis (directora del Centro Cívico de Pont Major), O. Rebollo (coordinador de la Escuela de Políticas Sociales y Urbanas del IGOP, UAB), L. Herrera (presidente de la asociación de jubilados de Pont Major), S. Rueda (director de la Escuela de Ecología Urbana de Barcelona), G. Espriu (ex concejal del distrito de Gracia), A. Ramón (presidente de la asociación de vecinos/as de la vila de Gracia) y F. Magrinyà (profesor de la UPC).

Son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación. Con otros términos, es el fracaso de determinadas políticas el principal estímulo para construir políticas innovadoras.

pasajera, la innovación nace de las exigencias de la propia realidad y de las necesidades que esta genera. Son los problemas no resueltos y la voluntad de resolverlos lo que estimula la innovación.

En los casos que hemos estudiado se constata cómo el origen de la innovación se encuentra en el reconocimiento de un problema no resuelto y en la constatación de los límites de las respuestas propuestas hasta el momento. Con otros términos, es el *fracaso* de determinadas políticas el principal estímulo para construir políticas innovadoras.

- En el primero de los casos, según los propios entrevistados, las razones que explican la aparición de innovadoras políticas del paisaje en Cataluña se encuentran en el reconocimiento tanto de la incesante pérdida de la calidad territorial que se ha producido durante las últimas décadas (problema no resuelto), como de la insuficiencia y la incapacidad de la planificación territorial para revertir esta tendencia (fracaso de la política).

- Lo mismo sucede con el ejemplo de la Ley de Barrios, la cual partiría de la intensificación y la cronificación de los procesos de degradación vividos en determinados enclaves urbanos (problema no resuelto), y en la debilidad de los impactos provocados por intervenciones exclusivamente localistas y altamente sectorializadas (fracaso de la política).

- Las crecientes dificultades para construir comunidades cohesionadas (problema no resuelto) y la reducida eficacia de las políticas sociales más tradicionales (fracaso de la política) se encuentran en la raíz de la innovación que define los Centros Cívicos de Girona. La innovación, por lo tanto, también en este caso, parte de un diagnóstico de la realidad y de la voluntad de transformarla a través de una renovación tanto del contenido de las políticas como de los instrumentos de actuación.

- Finalmente, en el caso del barrio de Gracia, son las dificultades en el uso del espacio urbano y los problemas de convivencia que se generan (problema no resuelto), así como los límites de unas políticas centradas en una visión excesivamente tecnocrática de la movilidad (fracaso de la política), lo que estimula la innovación que supone la idea de las Súper-manzanas.

Así pues, la innovación aparece como una necesidad cuando se identifican problemas y se reconocen las deficiencias de las soluciones disponibles. Es cierto también -y así lo hemos recogido durante las entrevistas- que, a partir de este origen, la innovación puede verse favorecida por un contexto social y político propicio. En este sentido,

se apunta cómo la innovación se abre camino más fácilmente cuando hay cambios políticos, cuando la necesidad de pacto obliga al diálogo entre diferentes formaciones políticas y, sobre todo, cuando existe suficiente conciencia y capacidad de presión ciudadana.

En cualquier caso, a través del análisis de las cuatro experiencias hemos constatado cómo la innovación se relaciona, en primer lugar, con la existencia de los llamados *wicked problems* (la necesidad) y, en segundo lugar, con los déficits cognitivos que dificultan su abordaje y provocan el *policy failure* (el fracaso). Ha sido la propia realidad de estas cuatro políticas públicas la que nos ha ayudado a confirmar y a clarificar estos conceptos, tal como se sintetiza en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Los orígenes de la innovación en la administración pública

	Necesidades	Fracasos
Paisaje	Déficit en la calidad territorial y aparición de conflictos.	Fracaso de una política territorial incapaz de hacer frente a las tensiones de un crecimiento descontrolado.
Barrios	Cronificación de situaciones de marginalidad urbana.	Fracaso de las políticas de rehabilitación urbana excesivamente fragmentadas y profesionalizadas.
Centros Cívicos	Crecientes problemas de cohesión social.	Fracaso de las políticas sociales asistenciales y tecnocráticas.
Súper-manzanas	Colapso y conflicto en el uso del espacio público.	Fracaso de un urbanismo zonificador y de una movilidad basada en viandantes.

Fuente: elaboración propia.

El qué de la innovación: giros sustantivos y metodológicos

Nos hemos referido anteriormente a la innovación como un proceso reflexivo y coral que, a partir de reconocer el saber superado, es capaz de generar nuevo conocimiento. Así pues, de entrada, afirmamos que la innovación no puede limitarse a mejorar lo que ya estamos haciendo, sino que nos obliga a modificar el propio punto de arranque de una política pública. Se trata de superar los parámetros tradicionales y de impulsar una aproximación genuinamente novedosa. Sin este *giro conceptual*, no existe innovación.

En este sentido, en primer lugar, la política del paisaje solo puede entenderse como la superación de la vieja cultura del territorio, donde los paisajes son físicos y estáticos (saber superado), y su sustitución por una nueva aproximación que reconoce los aspectos intangibles del

territorio y su impacto sobre la calidad de vida de las personas (nuevo conocimiento). Se trata de un cambio sustantivo que convierte aquello unidimensional (un paisaje físico singular) en algo multidimensional (incorporando aspectos sociales, históricos, económicos, culturales o emocionales que definen el paisaje como algo vivido y no únicamente observado). Un cambio que nos traslada desde una política *simple*, que se limita a la protección del paisaje, a una política *compleja*, que pretende mejorar la calidad de vida de las personas que conviven en un determinado territorio.

La política de regeneración de barrios también parte de la insatisfacción con los modelos sectoriales de intervención urbana (saber superado) y, consecuentemente, de la voluntad de impulsar una política pública que asuma la complejidad, combinando diferentes escalas de intervención, múltiples enfoques sectoriales y las diversas miradas de los actores (nuevo conocimiento). Se pretende, de esta manera, romper con las clásicas distinciones entre las políticas locales y las supralocales, o entre las intervenciones dirigidas a las piedras y a las personas. Simplificaciones superadas que dan paso, a través de la Ley de Barrios, a una nueva filosofía basada en la integralidad, la transversalidad y la participación.

En tercer lugar, los Centros Cívicos de Girona son una experiencia doblemente innovadora, pues reconoce los límites tanto de las dinámicas y las formas tradicionales de los equipamientos de proximidad (primer saber superado) como de las políticas especializadas en promover el bienestar social (segundo saber superado). Así, los Centros Cívicos de Girona dejan de ser percibidos como contenedores de actividades para ser definidos como espacios comunitarios y relacionales. La programación de actividades deja paso a las propias personas, que se convierten en los protagonistas de estos equipamientos. Además, este giro conceptual se vincula al fracaso de unas políticas sociales que, en su formato tradicional, se muestran incapaces de generar cohesión social. Los Centros Cívicos, en tanto que espacios de relación, reconocen la importancia de los vínculos, de los encuentros y de los intercambios a la hora de favorecer la cohesión social (nuevo conocimiento) y, simultáneamente, los límites de trabajar únicamente con servicios sociales sectorializados y especializados (saber superado).

Finalmente, la política de las Súper-manzanas de Gracia también parte de reconocer las dificultades de regular la movilidad a partir de una concepción exclusivamente *circulatoria* de los espacios urbanos (saber superado) y de la consecuente necesidad de construir intervenciones que

Al innovar estamos redefiniendo los problemas, pero esto es estéril si, simultáneamente, no redefinimos también las respuestas.

asuman la complejidad de usos y dimensiones de este espacio (nuevo conocimiento). Este giro puede expresarse de manera sintética, tal como nos recordaba una de las personas entrevistadas, como el paso de una política para los viandantes (saber superado) a una política capaz de pensar en los ciudadanos (nuevo conocimiento).

Una de las principales lecciones de esta investigación radica en reconocer que los *giros conceptuales* son necesarios pero insuficientes. Si se pretende pasar de la teoría a la práctica, no es suficiente con generar nuevos conocimientos. Necesitamos también de un *giro metodológico* que nos permita convertir las nuevas ideas en actuaciones efectivas. Al innovar estamos redefiniendo los problemas, pero esto es estéril si, simultáneamente, no redefinimos también las respuestas.

- En el caso de la política del paisaje, los Catálogos son la nueva respuesta; un instrumento metodológico que desborda los clásicos planes de conservación de espacios singulares y articula una política del paisaje capaz de incorporar a los diversos actores y a las múltiples dimensiones que les hemos otorgado. La nueva metodología de los Catálogos se inspira en el Convenio Europeo del Paisaje y se enmarca en la Ley catalana del paisaje; pero, sobre todo, representa la posibilidad de traducir la nueva filosofía en un plan de trabajo y en un instrumento efectivo de planificación territorial.

- La propia Ley de Barrios, por otro lado, es un instrumento que comporta un importante giro metodológico en las políticas de regeneración de barrios. Como en el caso de los Catálogos, no podemos ahora entrar en detalles, pero sí mencionar el carácter innovador de una ley que establece la obligación de diseñar e implementar la política a partir, otra vez, de la suma de actores y perspectivas. La Ley de Barrios se inspira en planteamientos compartidos con otras experiencias europeas, pero destaca -tal como subrayan algunos de los entrevistados- por el carácter disruptivo con las prácticas administrativas tradicionales. No solo encarna una nueva filosofía, sino que se convierte en la herramienta para forzar su puesta en práctica.

- En tercer lugar, los Centros Cívicos de Girona han sido reconocidos como una innovación metodológica, ya que, a la estela del giro conceptual que supone pasar de ser un contenedor de actividades a un espacio de relaciones, han desplegado formas de trabajar radicalmente novedosas. Los profesionales de estos equipamientos utilizan la metáfora de la “plaza del pueblo” para inspirarse a la hora de renovar el funcionamiento de una infraestructura que no pone sus actividades al servicio de los ciudadanos sino que, literalmente, se entrega el equipamiento a los ciudadanos para que la conviertan en un espacio propio.

- Finalmente, en el distrito de Gracia se optó por descartar la elaboración de un plan de movilidad que siguiera los parámetros clásicos y

se apostó por la metodología de las *Súper*-manzanas. Se trata de un instrumento que, como en los casos anteriores, permite concretar el giro conceptual con un conjunto de iniciativas y de formas concretas de trabajar.

Hemos definido la innovación como un puente entre el saber superado y la generación de nuevo conocimiento, y, una vez observados los casos de estudio, hemos establecido que este puente debe apoyarse sobre dos pilares: un giro sustantivo y un giro metodológico. La innovación, por lo tanto, nos obliga a pensar tanto el contenido de los problemas como la forma de las respuestas. Y nos obliga a disponer de ambos ingredientes. Es posible que en cada caso las proporciones sean desiguales, pero siempre requerimos de los dos componentes. Por ejemplo, en la política del paisaje el giro conceptual es dominante, pero perdería toda su potencia si no dispusiera del instrumento Catálogos. En la política de regeneración de barrios, en cambio, la propia Ley (instrumento) adquiere el protagonismo, aunque ciertamente se apoya en una reflexión previa sobre aspectos sustantivos.

Cuando solo existe giro conceptual, las dificultades operativas pueden frustrar la práctica de la innovación; mientras que cuando únicamente contamos con giros metodológicos, la innovación puede convertirse en una simple operación cosmética. La innovación, en definitiva, requiere del equilibrio entre ambos aspectos y, de esta forma, nos plantea el reto de combinar las reflexiones sustantivas con las preocupaciones operativas. Ambas se encuentran resumidas en el Cuadro 2.

Cuadro 2
Dimensiones sustantiva y operativa de la innovación

	Innovación sustantiva	Innovación operativa
Paisaje	El paisaje no es solo un espacio físico, sino que presenta múltiples dimensiones intangibles que inciden en la vida de las personas.	Catálogos del Paisaje
Barrios	En los barrios interactúan piedras y personas, de manera que es inevitable tratar ambos factores de manera conjunta.	Ley de Barrios
Centros Cívicos	Nuestras sociedades tienden a aislar a los individuos, destruyendo vínculos y facilitando la exclusión social.	Centros Cívicos
Súper-manzanas	El urbanismo y la movilidad no tienen que ver solo con transportes y viandantes sino, sobre todo, con personas y espacios de convivencia.	Súper-manzanas

Fuente: elaboración propia.

3. Los entornos y los motores de la innovación: una propuesta basada en los estudios de caso

La innovación supone un *descubrimiento imprevisible* y, como tal, no puede ser planificada. Lo único que razonablemente podemos hacer es facilitar las condiciones para que florezca, sin buscar recetas que nada pueden garantizar. No hablaremos pues de instrumentos para la innovación sino de las circunstancias -de los *entornos*- que la favorecen. También es cierto, sin embargo, que los entornos pueden aprovecharse mejor o peor en función de la existencia de determinados estímulos. Así pues, la innovación también requiere de palancas -de *motores*- que contribuyan a aprovechar las circunstancias y a convertir el potencial innovador en innovaciones efectivas.

En definitiva, en nuestro estudio sobre el *cómo* de la innovación trabajamos con dos factores *propiciadores*: los entornos innovadores y los motores de la innovación.

- *Entorno innovador*: se refiere a aquellas características *ambientales* que cuestionan las rutinas, estimulan la creatividad, aceptan la prueba y el error, y, finalmente, permiten la introducción de nuevo conocimiento.

- *Motores de la innovación*: se refiere a aquellos factores (humanos, organizativos, institucionales, etc.) que favorecen la activación del potencial innovador.

Entornos innovadores

Hemos definido los *entornos* como un hábitat donde la innovación encuentra oportunidades para su desarrollo. La administración pública, en tanto que hábitat institucional donde se generan las políticas públicas, puede interpretarse como un entorno poco estimulante para la creatividad y la innovación. En el entorno administrativo dominan los criterios de regularidad, seguridad y garantía, de manera que su relación con la innovación es más bien lejana (Beetham, 1996; Du Gay, 2000).

Estamos, pues, ante un reto de enorme magnitud: modificar los rasgos distintivos de un entorno institucional especialmente resistente a las demandas de innovación. Se trata de una dificultad estructural y sólidamente enraizada, frente a la cual no existen soluciones sencillas e inmediatas. Una dificultad que, sin embargo, no debería inhibir la necesaria transformación de la administración pública y que nos obliga a trazar líneas de cambio que vayan, aunque sea lentamente, construyendo un entorno administrativo más proclive a la innovación.

La construcción de un entorno administrativo que facilite la innovación debería trabajar en tres direcciones: el reconocimiento de la ignorancia, la aceptación de la inexactitud creativa, y el consentimiento de la pluralidad y la hibridación.

En este sentido, a partir tanto de la literatura como de los estudios de caso, consideramos que la construcción de un entorno administrativo que facilite la innovación debería trabajar en tres direcciones: el reconocimiento de la ignorancia, la aceptación de la inexactitud creativa, y el consentimiento de la pluralidad y la hibridación.

- *La ignorancia como punto de partida.* El desconocimiento y la ignorancia no tienen cabida en los entornos administrativos. La *su-ficiencia cognitiva* define nuestras instituciones públicas a través de sus bases tecnocráticas y especializadas. Y sin embargo, sin aceptar el desconocimiento y la ignorancia no es posible poner en cuestión ni las rutinas ni el saber dominante. No se trata solo de que la institución sea incapaz de repensarse sino, incluso más grave, que la ciudadanía -demasiado acostumbrada a las certezas- no se lo permite. No aceptamos las dudas administrativas y castigamos su ignorancia y, en este *entorno*, las posibilidades de innovación se desvanecen.

Incorporar la ignorancia en los entornos administrativos implica obviamente un cambio en las actitudes, pero también en prácticas e instrumentos concretos. Así, en el diseño y la implementación de políticas públicas no deberíamos dotarnos solo de criterios técnicos sino incorporar habilidades cognitivas generalistas, articular espacios organizativos interdisciplinarios, aplanar las estructuras decisionales y, en general, hacer más permeable la institución a fuentes de conocimiento no experto.

- *Aceptar la inexactitud.* La innovación requiere de cierta capacidad para trabajar con esbozos, con trazos gruesos que nos permitan *plasm*ar nuevas ideas y nuevas interpretaciones de la realidad. Esta operación es imposible cuando nos atrapan los detalles. Innerarity (2011) se refiere a la innovación como un proceso que, a través de reducciones significativas de la realidad, abre nuevos caminos en el laberinto de la información disponible. Para innovar, por lo tanto, necesitamos menos especialización y más visiones panorámicas, menos datos y más síntesis. La innovación, en definitiva, requiere de técnicas que nos permitan avanzar desde un saber incompleto, inexacto.

Por otro lado, aceptar la inexactitud significa hacerse cargo del contexto y aceptar la imposibilidad de trabajar en condiciones asépticas y controladas, como si estuviéramos en un laboratorio. El mundo es inexacto, y para abordarlo hemos de recrear ambientes que asuman esta inexactitud. Hay diversas formas de hacerlo, las cuales deberían practicarse para hacer de la administración un entorno

Frente a las resistencias que el entorno administrativo impone a la innovación, la principal estrategia identificada en las políticas públicas analizadas ha sido el impulso de *micro entornos* que acepten la ignorancia, la creatividad y el cruce de ideas y perspectivas.

propicio a la innovación: el uso de las metáforas como estímulo a la creatividad (Morgan, 1993), los modelos organizativos informales y desestructurados (Waterman, 1989) o las formas transversales de funcionamiento (Fundación Kaleidos, 2011).

- *Espacio de pluralismo e hibridación.* Para innovar es preciso romper con los monopolios del conocimiento y asumir que su producción es siempre plural. El conocimiento no entiende de exclusividades, sino que se genera a partir del disenso, del conflicto y de la diversidad. Sin fuerzas que transformen las relaciones de poder y que desafíen el *statu quo* no puede aparecer la innovación. Se trata, como ya hemos apuntado anteriormente, de asumir la complejidad desde el pluralismo, sin otorgar a nadie la capacidad de identificar problemas y dictar soluciones (Axelrod y Cohen, 2000).

Así, la principal resistencia a la innovación reside en el monopolio, en la doble concentración de conocimiento y poder que comporta. Por el contrario, la potencia innovadora se encuentra en la hibridación, en espacios que faciliten el intercambio y que permitan compartir desde las diferencias. Un entorno administrativo innovador, por lo tanto, debería ser abierto, promover las relaciones y aprender a través del diálogo. En el hecho de alimentarse mutuamente encontramos la esencia de la innovación, mientras que en la administración domina la cultura de cerrarse en las propias competencias. Una administración innovadora deberá avanzar en paralelo a lo que alguna literatura ha bautizado como una *administración relacional* (O'Leary y Bingham, 2009; O'Leary, Van Slyke y Kim, 2010).

Frente a las resistencias que el entorno administrativo impone a la innovación, la principal estrategia identificada en las cuatro políticas públicas analizadas ha sido el impulso de *micro entornos* que acepten la ignorancia, la creatividad y el cruce de ideas y perspectivas. Estos *micro entornos*, además, requieren de un liderazgo que los promueva y los proteja de las frecuentes intrusiones y presiones del *macro entorno* institucional.

- El Observatorio del Paisaje es un *micro entorno* que puede impulsar una innovadora política sin las resistencias administrativas más usuales. Se trata de un consorcio público-privado que dispone de un amplio consejo asesor y que, en la práctica, se convierte en un espacio para el pluralismo y la hibridación. Sin este espacio, a consideración de los propios entrevistados, la política del paisaje no habría prosperado, al menos en los términos en los que se ha desarrollado.

- En el segundo caso, la propia Ley se convierte en el *micro entorno* que posibilita la innovación en la política pública, ofreciendo

Un ambiente innovador es imprescindible, pero insuficiente sin los estímulos necesarios para activar su potencial.

un espacio donde se acepta la ignorancia y se permite que nuevos conocimientos locales y ciudadanos contribuyan a la construcción de una política autonómica. La Ley prevé diferentes formas de participación, de transversalidad y de hibridación que favorecen la inexactitud creativa, alimentando el potencial innovador en las políticas de regeneración urbana.

- Los Centros Cívicos, como en el caso anterior, son los auténticos micro entornos innovadores que se presentan, explícitamente, como una forma de escaparse del agobiante y rígido entorno administrativo. Los Centros Cívicos no solo son un equipamiento innovador, sino que ellos mismos son fuente de innovación: “un lugar en el que se puede trabajar, crear, inventar”. Se organizan como espacios de hibridación y laboratorios de ideas que parten de la ignorancia y se apoyan en la experimentación. En palabras de uno de sus responsables, “la insatisfacción genera necesidad de reflexionar, de ser críticos, de buscar nuevas ideas y, por lo tanto, de innovar”.

- El ejemplo del plan de movilidad de la Súper-manzana de Gracia es, en este aspecto, una excepción. No existe un micro entorno específico que facilite la innovación, sino que tanto en los materiales documentales como en las entrevistas nos encontramos con referencias globales al estímulo que el conjunto del ayuntamiento da a los proyectos innovadores.

Motores de la innovación

Un ambiente innovador es imprescindible, pero insuficiente sin los estímulos necesarios para activar su potencial. Estos estímulos -factores desencadenantes- pueden ser muy variados: innovaciones por contagio o por imitación, derivados de la presión del propio contexto, liderados desde posiciones políticas, nacidos en círculos tecno-profesionales, consecuencia de propuestas académicas o resultado de transferencias de la propia sociedad civil.

Para dotarnos de una tipología analítica que nos permita ordenar la amplia diversidad de factores a los que nos estamos refiriendo, hemos optado por una clasificación topológica. No usamos pues criterios estrictamente administrativos (ámbito sectorial, instancia promotora, persona responsable), sino que nos referimos a los orígenes *espaciales* de la innovación y, de este modo, nos referimos a los motores superiores, laterales, internos y externos:

- *El motor superior*. A menudo, las instituciones públicas tienen dificultades para tomar distancia y replantearse, con trazo grueso, sus rutinas de trabajo. Tampoco les resulta sencillo liberar los recursos

económicos, humanos, temporales y organizativos necesarios para generar experiencias innovadoras. Algunas instancias *superiores* permiten superar estas dificultades, proporcionando recursos y adoptando una perspectiva más panorámica en relación con determinadas políticas públicas.

Como puede observarse, no utilizamos el término *superior* en sentido jerárquico sino topológico. Nos referimos al papel que pueden desempeñar algunas instituciones públicas más alejadas del día a día de la implementación de las políticas (Diputaciones, UE) o a la influencia de algunos ámbitos académicos. Su aportación no se realiza desde una posición jerárquica sino desde la capacidad para elaborar visiones holísticas. Su efecto innovador puede ser muy positivo, siempre que no se adopten posturas oportunistas más preocupadas por obtener recursos que por resolver problemas reales con innovaciones efectivas.

- *El motor lateral.* Esta segunda palanca se basa en el *contagio*; es decir, en el conocimiento, comparación y posterior imitación de experiencias innovadoras protagonizadas en administraciones similares. Se trata de favorecer el *aprendizaje* entre iguales que, en la práctica, se convierte en un motor muy potente al combinar la transferibilidad que proporciona la similitud con la voluntad de no ser menos que los otros. Los bancos de buenas prácticas, las redes temáticas o diferentes tipos de asociaciones se han convertido en las herramientas para poner en marcha este motor lateral.

Este motor también comporta algún riesgo, especialmente cuando favorece mimetismos irreflexivos. Los contextos, como hemos mencionado anteriormente, son determinantes y, por lo tanto, las innovaciones no son replicables sin más. Se requieren procesos de adaptación que transformen la imitación en aprendizaje.

- *El motor interno.* A pesar de su descrédito, las propias administraciones públicas son fuente de innovación. Acumulan un importante caudal de experiencia y conocimiento, el cual, adecuadamente tratado, puede convertirse en un enorme potencial innovador. El reto, en cualquier caso, es tratar a estas organizaciones no únicamente como brazos ejecutores sino también como cabezas pensantes. Activar su potencial innovador depende, pues, de permitir a la organización desarrollar ideas, equivocarse y aprender de los aciertos y los errores. Depende, también, de fomentar la generación de inteligencia colectiva a través de facilitar la transversalidad, la integralidad o el trabajo en red (Sullivan y Skelcher, 2002; Agranoff y McGuire, 2003).

La innovación aparecerá cuando, en un entorno favorable, se activan simultáneamente -aunque no siempre con la misma potencia- los cuatro motores.

No podemos obviar las dificultades prácticas de arrancar este motor interno en un entorno institucional que parece diseñado únicamente para conjurar la innovación. Por ello, la influencia del liderazgo, tanto político como técnico-directivo será crucial (Losada, 2007). También es importante, en el otro lado de la moneda, dar confianza a los empleados públicos y facilitar mecanismos de transmisión del conocimiento de abajo hacia arriba (Osborne y Gaebler, 1994).

• *El motor externo.* Las administraciones públicas interactúan con personas y con comunidades que se encuentran fuera de sus fronteras institucionales, y pueden impregnarse del potencial innovador que emerge de la proximidad y de la vivencia directa de los problemas a resolver. Existe una amplia literatura sobre *innovación social* que reflexiona precisamente sobre la capacidad de la ciudadanía, más o menos organizada, a la hora de promover respuestas creativas e innovadoras a sus problemas irresueltos (Putnam, 1993; Moulaert, 2010).

Desde el punto de vista de las políticas públicas es relevante aprovechar este potencial de innovación social y, para ello, parece imprescindible abrir la institución, dotarla de espacios de encuentro con este motor exterior y hacerla permeable a sus ideas y su lenguaje. Bajo la etiqueta de la participación ciudadana, durante los últimos años nos hemos referido a los instrumentos que facilitan la capacidad de escucha y aprendizaje que estamos ahora reclamando. Como hemos señalado en los casos anteriores, no deberíamos idealizar todo aquello que provenga de la base. El motor externo puede también ser fuente de resistencias a la innovación, que deberán ser anticipadas y gestionadas en la elaboración de políticas públicas.

En resumen, consideramos que la innovación aparecerá cuando, en un entorno favorable, se activan simultáneamente -aunque no siempre con la misma potencia- los cuatro motores. Se necesita combinarlos -tal como han explicado la mayoría de los entrevistados- porque la innovación requiere de diversas palancas y estas se encuentran en los diferentes motores. Es decir, cada motor estimula ciertos factores desencadenantes, y es la suma de todos ellos lo que explicaría la innovación. Se trata de motores interconectados, y solo cuando funcionan simultáneamente permiten a la innovación alzar el vuelo.

• En primer lugar, el *motor superior* proporciona *distancia* y *capacidad de reflexión*, atributos sin los cuales -como hemos constatado en los estudios de caso- las instituciones públicas no son capaces de dudar del viejo conocimiento y generar el *giro sustantivo* que favorece la aparición de un nuevo conocimiento.

- En segundo lugar, cuando ya se ha propiciado el *giro sustantivo*, el *motor lateral* contribuye a través de la *comparación* y de la *validación* de experiencias concretas a provocar el *giro metodológico* que reclama la práctica de la innovación.

- En tercer lugar, el *motor interno* es fundamental, no solo por su capacidad para contribuir en los giros sustantivos y metodológicos, sino también porque perfila las condiciones institucionales internas -las características del *entorno*- que contribuyen a la innovación.

- Finalmente, aunque la mayoría de los entrevistados lo juzgan como el estímulo más relevante para la innovación, el *motor externo* proporciona dos ingredientes básicos: *energía* y *creatividad*. Sin lastres e inercias institucionales, desde la proximidad y la implicación directa se abren las puertas a las dudas, las inexactitudes, los replanteamientos y las reflexiones no condicionadas que conforman las bases de la innovación.

En cada unos de los casos de estudio, hemos podido valorar el funcionamiento de estos motores. Es cierto que no siempre están dotados de la misma potencia y que en las descripciones de las políticas públicas innovadoras no se utiliza de forma espontánea esta terminología analítica. Sin embargo, nos ha sido muy útil tanto para entender las características de cada caso como las diferencias que aparecen entre ellos. Como ya hemos advertido, no disponemos de espacio suficiente para desarrollar los estudios de caso, pero sí podemos interpretarlos someramente a través de su específica utilización de los motores de la innovación.

- En el ejemplo de la Política del Paisaje, el impulso del motor superior es fundamental y arranca tanto del ámbito europeo (Convenio Europeo del Paisaje) como de la academia, donde un grupo de profesionales había ya madurado los conceptos básicos que se incorporan a la nueva política. La experiencia de los Catálogos es peculiar de Cataluña y no encuentra paralelos claros en otras Comunidades Autónomas, de manera que parecería que el motor lateral está ausente o es muy débil. Es cierto que su potencia no es la del motor superior, aunque también la encontramos en experiencias desarrolladas en otros territorios europeos (sobre todo Francia e Italia). Del motor interno destaca no solo las posibilidades que ofrece el entorno del Observatorio, sino sobre todo el liderazgo que impulsa la iniciativa. No se trata de un liderazgo autoritario, sino de un liderazgo basado en el prestigio, en las relaciones y en la capacidad de romper con las formas tradicionales. Como en otros casos, los actores entrevistados

consideran que el liderazgo no explica la innovación -ya que esta siempre es coral y bebe de múltiples fuentes-, aunque también reconocen que sin determinados personajes (líderes concretos) difícilmente hubiera cristalizado. Finalmente, se subraya la estrategia de participación ciudadana como una de las principales novedades y, simultáneamente, como el factor más importante para la innovación. Este *motor externo*, por lo tanto, se pone en marcha a través de una estrategia explícita de contactos y debates públicos, al tiempo que se convierte -usando nuestros términos- en la principal causa de creatividad y energía innovadora.

- En el caso de la política de regeneración de barrios, de nuevo el motor superior aparece como determinante a la hora de generar nuevo conocimiento, tanto sustantivo como metodológico. En este sentido, también las referencias a administraciones superiores (por ejemplo, el programa URBAN de la UE) y la existencia de núcleos académicos consolidados han proporcionado la distancia y la reflexión necesarias para alimentar una política innovadora. El motor lateral, en este ejemplo, arranca con más fuerza que en el anterior, aunque quizá su peculiaridad es que lo que se compara y valida no son tanto las buenas prácticas como las malas experiencias. Existen ejemplos europeos de referencia, pero sobre todo, entre las prácticas más próximas y conocidas, se destacan sus dificultades y cómo estas han actuado como estímulos para la innovación. En relación con el motor interno, las condiciones son muy parecidas a las de la política del paisaje: la propia Ley actúa como entorno innovador, mientras que un liderazgo reconocido y de prestigio avala e impulsa el proyecto. Quizá añadiríamos que esta política también dispone de un liderazgo político potente y visible, el cual, entre otras cosas, hace posible relaciones transversales y diálogos interdepartamentales normalmente muy difíciles de alcanzar. Finalmente, el motor externo es también fundamental y una de las peculiaridades de la Ley radica precisamente en articular mecanismos de participación ciudadana. Los entrevistados valoran este aspecto como un ingrediente básico para la innovación, aunque algunos de ellos nos trasladan sus dudas sobre si, en la práctica, se puso este motor a pleno rendimiento.

- Los Centros Cívicos de Girona tienen sus orígenes remotos en el motor externo de unos programas europeos (Pobreza II y III) que les permiten tomar distancia y acceder a nuevos conocimientos. La referencia académica, en cambio, a diferencia de lo que ocurre en los dos casos anteriores, es prácticamente inexistente. En realidad, la

experiencia no solo no se alimenta de reflexiones académicas previas sino que más bien ha servido para estimularlas posteriormente. En cambio, el motor lateral ha sido muy importante, sobre todo a partir de la presencia del ayuntamiento de Girona en una red de municipios con equipamientos de proximidad (Kaleidos-red) que tenía como objetivo el intercambio y el aprendizaje. También destaca la relevancia del motor interno, pues los Centros Cívicos se convierten en un hábitat donde los recursos humanos -organizados en equipos técnicos de dimensión reducida y composición plural- han sido claves para su potencial innovador. También en este caso las referencias a un liderazgo de prestigio es constante, aunque, a diferencia del caso de la Ley de Barrios, se trata de un liderazgo técnico-directivo sin visibilidad política. Finalmente, en cuanto al motor externo, se considera -coincidiendo con las experiencias anteriores- que se trata de la principal fuente de innovación y, en realidad, la propia naturaleza de la política consiste en poner los espacios a disposición de las iniciativas y de las ideas de la ciudadanía. Algunos de los entrevistados, sin embargo, reconocen que este potencial no siempre ha sido suficientemente asimilado y aprovechado por los propios ciudadanos, que usan los Centros Cívicos de forma instrumental y marginando su objetivo colectivo de contribuir a la cohesión social.

- En nuestro último caso, la Súper-manzana de Gracia, el motor superior también se presenta como una palanca desencadenante, mencionándose múltiples referencias a instituciones como la Diputación, la Agencia de Ecología Urbana de Barcelona o la Universidad (UPC). También son recurrentes las referencias al motor lateral, aunque este se concreta en el aprendizaje de experiencias desarrolladas en otras ciudades europeas. El motor interno aparece más desdibujado que en las políticas anteriores, aunque también se cita la importancia de una administración que acepta y promueve la innovación. Sin embargo, ni se especifican características de este entorno ni aparece un liderazgo tan potente como en los casos anteriores. Por el contrario, parece que la importancia del motor externo es especialmente destacada, aprovechándose de la vitalidad de un barrio muy activo y participativo.

Los puntos anteriores son insuficientes para entender las particularidades de cada caso, pero nos permiten visibilizar la existencia de los diversos motores en los orígenes de una política pública innovadora. En todos los casos detectamos la presencia de los cuatro motores de la innovación, aunque su potencia no siempre es la misma. De este

modo, detectamos elementos comunes y también diferenciales de la innovación. Los primeros nos ayudarían a diseñar protocolos y marcos propiciadores de la innovación, mientras que los segundos nos permitirían interpretar especificidades y, eventualmente, relacionarlas con los resultados alcanzados en cada caso. De todos modos, como no hemos analizado sistemáticamente los impactos y los resultados de las políticas innovadoras, a continuación nos limitaremos a apuntar algunas ideas que han surgido durante las entrevistas.

Resultados, resistencias y sostenibilidad de la innovación

La innovación no debería traducirse en simples novedades, sino en actuaciones con capacidad para impactar de manera efectiva en la solución de problemas. Nos hemos interesado especialmente por el cómo de la innovación, aunque este únicamente se justifica si podemos observar mejoras en el paisaje, en los procesos de recuperación en los barrios, en la cohesión social o en la convivencia en el espacio urbano.

Aunque no hemos realizado una evaluación de estas políticas públicas, sí hemos detectado algunas referencias de interés. Nos referimos someramente a ellas. De entrada, dado que la innovación supone invariablemente un desafío al *statu quo*, es lógico esperar que se despierten resistencias. Se ha constatado su existencia en los diferentes casos de estudio, al tiempo que las hemos clasificado en tres categorías:

- Las *resistencias culturales* son fundamentales y tienen que ver con las dificultades para modificar la perspectiva con la que observamos la realidad. Esta dificultad ha estado muy presente en el caso del paisaje, donde el paso de la concepción física a la intangible no es inmediata e, incluso, ha podido despertar interpretaciones peyorativas.
- Las *resistencias estructurales*, en segundo lugar, se refieren a las dificultades de encajar los giros metodológicos en organizaciones cerradas e inerciales. La Ley de Barrios, a pesar de algunos éxitos notables, ilustra este tipo de resistencias. Supone un cambio profundo en las dinámicas internas de la administración, de manera que a menudo se ha encontrado con los bloqueos de esta estructura.
- Por último, las *resistencias de los actores* derivan de los conflictos entre intereses que inevitablemente despierta cualquier modificación del *statu quo*. En la política de la Súper-manzana aparece con especial claridad este tipo de resistencia, pues en la gestión del espacio urbano confluyen de manera polémica los intereses de los viandantes, de los coches, de los comerciantes o de las asociaciones de vecinos.

En las experiencias analizadas, el tiempo es percibido como un factor clave: únicamente cuando se dispone de él y la política no se ve presionada por resultados inmediatos o titulares llamativos, la innovación tiene posibilidades no solo de producirse sino de ser sostenible.

Por otro lado, las resistencias no únicamente impiden la innovación sino que, incluso cuando esta se produce, ponen en duda su sostenibilidad en el tiempo. Usando una metáfora ofrecida por una de las personas entrevistadas, se nos sugería que la innovación a menudo es como un fognazo -potente y espectacular- que se diluye rápidamente. En cambio, se nos proponía, debería ser como un fuego lento que, sin tanto artificio, asegure su perdurabilidad en el tiempo. Demasiado a menudo la innovación favorece la espectacularidad momentánea, sacrificando así su sostenibilidad. La innovación, nos decían nuestros entrevistados, solo genera resultados cuando opera con lentitud, impregnando a las instituciones y consolidando los giros sustantivos y operativos que propone. Frente a la ambición innovadora, paciencia y modestia en su desarrollo. En efecto, así ha sido en las experiencias analizadas, donde el tiempo es percibido como un factor clave: únicamente cuando se dispone de él y la política no se ve presionada por resultados inmediatos o titulares llamativos, la innovación tiene posibilidades no solo de producirse sino de ser sostenible.

4. Conclusiones: un marco para la innovación en las políticas públicas

Aunque hemos empezado proponiendo una definición de los objetivos (el porqué) y de las características (el qué) de la innovación, este artículo se ha concentrado en las maneras de provocar su aparición efectiva (el cómo). Para ello hemos combinado el estudio empírico de cuatro experiencias innovadoras con un marco analítico donde los conceptos claves han sido los entornos y los motores de la innovación. Los estudios de caso empíricos han sido los que han alimentado los contenidos del artículo, mientras que el marco analítico nos ha sido útil para ordenar y clasificar la información.

El resultado final nos ofrece ya algunas conclusiones interesantes, al tiempo que abre nuevos caminos para estudios posteriores. Por un lado, la interacción entre la práctica y la teoría ha fructificado ofreciendo un marco para la innovación en las políticas públicas. Se trata de un marco articulado a partir de los entornos y los motores de la innovación, conceptos que nos permiten tanto analizar sistemática y comparativamente experiencias innovadoras como identificar aquellos factores que, adecuadamente gestionados, pueden propiciarla. Nuestra aportación, por lo tanto, pretende situarse en el ámbito académico (proporcionando un mejor conocimiento sobre la innovación en las políticas públicas) y en el profesional (ofreciendo criterios y estrategias para construir administraciones innovadoras).

Por otro lado, este mismo marco para la innovación abre múltiples posibilidades para desarrollar una línea de investigación que nos permita, por ejemplo, profundizar en las relaciones entre el peso de los diferentes factores de la innovación con los resultados efectivamente generados. También podríamos, en el futuro, trasladarnos de los estudios de caso a un análisis más amplio y panorámico que nos permita observar las peculiaridades de la innovación en diferentes ámbitos sectoriales o en los diversos niveles gubernamentales.

En definitiva, tal como hemos ido citando, el interés y la literatura sobre innovación en las políticas públicas han proliferado en los últimos años, aunque a nuestro parecer lo han hecho sin profundizar en cómo esta innovación se genera en un contexto extremadamente resistente a la misma. Este artículo pretende avanzar en esta dirección y, de este modo, contribuir en un debate que está resultando muy relevante tanto para la academia como para los profesionales que trabajan en nuestras administraciones públicas.

Bibliografía

- Agranoff, Robert y McGuire, Michael (2003), *Collaborative Public Management*, Washington, Georgetown University Press.
- Ajuntament de Barcelona (2003), *Pla de Mobilitat del Districte de Gràcia: supermançana a la Vila de Gràcia*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Girona (2007), *Programa Marc de la Xarxa de Centres Cívics*, Girona, Ajuntament de Girona.
- Axelrod, Robert y Cohen, Michael (2000), *Harnessing Complexity: Organizational Implications of Scientific Frontiers*, New York, Free Press.
- Bassi, Andrea (2011), "Social Innovation: Some Definitions", en *CIES: Boletín del Centro de Investigación de Economía y Sociedad*, Nº 88, marzo.
- Bauman, Zygmunt (2000), *Liquid Modernity*, London, Polity Press.
- Beetham, David (1996), *Bureaucracy*, Buckingham, Open University Press.
- Boada, Júlia; Blanco, Ismael; y Brugué, Quim (2013), *Els motors de la innovació a l'administració pública*, Barcelona, Generalitat de Catalunya. Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Boven, Mark y Hart, Paul (1998), *Understanding Policy Fiascoes*, New Brunswick, Transaction Press.
- Brugué, Quim (2009), "Una administración que habla es una administración que

- piensa”, en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, I. Celaya (ed.), Zaragoza, Gobierno de Aragón.
- Chesbrough, Henry W. (2003), *Open Innovation: the New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Boston, Harvard Business School Press.
- Cornella, Alfons y Flores, Antonio (2007), *La alquimia de la innovación*, Barcelona, Ediciones Deusto.
- Du Gay, Paul (2000), *In Praise of Bureaucracy*, London, Sage.
- Fischer, Frank y Forester, John (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, Durham, Duke University Press.
- Fundación Kaleidos (2011), *Transversalidad en los proyectos locales: de la teoría a la práctica*, Gijón, Ediciones Trea.
- Guia, Jaume; Prats, Lluís; y Comas, Jordi (2009), *Innovación como cambio institucional: una aproximación desde las teorías de la complejidad*, Girona, Universitat de Girona.
- Gutmann, Amy y Thompson, Dennis (2004), *Why Deliberative Democracy?*, Princeton, Princeton University Press.
- Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*, Barcelona, Paidós.
- Hajer, Maarten y Wagenaar, Hendrik (2003), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Innerarity, Daniel (2011), *La democracia del conocimiento: por una sociedad inteligente*, Barcelona, Paidós.
- Landry, Charles (2000), *The Creative City: a Toolkit for Urban Innovators*, London, Sage.
- Lindblom, Charles (1965), *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*, New York, Free Press.
- Longo, Francisco (2012), “Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales”, en *Ekonomiaz*, Vol. 80 N° 2, pp. 46-69.
- Losada, Carlos (2007), “Liderar en l'àmbit públic”, en *Els escenaris de la gestió pública del segle XXI*, F. Longo y T. Ysa (eds.), Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Lynn, Laurence (1997), “Innovation and the Public Interest: Insights from the Private Sector”, en *Innovation in American Government*, A. Altschuler y R. Behn (eds.), Washington, Brookings Institution.
- Moore, Mark y Hartley, Jean (2008), “Innovations in Governance”, en *Public*

- Management Review*, Vol. 10 N° 1, pp. 3-20.
- Morgan, Gareth (1993), *Imaginization: the Art of Creative Management*, London, Sage.
- Moulaert, Frank (2010), "Social Innovation and Community Development", en *Can Neighbourhoods Save the City?*, F. Moulaert ...[et al] (eds.), London, Routledge.
- Moulaert, Frank; Martinelli, Flavia; Swyngedouw, Erik; y González, Sara (2005), "Towards Alternative Model(s) of Local Innovation", en *Urban Studies*, Vol. 42 N° 11, pp. 1969-1990.
- Moulaert, Frank y Nussbaumer, Jacques (2006), *La logique sociale du développement territorial*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Mulgan, Geoff (2007), *The Art of Public Strategy*, Oxford, Oxford University Press.
- Mulgan, Geoff y Albury, David (2003), *Innovation in the Public Sector*, London, Strategy Unit Cabinet Office.
- Nel-lo, Oriol (2008), "Contra la segregació urbana i per la cohesió social: la Llei de Barris de Catalunya", en *Ciutats en (re)construcció: necessitats socials, transformació i millora de barris*, N. Smith ...[et al], Barcelona, Diputació de Barcelona.
- _____ (2011), "The Five Challenges of Urban Rehabilitation: the Catalan Experience", en *Urban Research and Practice*, N° 3, pp. 308-335.
- Observatori del Paisatge de Catalunya (2012), <http://www.catpaisatge.net/cat/index.php>.
- O'Leary, Rosemary y Bingham, Lisa (2009), *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century*, Washington, Georgetown University Press.
- O'Leary, Rosemary; Van Slyke, David; y Kim, Soonhee (2010), *The Future of Public Administration Around the World*, Washington, Georgetown University Press.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinvencción del gobierno*, Barcelona, Paidós.
- Osborne, Stephen y Brown, Kerry (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London, Routledge.
- Pollitt, Christopher y Hupe, Peter (2011), "Talking about Government: the Role of Magic Concepts", en *Public Management Review*, Vol. 13 N° 5, pp. 641-658.
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), "Sobre la aplicación y desarrollo del concepto de innovación en el sector público: estado del arte, alcances y perspectivas", en *Revista Circunstancia del IUIOG*, Año 9 N° 26.

- _____ (2012), “Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, N° 19, pp. 5-50.
- Rittel, Horst y Webber, Melvin (1973), “Dilemmas in General Theory of Planning”, en *Policy Sciences*, Vol. 4 N° 2, pp. 155-169.
- Subirats, Joan (2011), *Elementos de nueva política*, Barcelona, Urbanitas; Centro de Cultura Contemporánea de Barcelona.
- Sullivan, Helen y Skelcher, Chris (2002), *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, London, Routledge.
- Von Hippel, Eric (2005), *Democratizing Innovations*, Cambridge, MIT Press.
- Voorberg, William; Bekkers, Victor; y Tummers, Lars (2013), “Embarking on the Social Innovation Journey: a Systematic Review Regarding the Potential of Co-creation with Citizens”, paper presented at the XVII Annual Conference of the International Research Society for Public Management, Prague, April 10-12.
- Wagenaar, Hendrik (2007), “Governance, Complexity, and Democratic Participation”, en *The American Review of Public Administration*, Vol. 37 N° 1, pp. 17-50.
- Waterman, Robert H. (1989), *Adhocracia*, Barcelona, Ariel.
- Weber, Edward P. y Khademian, Anne M. (2008), “Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings”, en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 2, pp. 334-349.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*, New York, Little Brown.

**La organización y el nuevo concepto
de capital en el capitalismo
tecnoburocrático**

Luiz Carlos Bresser Pereira

Luiz Carlos Bresser Pereira

Es profesor emérito de la Fundación Getulio Vargas, donde enseña e investiga desde 1959. Es Ph.D. en Economía por la Universidad de São Paulo y doctor Honoris Causa por la Universidad de Buenos Aires. Recibió el James Street Scholar 2012 de la Association for Evolutionary Economics (AFEE). Fue Ministro de Finanzas (1987) y Ministro de la Administración Federal (1995-1998) de Brasil. Autor de una variedad de publicaciones; entre sus libros en inglés, destacan: *Democracy and Public Management Reform* (2004), *Developing Brazil* (2009) y *Globalization and Competition* (2010).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: bresserpereira@gmail.com

A partir de la designación “capitalismo tecnoburocrático” o “capitalismo de los profesionales” surge el interés en saber cómo se organizan las sociedades contemporáneas o la modernidad.

La organización y el nuevo concepto de capital en el capitalismo tecnoburocrático*

El capitalismo y la modernidad nacen de la Revolución Capitalista, es decir con el cambio económico y social tectónico que culminó primero en Inglaterra con la formación del Estado-nación británico y la Revolución Industrial, extendiéndose luego a todas las demás sociedades nacionales llegando a definir desde hace mucho tiempo a toda la sociedad mundial. A partir de entonces, el desarrollo económico se convierte en una realidad, y, a través del Iluminismo, la visión del hombre sobre la historia cambia radicalmente al incluir la idea de progreso. La Revolución Capitalista en cada país es así constituida por la revolución nacional o formación del Estado-nación y por el desencadenamiento de la industrialización, esto es, de la sistemática incorporación del progreso técnico en la operación de las empresas. El capitalismo que nace de la Revolución Capitalista es el capitalismo clásico o de la burguesía. Es el capitalismo que Marx conoció y analizó mejor que ningún otro.

Sin embargo, a fines del siglo XIX, ya bajo el liderazgo de los Estados Unidos, ocurre una nueva revolución en el marco del capitalismo, la *Revolución Organizacional*, a través de la cual la unidad básica de producción deja de ser la empresa familiar siendo reemplazada por las organizaciones burocráticas empresariales o corporaciones. Y el capitalismo ya no es el capitalismo de los burgueses sino el de los profesionales, el capitalismo tecnoburocrático o del conocimiento, siendo esta la forma de sociedad realmente existente hoy en día tanto en los países ricos como en los de ingresos medios. Fue esta la forma de capitalismo que Max Weber conoció y analizó de forma pionera. Se trata de una formación social mixta, porque contiene elementos de dos tipos de sociedades o modos de producción: el capitalismo y el estatismo. Mientras en el capitalismo la relación de producción fundadora es el capital -la propiedad privada de los medios de producción-, en el estatismo es la *organización*: la propiedad colectiva de la organización por la clase tecnoburocrática. A partir de la designación “capitalismo

Recibido: 03-01-2014. Aceptado: 10-04-2014.

(*) Traducido del portugués por Antonio Quintin. Título original: “A organização e o novo conceito de capital no capitalismo tecnoburocrático”.

El conocimiento se convirtió en el factor estratégico de producción y dio poder a sus detentores -los profesionales o tecnoburócratas públicos y privados- en el cambio que se produjo del siglo XIX al siglo XX.

tecnoburocrático” o “capitalismo de los profesionales” surge el interés en saber cómo se organizan las sociedades contemporáneas o la modernidad, qué papel desempeñan las instituciones, particularmente el Estado y el mercado, en la coordinación de estas sociedades, y cuál es el papel de las dos clases dirigentes de este tipo de formación social.

De la misma forma que podemos pensar en un capitalismo “puro” definido por la propiedad privada de los medios de producción o por el capital, también podemos pensar en una sociedad puramente tecnoburocrática en la cual desaparece el capital y queda solo la organización o la propiedad colectiva de los medios de producción. Pero la realidad de nuestro tiempo, en especial en los países más avanzados, es la de una sociedad más compleja: la de una sociedad tecnoburocrático-capitalista desde el punto de vista de las clases sociales, desarrollista desde el punto de vista de la organización económica y social del capitalismo, y social-democrática desde el punto de vista del compromiso político existente entre el capital, la organización y el trabajo. En otras oportunidades hemos expuesto acerca del capitalismo desarrollista y el capitalismo social-democrático, siempre desafiados por el liberalismo económico. En este trabajo, nuestro objetivo consiste en discutir el capitalismo tecnoburocrático en el cual dos formas de propiedad -la del capital y de la organización- definen las dos clases sociales dominantes, la capitalista y la tecnoburocrática, pero antes expondremos algunos conceptos básicos que nos permitan comprender el capitalismo tecnoburocrático.

Algunos conceptos

En lugar de las dos alternativas mencionadas, podría llamarse a este capitalismo como “capitalismo pos-industrial” si quisiera destacar su aspecto tecnológico y expresar el hecho de que los países ricos se han venido desindustrializando desde los años 1980 en la medida que aumenta el papel de los servicios tecnológicamente sofisticados. Podría llamarse “capitalismo del conocimiento” si se quisiera darle más énfasis del que ya tiene al papel que ha jugado el progreso técnico en el capitalismo actual, el cual está relacionado con la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación. En realidad, el conocimiento se convirtió en el factor estratégico de producción y dio poder a sus detentores -los profesionales o tecnoburócratas públicos y privados- en el cambio que se produjo del siglo XIX al siglo XX. Es en este momento cuando la unidad básica de producción deja de ser familiar y pasa a ser la organización. Por tal razón no vemos

Es común hablar o leer acerca de la gran “clase media” que caracteriza a las sociedades modernas. De hecho, ella es cada vez mayor, pero debemos considerar que allí están presentes dos clases sociales: la pequeña y mediana burguesía y la clase profesional.

el capitalismo del conocimiento como sinónimo de capitalismo de los profesionales o como capitalismo tecnoburocrático. Sin duda, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación, en la segunda parte del siglo XX, ha sido extraordinaria desde el punto de vista tecnológico y ha conducido a un inmenso aumento en la cantidad de información disponible, pero no ha implicado un aumento equivalente en cuanto a conocimiento. Tampoco caben dudas de que surgirán enormes empresas que no producen bienes sino servicios de información, como es el caso de Microsoft o de Google. Pero estas nuevas empresas no han implicado un cambio en las relaciones de producción, y, por lo tanto, no han dado lugar a una nueva clase. Por el contrario, la Revolución Organizacional transformó la naturaleza del capitalismo: se convirtió en una mixtura tecnoburocrático-capitalista.

Denominamos clase media profesional o clase tecnoburocrática a la clase social que compite con la clase capitalista en la conducción de las sociedades contemporáneas. Otras denominaciones existentes en la literatura sociológica son clase burocrática, nueva clase media, clase media asalariada y nueva clase de servicios, pero las dos expresiones sinónimas que utilizamos nos parecen más adecuadas. La primera, porque indica un tipo general de especialista o de administrador que utiliza su conocimiento para dirigir y asesorar las organizaciones burocráticas; la segunda, porque sugiere la combinación del burócrata clásico con el técnico o especialista moderno. La clase profesional es siempre de la clase media, porque, al contrario de lo que ocurre con el capitalista promedio que cuando se enriquece asciende socialmente dentro de la misma clase, el profesional que se hace rico -lo que cada vez es más frecuente- pasa a tener capital y a formar parte de la alta burguesía. Al hacerse rico y continuar activo, el profesional participa de las dos clases. Es común hablar o leer acerca de la gran “clase media” que caracteriza a las sociedades modernas. De hecho, ella es cada vez mayor, pero debemos considerar que allí están presentes dos clases sociales: la pequeña y mediana burguesía y la clase profesional¹.

Tecnoburocracia puede también significar la nueva clase profesional, pero significa principalmente el poder de esa clase, o, en términos de Max Weber (1922), un “sistema de dominación” en el cual el poder es legítimo en la medida en que es ejercido por el Estado de forma racional-legal y sus orígenes son o pretenden ser técnicos o profesionales. Desde este punto de vista, y a diferencia del análisis de Weber, la tecnoburocracia entra en conflicto con la democracia. No empleamos la palabra “tecnocracia” ya que, a pesar de que podemos

considerarla sinónimo de tecnoburocracia, esta última expresa mejor el sistema que pretendemos definir, porque incluye a los especialistas o técnicos, a los administradores o gerentes, y también a los profesionales liberales y los profesores. De mero estamento burocrático al servicio de los monarcas, la clase profesional asumió, en el siglo XX, el carácter de una clase social en la medida en que el enorme aumento del número de sus miembros implicó un salto cualitativo. Esta nueva clase ejerce, en diversos niveles, funciones técnicas y administrativas de planeamiento y coordinación en las grandes organizaciones burocráticas, públicas o privadas, que caracterizan los sistemas económicos contemporáneos.

El concepto de profesional o de tecnoburócrata que utilizamos es amplio. Son profesionales los individuos que procuran racionalizar los métodos de producción; que poseen un conocimiento sistematizado y profundo respecto de una técnica cualquiera y utilizan dicho conocimiento de forma profesional. Este conocimiento pudo haber sido obtenido exclusivamente a través de la experiencia, pero en principio tiene por base un entrenamiento formal de nivel universitario o parauniversitario. El profesional es, básicamente, un administrador, un consultor o un especialista que trabaja para organizaciones ya sea de forma directa o tercerizada. Los profesores, los científicos, los animadores culturales y, más ampliamente, los intelectuales también son parte de esta clase, puesto que su principal fuente de ingresos se origina en su propio trabajo y no en propiedades o activos que proporcionen rentas. Los profesionales liberales también forman parte de esta tercera clase ya que prestan servicios directamente a las familias. Entre los profesionales están quienes dirigen a otras personas (los administradores, los oficiales militares), aquellos capaces de desarrollar y manipular máquinas y materias primas de forma más eficiente (los ingenieros y los técnicos de nivel medio), los que trabajan con ideas (intelectuales, científicos). El concepto de profesional no es valorativo, pero, al contrario del burócrata, el profesional tiene una imagen positiva en el mundo moderno. Una imagen que ha sido cuestionada por el neoliberalismo, pero al final sin éxito. Con frecuencia, el profesional está asociado a la razón, a la lógica, a la neutralidad ideológica y a la eficiencia. Dentro de esta perspectiva, ponerlo en el mismo plano de un burócrata puede ser sorprendente. Asimismo, incluir entre los profesionales a los incompetentes, a los arribistas, también puede parecer extraño. Sin embargo, en la medida en que pretendemos realizar un análisis lo menos ideológico

La Revolución Capitalista hizo del capital la relación de producción dominante en el capitalismo clásico; la Revolución Organizacional convirtió la emergencia de la clase profesional en un fenómeno histórico *definitivo*.

posible de un tipo sociológico determinado -el profesional- y no de un ser idealizado en nuestras fantasías y aspiraciones, admitir la existencia de profesionales incompetentes y arribistas no tiene nada de extraño. Lo que define al profesional es el papel que ocupa en las organizaciones burocráticas.

Visiones alternativas

La Revolución Capitalista hizo del capital la relación de producción dominante en el capitalismo clásico; la Revolución Organizacional o el cambio del factor estratégico de producción como resultado de la Segunda Revolución Industrial, convirtió la emergencia de la clase profesional en un fenómeno histórico *definitivo*. Ante este hecho, algunos sociólogos liberales temieron por el capitalismo al ver el surgimiento de esta nueva clase y el aumento del tamaño del aparato del Estado: fue el caso de Joseph Schumpeter. Otros, como Adolphe Berle, Daniel Bell y Ralph Dahrendorf, observaron en la emergencia de los profesionales o de los gerentes una profunda reorganización del capitalismo transformándolo en una sociedad más racional y libre de los conflictos de clase. Un tercer grupo, formado por intelectuales como Wright Mills y John K. Galbraith, también se dieron cuenta que el capitalismo había cambiado y había surgido una nueva clase, pero ello no significaba que la sociedad dejara de ser una sociedad de clases. Finalmente, un cuarto grupo, del cual formaban parte Bruno Rizzi, Cornelius Castoriadis, Claude Lefort y el George Orwell de *La rebelión en la granja*, concentró su atención en la Unión Soviética y demostró que la revolución socialista había conducido a una sociedad tecnoburocrática y a un sistema político autoritario, sino totalitario, dominado por la burocracia. En este artículo desarrollamos nuestra propia interpretación del problema mostrando que el capitalismo no fue superado por el estatismo, sino que en él ocurrió una Revolución Organizacional que dio origen a una formación social mixta capitalista y profesional².

Estas ideas fueron objeto de gran debate en los años 1970. Los marxistas que se pretendían ortodoxos rechazaban la idea de una nueva clase no prevista por Marx, sea porque en relación con los países comunistas no aceptaban que estos se estuvieran transformando en estatismo burocrático, sea porque en relación con los países capitalistas avanzados no admitían que el capitalismo dejara de ser una sociedad de clases. No tenían razón respecto al primer punto, pero estaban en lo correcto en relación con el segundo. La separación

Vemos el capitalismo profesional como un sistema en el cual los capitalistas y los profesionales comparten poder y privilegios, al mismo tiempo que pelean entre sí por mayor poder y más privilegios.

entre la propiedad y el control en las empresas sin duda ocurrió en los Estados Unidos, pero raramente implicó la pérdida completa de poder de los accionistas. De acuerdo con Zeitlin (1989: 7-9), “*gestión* burocrática no significa *control* burocrático; es necesario considerar los centros de control en lo alto del sistema o fuera de la burocracia propiamente dicha”. Es por esta razón que vemos el capitalismo profesional como un sistema en el cual los capitalistas y los profesionales comparten poder y privilegios, al mismo tiempo que pelean entre sí por mayor poder y más privilegios. Son dos clases distintas; no son, como sugiere Zeitlin (1989), “miembros de la misma clase social”. Para que esta afirmación tuviera sentido sería necesario ignorar las raíces históricas de estas dos clases sociales.

En la actualidad, esta discusión está zanjada. Es imposible ignorar o rechazar la aparición de la clase profesional. Continúa abierta, sin embargo, la cuestión del papel político de esta clase social. Sabemos que ella tiene una ideología, pero desde ahí no es posible deducir un comportamiento político coherente. En el pasado parecía posible; hoy ya no lo es porque la clase tecnoburocrática es enorme y muy diversa. Sus intereses a veces están relacionados con el Estado y el desarrollo económico, a veces con las empresas y su crecimiento. A veces se trata de una coalición política de clase con los capitalistas activos o empresarios y con los trabajadores, como ocurrió en gran parte del siglo XX, a veces se asocia a los rentistas y al capital financiero, como aconteció durante los 30 Años Neoliberales.

La organización

El siglo XX fue el siglo de las organizaciones, del capitalismo tecnoburocrático, de la Revolución Organizacional; o sea, fue el siglo en el que se define una nueva relación de producción o de propiedad, no en sustitución sino junto al capital: la organización. La distinción fundamental entre el modo de producción tecnoburocrático y el capitalista, pensados en términos puros, se encuentra en la naturaleza de las respectivas relaciones de producción, en la forma que adopta la propiedad en cada sistema. La propiedad, según Marx, es la forma jurídica de la que se revisten las relaciones de producción. Los modos de producción son categorías históricas en que la forma de propiedad o, más precisamente, la relación de producción definida por la propiedad constituye la característica esencial. A la propiedad comunitaria primitiva, a la propiedad antigua, a la propiedad asiática, a la propiedad germánica, a la propiedad feudal, a la propiedad

Al modo de producción estatal corresponde la propiedad organizacional o simplemente la organización, que puede ser definida como la propiedad colectiva por los profesionales de cada organización burocrática.

capitalista corresponden los respectivos modos de producción. Esto queda bastante claro en los *Grundrisse (Borradores)*, en los cuales se abordan las formaciones precapitalistas (Marx, 1858/1971, Vol. 1: 434-444). Si a cada forma de propiedad corresponden relaciones de producción diferentes, corresponden también clases sociales diferentes. La burguesía es la clase dominante en una sociedad capitalista. La propiedad capitalista es la propiedad privada del capital por la burguesía, que se define como una clase social específica, históricamente situada a partir del surgimiento del capitalismo, y que desaparece con el advenimiento de un modo de producción tecnoburocrático puro.

Al modo de producción estatal corresponde la propiedad organizacional o simplemente la *organización*, que puede ser definida como la propiedad colectiva por los profesionales de cada organización burocrática. Bajo el estatismo, la propiedad de los medios de producción pertenece al Estado, pero el aparato u organización del Estado es propiedad de su alta burocracia. El control que ejerce sobre los medios de producción se efectúa en la medida que sus miembros ocupan posiciones administrativas estratégicas en las organizaciones burocráticas privadas y en las del Estado. En el caso del estatismo puro, existe, en rigor, solo una organización burocrática: la organización del Estado, de la que forman parte las empresas estatales. La relación de producción tecnoburocrática es así radicalmente distinta de la capitalista, en la medida que en una la propiedad es colectiva y en la otra, privada, y, en el límite, una es siempre privada, la otra, estatal. Esta distinción, sin embargo, se hace más clara si pensamos en términos de propiedad organizacional. El tecnoburócrata es el profesional que dirige las organizaciones burocráticas, definidas estas en términos weberianos como sistemas sociales racionales administrados según criterios de eficiencia. No solo el poder, sino también la propia existencia del profesional depende de la existencia concomitante de una organización burocrática. De hecho, la organización burocrática antecede a la clase profesional, porque históricamente primero surgen las organizaciones burocráticas bajo el control patrimonialista, después bajo el control capitalista, en las cuales los burócratas formaban un estamento, y posteriormente el control efectivo de esas organizaciones sería asumido por los profesionales, y por esa razón así como por el aumento en su número, se configuró la clase social tecnoburocrática o de los profesionales.

Es importante destacar que, en el sistema económico tecnoburocrático, la organización burocrática surge como una intermediaria

En el capitalismo, la propiedad es privada y la clase dominante es la burguesía; en el estatismo o sociedad tecnoburocrática, la propiedad es colectiva y la clase dominante está constituida por los profesionales.

necesaria entre los profesionales y los instrumentos de producción; el control sobre la organización burocrática es la *organización*, es la propiedad organizacional. Contrariamente a lo que ocurre en el capitalismo clásico, donde el capitalista posee directamente la propiedad del instrumento de producción, es decir del capital, en el estatismo el profesional tiene la propiedad o el control, no de los medios de producción, sino de la organización burocrática³. Es esta organización burocrática, a su vez, la que posee la propiedad de los instrumentos de producción, de la mercancía y del dinero necesarios para contratar trabajadores y realizar la producción. Además de la propiedad del profesional sobre la organización burocrática, el control efectivo sobre este sistema social organizado no se realiza individualmente, como ocurría en el capitalismo, sino colectivamente por un grupo de profesionales. En el estatismo, la propiedad organizacional se transforma en propiedad estatal. Pero en el capitalismo, la *organización* está presente junto al capital, porque las organizaciones burocráticas están en todas partes.

La diferencia esencial entre el capitalismo y el modo de producción tecnoburocrático se basa, por lo tanto, en la naturaleza diversa de las relaciones de producción. En el capitalismo, la propiedad es privada y la clase dominante es la burguesía; en el estatismo o sociedad tecnoburocrática, la propiedad es colectiva y la clase dominante está constituida por los profesionales. Hay otros tipos de propiedad “colectiva”, expresión que empleamos aquí en oposición a la propiedad privada. Existe la propiedad asiática, en la que un Estado burocrático-tradicional sirve de mediador; la propiedad comunal, propia de la Europa precapitalista, que coexistía con la apropiación privada feudal. Y existiría la sociedad socialista; sin embargo, preferimos no discutir al respecto en la medida en que entendemos el socialismo más como una ideología o un proyecto a realizar y no como una realidad posible en el mediano plazo.

La existencia de la organización en el capitalismo tecnoburocrático se expresa de muchas maneras. Una de ellas es a través del hecho de que los altos ejecutivos de las grandes empresas comerciales y de la alta burocracia pública tienen la capacidad de definir su propia remuneración. En las empresas comerciales, teóricamente, esta materia es atribución del consejo de administración, pero muchas veces estos consejos son controlados por administradores y no por accionistas. En el Estado, los funcionarios públicos de más alto rango, electos y no electos, en muchas ocasiones tienen un poder similar. El hecho de que los profesionales no posean la propiedad legal sino la propiedad colectiva de la organización evidentemente reduce su capacidad para definir plenamente sus salarios. Ellos requieren constantemente

justificar sus acciones o explicar sus remuneraciones en términos de mercado, mientras que el capitalista es libre para hacer uso de su propiedad en beneficio propio y en el de su familia. Lo mismo ocurre en los sistemas estatales. La “nomenclatura” -el conjunto de los altos profesionales que dominaban en la Unión Soviética- enfrentaba fuertes limitaciones en su intento de apropiarse del excedente económico. La propiedad de los profesionales no es heredada, al contrario de la propiedad capitalista y precapitalista. La nueva clase media profesional requiere adoptar diversas estrategias para transmitir sus posiciones de clase a sus hijos e hijas, mientras que ese proceso es relativamente automático en el caso de las clases capitalistas y sobre todo las aristocráticas. Ello significa que la propiedad organizacional está menos definida y es menos autoritaria que la propiedad capitalista. Significa que la organización es una relación de producción que ofrece menos estabilidad a sus propietarios que el capital. Y explica por qué la movilidad social tiende a ser mayor en el capitalismo tecnoburocrático que en el capitalismo liberal.

El ideal meritocrático -la esperanza de que la desigualdad económica se explicara solo por el mérito personal- era el sueño de los “progresistas” norteamericanos. En el capitalismo profesional este sueño se transformó en una realidad no tan ideal⁴. La remuneración dentro de la organización depende de la posición relativamente inestable ocupada por el individuo. La posición, a su vez, deriva del monopolio sobre el conocimiento técnico, organizacional y comunicativo que el técnico tiene o dice tener. Se origina en el conocimiento técnico y científico real o presunto del burócrata, de su competencia para administrar organizaciones burocráticas y de su capacidad para crear redes y transmitir valores e ideas. En términos de justicia social ha habido un avance ya que la propiedad y las relaciones familiares han dado lugar al mérito; pero este progreso está lejos de ser ideal ya que la remuneración de los altos ejecutivos ha llegado a ser extremadamente alta, el ingreso no es igualitario, y con frecuencia termina concentrándose. El mérito y el poder organizacional llegan a interrelacionarse de tal manera que se hace difícil saber cuál es el criterio que prevalece.

El nuevo concepto de capital

El *capital* es la propiedad privada de los medios de producción por la burguesía. Cuando Marx (1867: 885) habla en términos de capital variable y capital constante, o cuando se refiere a capital-dinero y a

capital-mercancía, uno puede imaginarse que le está dando al capital un carácter material. En realidad, el capital, como la propia mercancía, es para él siempre un proceso y una *relación de producción*. En sus propias palabras: “el capital no es una cosa, sino una relación social entre personas hecha efectiva a través de cosas”. En los *Borradores* Marx (1858: 452) definió la propiedad como una relación social de producción real a través de la cual los hombres toman posesión de los bienes materiales, y no como un simple aspecto jurídico de la relación de producción. “La propiedad no significa originalmente otra cosa sino el comportamiento del hombre respecto a las condiciones naturales de la producción como condiciones pertenecientes a él, como suyas, dadas al mismo tiempo que su propia existencia”. Para Marx, por lo tanto, y al contrario de lo que ocurre en el sistema jurídico moderno, la propiedad no se diferencia de la posesión. No se trata de que la propiedad sea el aspecto jurídico, formal, de la apropiación, y que la posesión correspondería a la apropiación de hecho. La propiedad es la propia relación de producción, cuando en ella se quiere dar énfasis a la apropiación de los bienes materiales. O, en otras palabras, la propiedad es el elemento esencial y real de las relaciones de producción, en la medida en que define socialmente la apropiación de los medios de producción. Por ello, de la misma forma que Marx afirma que para cada modo de producción existe una respectiva relación de producción, existe también una correspondiente forma de propiedad. La propiedad tiene una forma comunitaria primitiva, o asiática, o esclava, o germánica, o antigua, o feudal, o capitalista, dependiendo del carácter de las relaciones de producción.

No existe un “nombre” para designar esta forma de comprender la propiedad y relacionarla con las respectivas relaciones de producción; lo que hay es una simple verificación de la interdependencia entre los conceptos de modo de producción, relaciones de producción y propiedad. No es casual que Marx (1858: 456) utilice sistemáticamente el concepto de propiedad para identificar los diversos modos de producción. Prácticamente repitiendo su definición de propiedad, afirma: “propiedad significa, entonces, originariamente -tanto en su forma asiática como esclava, antigua, germánica- el comportamiento del sujeto que trabaja (productor) (o que se reproduce) con las condiciones de su producción o reproducción como algo suyo”. El texto no puede ser más claro: de un lado, el carácter de apropiación efectiva de la propiedad y no su mero carácter jurídico, y de otro, la importancia crucial del concepto de propiedad para definir los modos de producción.

Con la Revolución Organizacional y el surgimiento de una segunda relación de producción en el capitalismo de los profesionales, el propio *concepto de capital* se modificó, así como la forma de medir el capital.

La propiedad capitalista, en estos términos, es el propio capital, entendido este como relación de producción; es la apropiación privada, por la burguesía, de los medios de producción. La apropiación del trabajo colectivo por el capital, que de hecho caracteriza las relaciones capitalistas de producción, solo se configura a partir del momento en que el capital se constituye como tal, es decir a partir del momento en que el capitalista asume la propiedad privada de los medios de producción. En ese momento, y concomitantemente, surgen el trabajo asalariado y el trabajador colectivo en la gran industria, definiéndose entonces, plenamente, las relaciones de producción capitalistas. La propiedad privada capitalista, el mercado y la generalización de la mercancía, el trabajo asalariado, la plusvalía, el trabajador colectivo, la gran industria, son aspectos interdependientes que, globalmente, conformarán las relaciones de producción capitalistas, configurarán el capital.

Con la Revolución Organizacional y el surgimiento de una segunda relación de producción en el capitalismo de los profesionales, el propio *concepto de capital* se modificó, así como la forma de medir el capital. El capital, obviamente, no debe ser confundido con los medios de producción, o con los “bienes de capital”. El capital es la propiedad de los medios de producción. Dentro de esta definición amplia, sin embargo, el concepto de capital ha venido cambiando con el tiempo. Para los primeros economistas clásicos, el capital era el capital circulante; era esencialmente la capacidad para contratar trabajadores, pagándoles antes de que el resultado de su trabajo pudiese ser vendido en el mercado. Para Marx, así como para los economistas neoclásicos y keynesianos, quienes vivieron en una época en que el capital fijo había llegado a ser el factor dominante, mientras que los trabajadores podían cada vez más prescindir del pago anticipado de sus salarios, el capital era principalmente la propiedad sobre las instalaciones y maquinarias. Más recientemente, cuando el *software* prevalece sobre el *hardware*, o cuando el conocimiento operacional se ha convertido en el factor estratégico de la producción, ocupando el lugar de los bienes de capital, el capital es la capacidad de derivar lucros de las organizaciones empresariales; es el *valor presente* del flujo de caja que cada empresa es capaz de generar. El aspecto curioso y significativo de esta definición de capital es que incluye el concepto de organización. La organización no es solo la organización burocrática, es también la propiedad colectiva de los medios de producción por parte de los profesionales. La organización es para el técnico o el profesional lo que el capital es para el capitalista.

Concomitantemente con la transformación del concepto de capital relacionado con la capacidad de la organización para generar lucros o flujos financieros positivos, la forma de *medir* el capital también cambió. No estamos refiriéndonos a la compleja e inconclusa discusión de los años 60 entre las dos Cambridge (la inglesa y la estadounidense) sobre el valor del capital. La teoría económica, en estos debates, se aproximaba más a la metafísica, un enfoque que no armoniza con nuestra perspectiva histórica y pragmática. Nos referimos al valor financiero del capital, al valor de las empresas comerciales. En la época del capitalismo industrial, hasta mediados del siglo XX, el capital de una empresa era medido por su patrimonio líquido, tal como se le identificaba en su balance patrimonial. Se podían efectuar algunas correcciones y considerar el valor de los activos intangibles; también se podía ajustar la evaluación contable de ciertos bienes de capital; pero, en definitiva, el valor de la empresa era la suma de los activos totales menos el pasivo.

Cuando Galbraith (1968) afirmó que el conocimiento técnico estaba sustituyendo al capital como factor estratégico de la producción, se estaba refiriendo al objeto de la propiedad del capital, no al propio capital. Él no estaba definiendo el capital como la propiedad sobre los medios de producción, sino adoptando el significado más habitual de la palabra, el que identifica el capital con la suma de los medios de producción, como el capital físico. En tanto se defina el capital como capital físico, no hace mucha diferencia medir el valor de una empresa por su patrimonio líquido contable o por el retorno sobre el flujo de caja. Las dos medidas son relativamente equivalentes, ya que se podría suponer que, en condiciones normales y teniendo en cuenta la tendencia a la igualación de las tasas de ganancia (probablemente aliada a la ley de la oferta y la demanda, los dos fundamentos de la teoría económica), los flujos de caja serían proporcionales al capital.

En la actualidad ya no existe dicha perspectiva; el valor de una empresa viene dado por el valor descontado de su flujo de caja. Ningún evaluador serio tendría en cuenta el antiguo sistema. ¿Que hay detrás de tal cambio? ¿Sería solo una mejora de los métodos de análisis, como supone la teoría económica no histórica, o existe algún hecho histórico nuevo que habría causado este cambio metodológico? La relación entre este cambio en la forma de medir el capital y el nuevo factor estratégico de la producción en la teoría de Galbraith es doble. En primer lugar, el conocimiento incorporado al personal de la organización, al *software* y a la propia organización

En la medida en que el flujo de caja de una empresa depende sustancialmente de la calidad de su alta dirección, el valor del capital dependerá del conocimiento técnico, organizacional y comunicacional en manos de esos administradores.

es actualmente el bien más importante de muchas empresas, y un bien importante para todas. Por lo tanto, no tiene sentido medir el valor de una empresa por su patrimonio líquido. En segundo lugar, después que el conocimiento operacional se convirtió en estratégico, los analistas del mercado financiero confirman a diario que el valor de una empresa varía de modo dramático en función de la *calidad* de su gestión. Un nuevo director-presidente y un grupo de ejecutivos más competentes en la dirección de una empresa podrán aumentar (o disminuir, si fueran incompetentes) su flujo de caja y su ganancia en un período relativamente corto. En este caso, el antiguo concepto de patrimonio líquido deja de tener sentido, mientras que la medida del valor del capital basado en el flujo de caja se convierte en la única posibilidad racional. Así, en la medida en que el flujo de caja de una empresa depende sustancialmente de la calidad de su alta dirección, el valor del capital dependerá del conocimiento técnico, organizacional y comunicacional en manos de esos administradores.

Ello explica por qué la alta dirección de las empresas tiene un papel estratégico, aumentando día a día tanto sus ingresos como su poder. Explica también por qué la influencia de los accionistas se reduce sistemáticamente, no obstante la reacción neoliberal que dominó el mundo entre 1979 y 2008, que intentó revertir esta realidad y devolver el control de las empresas a sus accionistas, es decir a los capitalistas rentistas. Explica también por qué, contra toda lógica, el abuso y la corrupción, en especial bajo la forma de falsos estados contables, como ocurrió con la Enron, fueron tan habituales en el período neoliberal del capitalismo de los profesionales, lo que llevó a Galbraith (2004) a referirse irónicamente a “la economía del fraude inocente”, título de su último libro. La extraordinaria remuneración de los altos ejecutivos, bajo la forma de bonos y opciones sobre acciones, depende del desempeño del ejecutivo. Así, forjar buenos resultados es una tentación que muchos son incapaces de resistir. Este papel estratégico de la alta dirección, sumado a una oferta aún limitada de administradores o, más ampliamente, de profesionales, a pesar de la enorme expansión de los cursos de maestría en administración de empresas y áreas relacionadas, y la sorprendente aceleración del progreso técnico incorporado a las tecnologías de la información digital, explican también la concentración de los ingresos que caracteriza a las economías capitalistas contemporáneas desde mediados de la década de los 70.

En este proceso de conquista creciente de poder y riqueza, los altos profesionales del sector privado, a la vez que se mostraban necesarios,

trataron siempre de *aliarse* a los accionistas que habían reemplazado en la dirección de las empresas, mientras que los profesionales públicos buscan asociarse con los capitalistas, que podrán ser capitalistas rentistas y sus financistas, en el caso de que la coalición de clases sea liberal, o con los capitalistas empresarios, cuando la coalición es desarrollista.

El mecanismo básico utilizado para remunerar de forma generalmente abusiva a los altos ejecutivos de las grandes empresas consistió en vincular el valor de las acciones en el mercado con su remuneración personal bajo la forma de bonos y opciones de compra de acciones. Los grandes beneficiados, sin embargo, fueron los altos profesionales: la relación entre el pago recibido por los CEO (*chief executive officers*) en las 500 mayores empresas de los EE.UU. y el salario promedio de los trabajadores aumentó de 30 veces en 1970 a 570 veces en el año 2000 (Glyn, 2007: 58). Como observaran Holmestron y Kaplan (2003: 13), “es difícil argumentar que esta gente necesitara incentivos tan grandes pagados por los accionistas. Una explicación obvia es la de que ellos pudieron utilizar sus posiciones de poder para obtener recompensas excesivas”.

Además de cambiar la forma de medir el capital, el capitalismo tecnoburocrático dio lugar a la definición de un nuevo tipo de “capital”: el *capital humano*. Los dos economistas neoclásicos que formularon esta teoría (Schultz, 1961 y 1980; Becker, 1962 y 1993) obtuvieron el Premio Nobel de Economía, y lo merecían porque en lugar de utilizar el método hipotético-deductivo para construir castillos en el aire, reconocieron la existencia de un nuevo hecho histórico: que el conocimiento se había vuelto similar al capital físico, y que la inversión en educación es el modo mediante el cual los individuos “acumulan” dicho patrimonio y del que derivan ganancias o rendimientos. Lo que ellos no enfatizaron fue que la educación de muchos individuos, la generalización de la educación a toda la sociedad, trae consigo externalidades positivas, implica despliegues y cruces que abren camino a la innovación y al aumento de la eficiencia a nivel social, de tal modo que el capital humano total creado es mayor que la suma de los capitales acumulados por cada individuo.

¿Es inevitable la dominación profesional?

Los argumentos basados en el concepto de “necesidad histórica” son peligrosos. Generalmente son el fruto de un determinismo ingenuo. A menudo han servido para justificar o dar fuerza a la voluntad en lugar de explicar la historia. Tal fue el caso del pronóstico acerca de

la victoria inevitable del socialismo, y también la tesis neoliberal más reciente, de la convergencia de todas las formas de capitalismo hacia el modelo anglosajón. Es, por lo tanto, igualmente equivocado prever la sustitución de la sociedad capitalista por la estatal o tecnoburocrática. En la formación social mixta, que es el capitalismo profesional, las relaciones entre capitalistas y profesionales son relaciones de constante *cooperación y conflicto*, ya sea en términos individuales o en términos colectivos, de clases sociales. Así como durante siglos la burguesía compitió con la aristocracia por poder y privilegios, en el último siglo ha sido la clase tecnoburocrática la que ha emprendido esta competencia, teniendo como adversario y socio a la burguesía. Pero esta competencia difícilmente conducirá a la dominación profesional. La burguesía tiene necesidad de los profesionales para administrar las grandes organizaciones empresariales y el gran aparato del Estado de nuestros días. Además de detentar el conocimiento técnico y organizacional, y de ser responsables por la racionalidad instrumental o eficiencia, ellos son también agentes de la seguridad, una seguridad que depende de la capacidad regulatoria de las organizaciones y, principalmente, de la institución organizacional mayor que ellos administran, el Estado. Sin embargo, esto no impide que la clase capitalista reaccione contra este aumento de poder de los profesionales, como vimos que ocurrió en los 30 Años Neoliberales. Y -lo que es más importante aún- no impide la resistencia democrática o la demanda por democracia por parte de la masa de trabajadores constituida por obreros y empleados.

No cabe imaginar, por lo tanto, que la dominación tecnoburocrática sea inevitable. La definición del conocimiento técnico y organizacional como nuevo factor estratégico de la producción, apunta en esa dirección, pero considerarla necesaria sería caer en el determinismo economicista. La formación social en la cual la clase profesional era todopoderosa -las sociedades tecnoburocráticas que se pretendían socialistas- se reveló inviable. Por otro lado, el poder tecnoburocrático seguirá siendo cuestionado no solo por la burguesía, sino también por los trabajadores y empleados. Y lo harán en nombre de la democracia, un régimen político hacia el cual tienden las sociedades modernas, tanto como en ellas tiende a aumentar el poder tecnoburocrático dentro de las organizaciones.

El gobierno de la sociedad no se confunde con el gobierno de las organizaciones. En las sociedades nacionales el poder político ha venido históricamente transitando desde el autoritarismo hacia la democracia. En las sociedades donde hubo revoluciones socialistas,

Los gobiernos de los Estados son cada vez más democráticos y, por tal razón, el poder de las dos clases dominantes en el capitalismo de los profesionales es permanentemente desafiado por los reales defensores de la democracia: una inmensa clase que deja de ser pobre para ser “media”, de trabajadores y empleados.

pero devenidas en sociedades estatistas, se pretendió hacer de la sociedad una organización, es decir en un sistema racional y jerárquico, lo cual no tenía sentido. Como tampoco tenía sentido la pretensión de los neoliberales de transformar la sociedad en un mercado. En las sociedades modernas, la demanda de los ciudadanos por derechos civiles, derechos políticos y derechos sociales ha sido muy fuerte, lo que históricamente ha resultado en la afirmación de los derechos civiles, en la democracia y en el Estado social. El Estado moderno es el sistema constitucional-legal soberano, y la administración pública el garante. Los gobiernos de los Estados son cada vez más democráticos y, por tal razón, el poder de las dos clases dominantes en el capitalismo de los profesionales, la burguesía y la clase tecnoburocrática, es permanentemente desafiado por los reales defensores de la democracia: una inmensa clase que deja de ser pobre para ser “media”, de trabajadores y empleados.

Por lo tanto, ya no es posible pensar la sociedad sin pensar el Estado y la democracia. Para entender las sociedades en que vivimos, no basta pensarlas como capitalistas, o como capitalistas y tecnoburocráticas; es preciso también pensarlas como democráticas. Así, los tres pilares de las sociedades modernas son el capital, la organización y la democracia, y sus correspondientes clases sociales son la capitalista, la profesional y la trabajadora. En el inicio del siglo XX hubo un segundo hecho histórico nuevo que ocurrió aproximadamente al mismo tiempo en que la Revolución Organizacional daba origen a la clase profesional: la transición de la mayoría de los países que hoy en día son ricos desde regímenes autoritario-liberales (que garantizaban los derechos civiles pero rechazaban el sufragio universal) hacia regímenes democráticos. Esta transición o revolución democrática, que fue esencialmente una conquista de los trabajadores, tuvo consecuencias profundas sobre la forma de organizar y coordinar las sociedades modernas. A partir del momento en que cada nación transita del autoritarismo a la democracia, los trabajadores, asociados a una minoría de profesionales y de capitalistas dotados de espíritu republicano, tratan de construir una sociedad menos injusta o más igualitaria de lo que es el capitalismo clásico. Adquieren una creciente capacidad para afirmar su libertad y construir su Estado y su sociedad.

Este cambio no ocurre de un día para otro. Pero en las sociedades modernas el progreso es una constante. La primera forma histórica de democracia es meramente liberal, porque sigue siendo una democracia de elites. Sin embargo, a partir de esta base, la mejora en la calidad

de la democracia -el proceso de democratización- se desencadena y se hace inevitable: la democracia, primero, tiende a ser “social” (que además de los derechos políticos garantiza los derechos sociales) y, más tarde, “participativa” (que incluye mecanismos, aunque limitados, de democracia directa). El capitalismo, por su parte, que inicialmente fue de los burgueses, se convierte en un capitalismo también de los profesionales, y, a través de largas luchas, tiende a ser un capitalismo también del pueblo. La sociedad solo será socialista cuando el capitalismo sea solo del pueblo. Estamos lejos aún de esa utopía; el socialismo, como forma de organizar la producción, no es todavía viable, pero el socialismo en tanto ideología de la igualdad o de la justicia social ha obtenido muchas victorias.

Notas

(1) O tres clases si, tal como lo planteó Marx, distinguimos la pequeña burguesía de la clase capitalista.

(2) Nuestros trabajos originales sobre el tema fueron reunidos en el libro *A sociedade estatal e a tecnoburocracia* (Bresser Pereira, 1981).

(3) Obsérvese que la sociedad anónima y la constitución de un grupo creciente de accionistas separados del control de los medios de producción por organizaciones burocráticas privadas es un fenómeno que se da en una formación social mixta como es el capitalismo monopolista de Estado.

(4) Warner (1953) identifica la movilidad social con base en el mérito: “el sueño norteamericano”. Utilizamos aquí la palabra “progresista” para identificar las personas de centro-izquierda en los Estados Unidos. En este país se autodenominan “liberales” en lugar de “de izquierda” o “socialdemócratas”, probablemente porque allí la oposición entre liberales y conservadores, que caracterizó la política en el siglo XIX, siguió prevaleciendo en la medida en que no surgió un partido socialista significativo que se transformara en socialdemócrata, como ocurrió en Europa.

Bibliografía

- Becker, Gary S. (1962), “Investment in Human Capital: a Theoretical Analysis”, en *The Journal of Political Economy*, Vol. 70 N° 5 Part 2: Investment in Human Beings, pp. 9-49. University of Chicago Press, 3. ed.
- _____. (1993), *Human Capital*, Berkeley, The University of Chicago Press.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1981), *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Galbraith, John Kenneth (1968), *O novo Estado industrial*,

- Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- _____ (2004), *The Economics of Innocent Fraud*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Glyn, Andrew (2007), *Capitalism Unleashed*, Oxford, Oxford University Press.
- Holmestron, Bengt y Kaplan, Steven (2003), "The State of U.S. Corporate Governance: What's Right and What's Wrong?", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 9613).
- Marx, Karl (1858 [1971]), *Grundrisse: elementos fundamentales para la crítica de la economía política (borrador) 1858*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- _____ (1867 [1968]), *O capital: livro I*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Schultz, Theodore W. (1961), "Investment in Human Capital", en *American Economic Review*, Vol. 51 N° 1, March, pp. 1-17.
- _____ (1980), *Investing in People*, Berkeley, University of California Press.
- Warner, William Lloyd (1953), *American Life: Dream and Reality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Weber, Max (1922 [1978]), *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press.
- Zeitlin, Maurice (1989), *The Large Corporation and Contemporary Classes*, New Brunswick, Rutgers University Press.

¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?

Fabricio Franco Mayorga

Fabricio Franco Mayorga

Consultor del proyecto regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD. Es profesor de la Facultad de Gestión y Alta Dirección de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha trabajado con diferentes organizaciones públicas a nivel del gobierno central, subnacional y local en América Latina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: fabricio.franco@sigob.org

Las habilidades y experiencia son factores relevantes de la efectividad que logra un ministro en su desempeño. Sin embargo, los criterios para su reclutamiento varían significativamente según las tradiciones políticas y marcos institucionales de cada país.

¿Cómo mejorar la efectividad ministerial?

Introducción

Andrew Adonis, asesor de Blair, señalaba que “nada [me] preparó para los avatares, el peso de la responsabilidad, la presión de los medios, la amplitud y la diversidad de los roles”, cuando asumió como ministro tras siete años como asesor especial (Riddell ...[et al], 2011: 9)¹. Esta situación refleja el problema habitual que confrontan nuevas autoridades, en particular con poca experiencia previa, sobre cómo organizar su quehacer al ocupar su cargo.

Hay escasos trabajos académicos y del mundo profesional que den cuenta de qué hace un ministro, cuáles son sus funciones y roles y cómo opera cotidianamente. Este vacío es también extensivo a otras agencias estatales (Rhodes, 2011; Riddell...[et al], 2011; Marsh ...[et al], 2000).

Esta paradoja es más patente cuando se observa que los ministerios son el núcleo central de una amplia red de organizaciones públicas responsables de componentes importantes de la vida pública. Su misión central es la formulación e implementación de políticas públicas sectoriales que generen valor público en el marco de una relación Estado-sociedad cargada de intereses particulares y conflictos, y donde deben garantizar condiciones de gobernabilidad mínimas en el sector.

Basado en la experiencia de un proyecto del PNUD² -denominado SIGOB- de fortalecimiento de la capacidad de gestión a gabinetes de autoridades públicas en la región, entrevistas a ministros y miembros de gabinete privados ministeriales y la revisión de bibliografía especializada, el objetivo del artículo es conocer y sugerir qué hace a un ministro efectivo y capaz de llevar adelante sus objetivos de política. En otras palabras, qué características de su gestión definen a un buen ministro y pueden ayudar a mejorar su desempeño.

Se comienza haciendo una revisión del trabajo de los pocos especialistas en la materia, indagando las principales dimensiones que estudian. Luego se sistematizan los más importantes desafíos de una gestión ministerial para enseguida discutir cuáles son los ejes que configuran una acción ministerial efectiva y se identifican algunos roles y procesos de trabajo clave que han sido tradicionalmente soslayados. Finalmente, antes de las conclusiones, se sugiere un enfoque,

Recibido: 03-02-2014. Aceptado: 15-05-2014.

una estrategia y procedimientos para una mejor organización del trabajo de un ministro.

1. Criterios de selección, roles, y duración de un ministro

Los estudios sobre ministros, en gestión pública, tienden a centrar su interés en las carreras ministeriales y las dimensiones vinculadas a los antecedentes personales, profesionales, filiaciones políticas y los mecanismos de reclutamiento de este tipo de autoridades. Es decir, tratan de responder ¿quiénes son? y ¿cómo llegan al cargo? Respondiendo a estas preguntas existen estudios nacionales para países como Gran Bretaña (Berlinski ...[et al], 2012; Headey, 1974b; Rose, 1971), Australia (Weller, 2007), España (Rodríguez y Jerez, 2013; Rodríguez-Teruel, 2011), Suecia (Bäck ...[et al], 2009), EE.UU. (Burstein, 1977) y Alemania (Müller-Rommel, 1988). Adicionalmente, algunos de estos trabajos pioneros tienen un notorio interés por dilucidar cuáles son los roles que los ministros desarrollan (Marsh ...[et al], 2000; Headey, 1974a). Hay estudios comparativos focalizados en los gabinetes ministeriales y el modelo de reclutamiento, la duración en el cargo y los factores que gatillan la dimisión, particularmente para los sistemas parlamentarios europeos (Blondel ...[et al], 2007; Blondel y Thiébault, 1991; Indridason y Kam, 2008; Huber y Martínez-Gallardo, 2008; Fischer ...[et al], 2012; Blondel, 1985), aunque también para sistemas presidenciales (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009 y 2010).

Desde los 2000, surge una corriente más interesada en la organización técnica de las carteras ministeriales y específicamente sobre las competencias requeridas para ejercer de manera efectiva el cargo y la capacidad de gestión que los gabinetes privados pueden aportar (Paun, 2013; Purnell y Lewis, 2012; Rhodes, 2011; Riddell ...[et al], 2011; Laughrin, 2009; Chabal, 2003; Blondel y Thiébault, 1991). Es dentro de este enfoque que se ubica el presente artículo. Sin embargo, conviene detenerse en el análisis de algunos elementos desarrollados por los enfoques precedentes, ya que contribuyen a entender el contexto y los antecedentes con los que se desarrolla una gestión ministerial cotidiana.

Los criterios en la selección de un ministro

Las habilidades y experiencia son factores relevantes para entender la efectividad que eventualmente logra un ministro en su desempeño.

Sin embargo, los criterios para su reclutamiento varían significativamente según las tradiciones políticas y marcos institucionales de cada país. En América Latina, considerando las diversas tipologías analizadas según las habilidades y experiencia considerada en su selección (Rodríguez y Jerez, 2013; Müller-Rommel, 1988; Headey, 1974a), pueden identificarse tres tipos de ministros: políticos, técnicos y burócratas públicos.

El político es aquel ministro seleccionado para el puesto por su identificación con el partido o coalición de partidos de gobierno y que generalmente tiene experiencia como congresista y/o dirigente de su partido. El técnico o tecnócrata, como es mejor conocido, es un profesional especializado en las materias del sector debido principalmente a sus antecedentes laborales en el sector privado o social. Finalmente, el burócrata público es un profesional que tiene una importante experiencia en la gerencia pública en diversas organizaciones estatales de uno o varios sectores, pero no tiene una filiación política definida.

Ciertamente, esta distinción básica puede dar lugar a diversas combinaciones, como un político o tecnócrata con experiencia en la gestión de organismos del Poder Ejecutivo (Rodríguez-Teruel, 2011). Esta última opción es común en tradiciones políticas como la estadounidense, donde regularmente los secretarios de Estado tienen experiencia de dirección tanto en organizaciones públicas como privadas, con tenues vínculos políticos (Headey, 1974a).

En sistemas presidenciales latinoamericanos, llegar a ser ministro no es necesariamente el resultado de una carrera política precedida por un paso por el Congreso o la alta gerencia pública, como en los sistemas parlamentarios europeos o del sistema Westminster³ (Rose, 1971). Esto puede dar lugar a composiciones de gabinetes en las que haya tecnócratas fuertemente representados o composiciones mixtas en las que se encuentran ministros competentes temáticamente junto a otros ministros más sensibles y con mayores habilidades políticas. Los criterios de selección presidencial dependen de la complejidad técnica de las carteras, los objetivos a lograr en cada sector y la situación de coyuntura y contexto político del país o el sector (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). No obstante, algunos estudios de caso (Cheong, 2009) sugieren que, a contracorriente con cierto sentido común instalado en la región, en términos de efectividad en el cumplimiento de sus roles, los ministros de origen político logran un mejor desempeño⁴.

Los roles de un ministro

La literatura especializada tiende a organizar los roles de los ministros en cuatro: política pública, política, gestión o ejecutiva, y de representación⁵ (Marsh ...[et al], 2000). En casi cada acción cotidiana, un ministro desempeña casi todos estos roles en diferentes combinaciones y su competencia para ejecutarlos influye decisivamente en la efectividad de su gestión. No obstante, la separación de estas categorías es fundamentalmente para fines expositivos.

El rol en políticas públicas se vincula a su capacidad para establecer los temas de la agenda política sectorial⁶. En este rol, Headey (1974b: 58) distingue entre un papel “minimalista”, asociado a la legitimación de políticas públicas ya en curso sin generar mayores ajustes; el de “seleccionador”, que examina y elige entre un menú de propuestas presentadas por los equipos técnicos; y el papel de “promotor”. Este último se produce cuando un ministro introduce fuertes cambios en las materias a tratar o, de manera incremental, privilegia pequeños pero continuos ajustes en los contenidos de políticas ya en curso (Marsh ...[et al], 2000: 307-312).

El rol político se refiere a la defensa y representación de las facultades y competencias del ministerio dentro de la estructura institucional del Estado y de poder del gobierno. Las acciones tradicionales en este rol son, entre otras, la sustentación y defensa del presupuesto del sector ante el Ministerio de Hacienda y/o el Congreso; la fundamentación política de determinados políticas públicas sectoriales en el Gabinete de Ministros; la defensa de proyectos legislativos de su cartera en el Congreso, o la búsqueda de apoyo presidencial ante restricciones que enfrentan políticas públicas sectoriales que requieren una solución que trasciende la competencia ministerial directa.

El rol de gestión se asocia con las responsabilidades que facilitan la disposición de recursos, el alineamiento de las estructuras institucionales requeridas y los mecanismos de coordinación necesarios para un correcto desempeño del ministerio y las organizaciones del sector (Rhodes, 2011: 54). Estos elementos son los que permiten esencialmente la ejecución de las políticas públicas y la implementación de las decisiones ministeriales. No obstante, en términos operativos, la gestión cotidiana es muchas veces delegada a un viceministro o al director general, reservándose el ministro la gestión estratégica relacionada con el monitoreo de los resultados obtenidos y el nivel de desempeño institucional. Si bien diversos autores señalan la importancia de este rol (Marsh ...[et al], 2000; James, 1999; Chabal, 2003), es singularmente el que menos atención recibe en la literatura.

El rol de representación se establece con los grupos de interés, actores involucrados en las políticas públicas de la cartera, los medios de comunicación y el público en general. Este se materializa en actividades que van desde reuniones de trabajo con actores asociados en la implementación de políticas públicas, a la participación del ministro como líder público en conferencias y seminarios, viajes internacionales o entrevistas a la prensa.

Estos roles se han complejizado en las últimas décadas. En políticas públicas tres fenómenos emergentes constituyen un reto a la gestión ministerial. Nos referimos a la creciente dimensión transectorial de diferentes asuntos públicos; la consolidación de entidades autónomas sectoriales gestionando presupuestos y servicios públicos clave; y la descentralización de la ejecución a niveles subnacionales (Pollitt y Bouckaert, 2011: 206-220; Schick, 2003). Igualmente, el rol político está sujeto a una mayor presión por resultados frente a actores clave como el Presidente, el Congreso, el Ministerio de Hacienda o los medios de comunicación. Influyen en ello, mejores sistemas de monitoreo de ejecución del gasto y las adquisiciones, el sistema de rendición de cuentas, así como el escrutinio público a través de los medios (Barber, 2007). Un fenómeno similar se verifica con el rol de representación, donde existe una interacción más compleja con los medios de comunicación, las redes sociales y con actores involucrados en la gestión de políticas (Marsh ...[et al], 2000: 316-318; Pollitt y Bouckaert, 2011: 206-220). El impacto en estos roles afecta también el rol de gestión del ministro con respecto a su capacidad para implementar las acciones y políticas de su cartera.

Duración en el puesto y la rotación ministerial

Berlinski ...[et al] (2007: 246) argumentan que la duración de un ministro en su puesto es un indicador de su desempeño. Su remoción refleja la convicción del Presidente o Gobernador que alguien más puede hacer mejor el trabajo. Sin embargo, los factores asociados a un cambio ministerial pueden responder a diversos factores (Fischer ... [et al], 2012). Se originan por crisis políticas aleatorias que afectan al gobierno y pueden llevar a cambios en la composición de las alianzas en el poder. Asimismo, pueden deberse al efecto producido por una crisis en la imagen presidencial (Huber y Martínez-Gallardo, 2008: 174)⁷, y finalmente, debido al desempeño y efectividad exhibida por un ministro.

El material analizado revela que, en algunos casos, hay una reducción en la duración de los puestos ministeriales en los últimos años. En

El 46% de los ministros se mantienen en el cargo únicamente un año. Hay pocos incentivos para enfrentar los problemas más complejos de la agenda política de la cartera que exceden el corto plazo.

Gran Bretaña, el promedio es de solo 16 meses desde el 2005 (Cleary y Reeves, 2009), cuando por décadas fue de 28 meses⁸ (Berlinski ... [et al], 2007). En general, el cambio de ministros en los países con el sistema Westminster se ha acelerado y ocurre con una frecuencia casi anual⁹ (Indridason y Kam, 2008). No obstante, en países europeos continentales son menos recurrentes y tienden a superponerse con las elecciones (Fischer y Kaiser, 2009: 33; Bovens ... [et al], 2010), al igual que en EE.UU. (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010). La duración promedio a nivel mundial ha rondado los 36 meses hasta 1980 (Blondel, 1985), con una tendencia menor de 27,5 meses en los sistemas presidenciales latinoamericanos.

En un estudio más reciente para 18 países latinoamericanos, se observa que este promedio cae ligeramente a 26 meses, pero detecta que el 46% de los ministros se mantienen en el cargo únicamente un año (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2009)¹⁰. Un estudio posterior indica que este promedio se ha seguido reduciendo (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010)¹¹. Estas variaciones ciertamente se relacionan también con la complejidad técnica y política de las carteras, así como con la estabilidad que se requiere en su gestión. Carteras como Hacienda y Relaciones Exteriores tienden a tener una menor rotación, mientras Interior, Justicia, Trabajo y Seguridad Social tienen un nivel de rotación bastante mayor. Las carteras sociales se sitúan en un punto intermedio (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson, 2010).

Son tres los principales problemas de una alta rotación ministerial con ministros que apenas superan los dos años en promedio. El primero es que hay pocos incentivos para enfrentar los problemas más complejos de la agenda política de la cartera que exceden el corto plazo (Cleary y Reeves, 2009). Esto puede conducir a los ministros a priorizar la exposición y visibilidad pública a través de logros más efectistas que a involucrarse en el (re)diseño, negociación e implementación de políticas de mayor impacto pero de resultados en el largo plazo. Un segundo problema, en países sin consensos claros en materia de políticas públicas, es que no haya continuidad en la acción estatal ante los constantes cambios que introduce cada nuevo ministro (Álvarez, 1996). El tercero, común en países con una carrera pública o en sectores con funcionarios más estables, es que cada nuevo ministro queda “sometido” a la mayor experiencia de los funcionarios a quienes dirige. Ante una alta rotación de autoridades, los funcionarios establecen la agenda política del sector que buscan “vender”

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta tres desafíos importantes: la poca preparación para el cargo, las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo; y la gestión tanto de las expectativas, de las limitaciones de la acción en el Estado y del escrutinio público.

a los ministros de turno, en la búsqueda de mayor previsibilidad y consistencia en la acción sectorial. Este es uno de los orígenes de la “captura de la tecnocracia” de la agenda política (Ribbagen, 2011).

El análisis de los criterios de selección, los roles, la duración promedio y los factores en la rotación de los ministros permiten ahora formularse nuevas preguntas: ¿cuáles son los principales desafíos en la gestión de un ministro? y ¿qué es lo que define la efectividad en la gestión ministerial?

2. Desafíos en la gestión y la efectividad de un ministro

Los retos que enfrenta un ministro al asumir una cartera están en función a un conjunto de factores político-institucionales que tienen un impacto diferenciado, según la experiencia y las características personales de cada uno. Por su parte, abordar una definición operativa del concepto de efectividad nos conduce primero a deslindar qué no representa una gestión efectiva y luego a analizar las dimensiones sobre las que se ancla el concepto.

Los desafíos que confronta un ministro

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta tres desafíos importantes: la poca preparación para el cargo, las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo; y la gestión de las dimensiones siguientes: las expectativas que genera su llegada, las limitaciones de la acción en el Estado y el escrutinio público.

Muy pocos ministros están realmente preparados para el cargo. El nombramiento tiene lugar con poca anticipación, incluso si se integra al primer gabinete de gobierno¹². Ciertamente, el nuevo ministro puede tener ya conocimiento de la temática del sector si es un especialista, o tener experiencia en la dirección de organizaciones públicas o grandes organizaciones, pero pocos están realmente preparados para ser ministros (James, 1999; Rose, 1971). Además, existe poco o directamente ningún soporte institucional para “aprender” a ejercer o adaptarse al puesto (Drabble, 2010). Como señala un ministro entrevistado por Tiernan y Weller (2010: 66), se “*supone que debes ser un buen ministro pero... no hay cursos ni entrenamiento previo, si no preguntas nadie toma la iniciativa para ayudarte. Uno aprende básicamente por ensayo y error, viendo cómo lo hacen otros, preguntando... utilizando el sentido común*”.

La excepción son aquellos que ya ejercieron el cargo o trabajaron en puestos similares¹³. Esto es corroborado por los ministros entre-

vistados por el SIGOB (2013: 5): “*la gestión de un ministro se hace más por instinto que a través de un método*”. Así, de un día para otro se pasa a tomar decisiones sobre programas y presupuestos de un sector, a brindar entrevistas a los medios de comunicación, a dar discursos sin demasiada claridad con respecto a las consecuencias de dichas acciones.

En segundo lugar, se enfrentan a largas jornadas y a una enorme sobrecarga de trabajo. Nos referimos a agendas que superan normalmente las 50 y 60 horas semanales, sin considerar las actividades después del horario de oficina y aquellas de fin de semana vinculadas a eventuales visitas a terreno, reuniones o lectura de informes (Rhodes, 2011: 12; Laughrin, 2009: 345-347). Bourgault (2003: 19-24), en un estudio de caso en Canadá, sugiere que el tiempo promedio es cercano a las 69 horas semanales, aunque el 46% de los entrevistados trabajaba más¹⁴.

La sobrecarga de trabajo está marcada por una agenda con constantes reuniones planeadas o imprevistas, saltando continuamente de un tema a otro, revisando documentos o firmando cartas. Esto se refleja en las agendas diarias de los ministros (SIGOB, 2013)¹⁵. Entre las actividades más frecuentes se encuentran: reuniones de coordinación con viceministros y directores; diversas reuniones informativas sobre temas específicos; entrevistas con los medios; reuniones con delegaciones y representantes de organizaciones de la sociedad civil, gremios y sindicatos; visitas a terreno para inauguraciones, inspección del avance de proyectos u obras; reuniones con otras autoridades públicas de diferentes niveles del Estado; discursos en conferencias y seminarios; revisión de informes y firma de correspondencia, y recepciones o actividades protocolares. Este ritmo es constante durante toda la gestión ministerial y puede desbordarse si no existe la adecuada gestión de la agenda de trabajo.

La alusión de Rhodes (2011: 17) acerca de que los ministros viven en una suerte de “pecera o burbuja”, en la que se actúa y reacciona con rapidez pero no siempre atendiendo lo prioritario o decidiendo adecuadamente, se corrobora por la percepción de los gabinetes privados: “*Hay poco tiempo para reflexionar y muchas tareas vinculadas a la preparación de las actividades de la agenda o al seguimiento de los compromisos del ministro, los informes, la correspondencia, etc. Muchas veces terminamos operando por reflejos y se funciona en piloto automático a lo largo del día*” (SIGOB, 2013: 12). Esto puede amplificarse al no existir carrera pública en la mayoría de los países

latinoamericanos, dando lugar a que el equipo del gabinete privado aprenda junto con sus jefes.

Finalmente, el otro desafío es la gestión de tres dimensiones esenciales: las expectativas que genera un nuevo ministro, las restricciones que impone la gestión en el Estado y la interacción con los medios de comunicación. La llegada de una nueva autoridad genera expectativas en diversos actores con intereses y agendas muchas veces contrapuestas y un ministro no puede esperar satisfacer a todos igualmente. Están las expectativas del Presidente o Gobernador, centradas en un reducido grupo de temas prioritarios del gobierno en el sector, mientras la opinión pública y los medios de comunicación pueden esperar el logro de una lista más amplia o diferente de medidas. Por otro lado, sindicatos, gremios empresariales o los funcionarios del sector pueden promover medidas de política pública, no necesariamente alineadas con las prioridades antes mencionadas. En este contexto de expectativas divergentes, que rápidamente pueden convertirse en demandas, la efectividad ministerial puede ser concebida como la habilidad de un ministro para cumplir su agenda de prioridades a través del espectro de estas expectativas (Drabble, 2010: 4).

Muchas de las limitaciones de la acción del ministerio están definidas por las restricciones en los procedimientos administrativos y los procesos de negociación política que acompañan la gestión pública. La falta de familiaridad del ministro con los sistemas de gestión presupuestal, de personal y de compras públicos, pero también con el carácter básicamente político de acuerdos y negociaciones para el avance de la acción sectorial, pueden resultar en obstáculos infranqueables¹⁶. La falta de experiencia y conocimientos sobre cómo operan los mecanismos de pesos y contrapesos a los que está sometido el Estado en regímenes democráticos afectan en diferente medida a ministros de origen político, tecnocrático o burócratas públicos.

Por su parte, el exponencial desarrollo de las tecnologías de información y ciudadanos más informados ha dado lugar al fenómeno del “ciclo de noticias de 24 horas” (Tiernan y Weller, 2010: 211-220). Esto conduce a un ritmo implacable en el que muchos ministros están en una suerte de “campana permanente” anunciando propuestas, declarando sobre el impacto de programas o reaccionando frente a denuncias sobre las que se enteran por los mismos medios. Como recalca un ministro, con respecto a esta inmediatez y presión: “*estamos bombardeados de noticias y declaraciones y no hay tiempo para estudiarlas a fondo. Hay la expectativa del mismo gobierno y de la opinión pública de una respuesta rápida. A veces se piensa que por el*

solo hecho de preguntarse sobre un tema se puede recibir una respuesta en el acto” (SIGOB, 2013: 5). Esto termina teniendo en algunos casos una influencia decisiva en la agenda política del sector y ciertamente en la agenda diaria del ministro. Aquí los riesgos están tanto para aquellos que tienen un perfil de comunicador pero descuidan la gestión efectiva de los logros esperados, como para aquellos que buscan “pasar por debajo del radar” sin comunicar.

Analizando estos desafíos y sus diferentes dimensiones cabe preguntar ¿en qué momento se decide lo importante?, ¿qué define la efectividad de un ministro? y ¿qué herramientas concretas favorecen su efectividad?

La efectividad de un ministro

Siguiendo una lógica contra intuitiva se pueden identificar algunos elementos que no definen la efectividad de un ministro, pero se confunden en diversas gestiones. Muchas autoridades consideran que una buena gestión se asocia con su capacidad de ser un buen comunicador y atraer la atención de los medios sobre los resultados -a veces efectistas o de corto plazo- de las políticas públicas sectoriales (Cleary y Reeves, 2009). En esta perspectiva, estar presente en los medios se convierte en un objetivo *per se*.

Otros, con menos vocación por la exposición pública, discurren por un trabajo “más técnico” y silencioso dentro del ministerio, con un pequeño grupo de funcionarios y el gabinete privado, concentrados en la formulación o evaluación de los programas de acción sectorial. El énfasis aquí es la calidad de los diseños técnicos, el ajuste de los procedimientos que deberán seguir las instancias que implementarán las acciones. Siendo importante, el éxito de una gestión ministerial requiere del trabajo en otras dimensiones del ciclo de gestión políticas públicas, especialmente en la implementación, así como de la interacción del ministro fuera del espacio del ministerio (McConnell, 2010).

Asimismo, existen casos en que la gestión ministerial se concentra en cuestiones secundarias que generan menos resistencias entre actores involucrados u opositores. En otros términos, buscan “discurrir por donde menos resistencias se encuentren”, bajo la premisa de que en democracia el gobierno no puede “imponer” políticas públicas “contra” los ciudadanos, sin un costo político a pagar (Chabal, 2003: 31 y 36)¹⁷.

Por otro lado, existe una abundante literatura que busca establecer las competencias que debe tener una autoridad pública para ser efectiva. En una lista extensa se mencionan, entre otras, la capacidad

Pocos asuntos determinan mejor la efectividad de un ministro como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo interno del ministerio y de la red de actores externos involucrados en su implementación.

de liderazgo y de gestión; el pensamiento estratégico; las capacidades de análisis; las habilidades de comunicación; la capacidad de negociación; el conocimiento técnico sobre la materia del sector; una alta dosis de energía y determinación; etc.¹⁸.

El problema con un enfoque de competencias es que no existe una manera simple de medir la efectividad de un ministro. Su gestión está condicionada por elementos individuales como su experiencia profesional, conocimiento y personalidad, pero también por el contexto institucional y componentes como la complejidad técnica y política de la cartera, el sistema político, la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, etc. En este sentido, reconociendo el carácter multidimensional de los factores que la condicionan, es válido indicar que no hay un solo camino a la efectividad de un ministro.

Por lo anterior, la definición operacional de efectividad que se utilizará considera el nivel de desempeño que un ministro alcanza con respecto a la función político-institucional central que está bajo su responsabilidad. Luego, se analizan las dimensiones y los roles que le permiten cumplirla.

En términos concretos, pocos asuntos determinan mejor la efectividad de un ministro como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo interno del ministerio y de la red de actores externos involucrados en su implementación y el logro de sus objetivos¹⁹.

Esta definición de la efectividad implica gestionar a través de tres dimensiones íntimamente entrelazadas. La primera supone la priorización de un grupo relevante de objetivos de política dentro del conjunto de asuntos y problemas públicos que se encuentran en la agenda sectorial (Riddell ...[et al], 2011: 15-17; Drabble, 2010: 4; Laughrin, 2009: 348). La segunda es la capacidad para formular e implementar políticas públicas de calidad asociadas a la provisión de bienes y servicios públicos y/o la aplicación de regulaciones (Kaufmann ...[et al], 2010). La tercera es la destreza para desarrollar un liderazgo que promueva la credibilidad del compromiso del ministro y del sector con dichas políticas. Esto se logra a través de la calidad de su interacción con los equipos de trabajo del ministerio, con otras autoridades y agencias públicas y con la red de actores privados y de la sociedad civil involucrados (SIGOB, 2013: 2).

Una gestión efectiva a través de estas tres dimensiones se relaciona con el ejercicio de los cuatro roles ministeriales ya descritos.

Un número sustancial de los problemas de la acción pública latinoamericana, con frágiles organizaciones estatales y sin carrera pública, no se originan por problemas en el diseño sino por problemas en la gestión de su implementación.

Definir los temas prioritarios supone no solo tener el criterio político para interpretar el impacto de políticas públicas en el corto y largo plazo (rol político), sino también entender el ciclo de su formulación e implementación (rol políticas públicas) y las capacidades de gestión del ministerio para conducir las (rol gestión). El criterio para establecer las prioridades debe basarse en resolver temas o problemas societales a través de medidas de política que generen valor público, en términos de los bienes y servicios producidos o provistos por el ministerio que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos²⁰.

Nuevamente, en la capacidad para monitorear la formulación e implementación efectiva de las políticas públicas priorizadas aparecen los cuatro roles. La literatura especializada (Anderson, 2011; Dye, 1972) sugiere que el foco de atención ministerial debe estar en las etapas “políticas” de definición del problema, la formulación y selección de alternativas (rol de políticas públicas), mientras la implementación sería un proceso administrativo. No obstante, un número sustancial de los problemas de la acción pública latinoamericana, con frágiles organizaciones estatales y sin carrera pública, no se originan por problemas en el diseño sino por problemas en la gestión de su implementación²¹ (rol gestión). Paralelamente, los roles político y de representación emergen cuando se presentan obstáculos con otras instancias políticas o con los medios de comunicación como consecuencia de interpretaciones o percepciones negativas sobre cómo se están implementando las acciones.

En la tercera dimensión, diversos roles intervienen. Esencialmente, se requiere construir una coalición de apoyo a las prioridades establecidas e interactuar con el abanico de actores que intervienen en los diferentes momentos de la gestión de las políticas públicas (Chabal, 2003: 14). Aquí, el buen desempeño de un ministro se traduce en su capacidad para constituirse en el referente principal de la agenda política, generando la credibilidad y el compromiso con su cumplimiento. Estos consensos incluyen usualmente actores clave como autoridades dentro de la estructura del poder del Estado; los mismos funcionarios del ministerio; los medios de comunicación y los generadores de opinión pública (Javidan y Waldam, 2003).

Examinados los principales desafíos a enfrentar y definido el concepto de efectividad ministerial, existe una mejor base para preguntarse ¿cuáles son los principales focos de atención y las acciones clave que un nuevo ministro debe considerar en los primeros tres meses de su gestión?

3. La estrategia y los instrumentos de gestión para los primeros 100 días de gestión

Desde la perspectiva de un nuevo ministro con experiencia previa limitada y un horizonte promedio de poco más de dos años, el objetivo de una estrategia para los primeros 100 días es sentar las bases que determinarán el futuro de su desempeño. El foco debe orientarse a generar las condiciones que permitan definir las prioridades de la agenda política y movilizar el apoyo interno y externo para su implementación y logro. Paralelamente, es también vital poner en operación los procedimientos de trabajo básicos que permitirán organizar el uso del tiempo, el acceso a la información y la toma de decisiones en el despacho ministerial y en el gabinete privado que soporta su acción.

La estrategia para los primeros 100 días

Durante este período de transición es necesario: a) disponer de información para realizar un rápido análisis de la situación de la cartera; b) conformar el equipo del gabinete privado; c) establecer las relaciones con los actores internos del ministerio y los externos clave; d) establecer las prioridades de la agenda política; y e) comunicar dicha agenda.

a) Información básica²²

No pueden establecerse las prioridades de la gestión ni identificar los actores internos y externos clave con quienes interactuar si no hay primero una comprensión sobre la situación de la cartera. Idealmente, debería contarse con esta información básica antes de asumir el cargo²³, pero si no es posible, hay que sistematizarla y analizarla en las primeras semanas de la gestión.

Los temas básicos son seis. 1) Los *programas y proyectos prioritarios* que instrumentan las políticas públicas del sector²⁴. Esta información puede organizarse en una breve ficha individual con datos básicos como nombre, fecha de inicio y eventualmente de término previsto, número de beneficiarios, principales componentes de la acción, presupuesto involucrado y principales logros y problemas. 2) El *presupuesto del ministerio aprobado y en ejecución*, incluyendo las principales partidas, la asignación por áreas u organizaciones; su desagregación territorial -si corresponde- y el nivel de ejecución de gasto. Si ha sido presentado, es importante contar con el proyecto de presupuesto del siguiente ciclo fiscal. 3) La lista de los *cargos*

clave del ministerio en función de su relevancia para el adecuado funcionamiento del sector y sus principales políticas públicas. No necesariamente esta lista se asocia directamente con el ápice estratégico de la organización. Es relevante conocer quiénes son los actuales encargados, su experiencia y currículum, antes de pensar en realizar cambios. 4) Información sobre los *problemas legales* con data sobre asuntos legales y problemas contenciosos vigentes en el ministerio y sector. 5) *Identificar la lista de los 10 principales actores públicos y sociales involucrados* en la agenda política del sector. Estos pueden ser miembros del Congreso, otros ministros de carteras con políticas transectoriales vinculadas, representantes de sindicatos, gremios profesionales, empresariales y directivos de ONG. 6) *Lista de los principales problemas de gestión* que afectan a la organización. Fundamentalmente identificar las causas de los principales cuellos de botella en la programación y gestión de las políticas y acciones de la organización.

Esta información puede ser organizada en un breve documento -25/30 páginas- que se convierta en insumo básico para el ministro, su equipo de trabajo más cercano y material de referencia para otras actividades de la estrategia.

b) *Conformar el equipo del gabinete privado*

El gabinete privado juega un papel crucial gestionando dos recursos esenciales para un ministro: información y tiempo (Stanley, 2004: 4). Como señala James (1999: 35), es el puente entre el ministro y el ministerio, transmitiendo al ministro los requerimientos de la organización y las instrucciones de este hacia los órganos de línea de la misma. En este sentido, es responsable de las siguientes tareas: la programación y gestión de las actividades de la agenda diaria; la preparación de reportes sobre políticas públicas y de gestión del ministerio sobre los que el ministro debe informarse y/o tomar decisiones; la preparación de puntos de discusión (*talking points*), así como la preparación de discursos para actividades de agenda que lo requieran; tomar notas en reuniones de trabajo del ministro; dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por el ministro; organizar las reuniones y visitas fuera del ministerio y en el exterior y acompañarlo a ellas; la gestión de la correspondencia y de las llamadas telefónicas que llegan al despacho ministerial (Paun, 2013).

Una unidad de seguimiento estratégico para monitorear la implementación de las principales políticas puede crearse, adscrita al

gabinete, si se requiere complementar la función de administración del tiempo y el acceso a la información que provee el gabinete privado (Barber, 2007; SIGOB, 2013). Asimismo, esta unidad puede asesorar al ministro identificando riesgos emergentes y desafíos a las políticas públicas del sector.

La conformación del equipo del gabinete privado comienza con la selección de su director al inicio de la gestión. Este es el funcionario responsable de la gestión integral del gabinete. Idealmente, debe tener una relación de gran confianza profesional con el ministro, un conocimiento de sus puntos fuertes y débiles, la capacidad para disuadir a su jefe y un buen conocimiento y red de contactos en el sector público. Uno de los más frecuentes y serios errores observados en gabinetes privados en la región es la inexistencia de un director o la designación en esta función de un(a) secretario(a) privado(a) con una trayectoria básicamente administrativa.

El tamaño de los gabinetes privados varía según la complejidad de las carteras, el tamaño del ministerio y el contexto institucional de cada país²⁵.

c) Establecer relaciones internas y con los actores externos clave

En las primeras semanas es importante programar regularmente reuniones individuales con los viceministros y los principales directores generales y jefes de servicios del sector²⁶. El objetivo de estos encuentros es triple. Por un lado, conocer -escuchar- de primera fuente cuál es su percepción sobre la situación de la cartera, de tal suerte de complementar la información sistematizada en el punto "a". En segundo lugar, discutir honestamente sobre la relación de trabajo que se quiere desarrollar con ellos, especificando cuáles son las prioridades, cuáles se espera que ellos gestionen directamente y cuál es el estilo de trabajo que se quiere implementar. Finalmente, estos encuentros sirven también como un mecanismo para establecer una relación de confianza con la primera y segunda línea del equipo de dirección del ministerio (Purnell y Lewis, 2012; Perry ...[et al], 2006).

Paralelamente, es necesario reunirse con los principales actores externos para recibir sus impresiones sobre las prioridades de la agenda política del sector y las fortalezas y debilidades del ministerio. Como sugieren Purnell y Lewis (2012), es una potente señal política que un ministro recién asumido llame directamente y solicite reuniones individuales con ocho o diez de los más relevantes actores sindicales, empresariales, de ONG y autoridades públicas vinculadas.

Estas reuniones tienen como objetivos, además de conocer las opiniones de sus interlocutores, instalar las bases para futuros diálogos y la construcción de una coalición de apoyo en torno a las políticas públicas consensuadas.

d) *Establecer las prioridades de la agenda política*

Desarrollados los puntos precedentes, existen las bases para tener una visión más clara del conjunto de objetivos de política pública que pueden llevarse adelante. Diversos autores (Purnell y Lewis, 2012; Riddell ...[et al], 2011; Laughrin, 2009; James, 1999) concuerdan que la definición de estas prioridades es estratégica para el conjunto de la gestión y la marcha del ministerio. Existe siempre la tentación de atender todos los temas e interlocutores que ingresan a la agenda de trabajo del ministro, pero esto es una tarea inconmensurable. Varios de los temas no prioritarios y su respectiva gestión son de una gran complejidad e insumen tiempo.

Por ello, una vez identificados los seis o siete temas ctiva g43(A)-

mayor impacto y sobre los que el ministro focalizará regularmente su esfuerzo. Los otros pueden ser gestionados directamente por los viceministros, y el ministro debe hacer un seguimiento regular sobre los mismos para verificar avac̄ts y levantar las restricciones.

Esta decisión permitirá focalizar sobre las metas específicas de las política presupuesto, normativas, mecanismos de coordinación y monitoreo. A pesar de la cap sie9importacia de ese punto, es frecuente enconva r gestiones en las que no existe un foco claro, dando lugar a la tiva da y salida recurrente “de temas prioritarios” de la agenda ministerial. Esto termina teniendo un efecto “perverso” que se refleja de diferentes formas. Primero, recargando la agenda de trabajo del ministro y su equipo y, en segundo lugar, deteriorando la calidad de las decisiones que se toman y el seguimiento de las mismas. Sin embargo, el impacto mayor es sobre las decisiones importat̄es que no se toman o se toman extemporáneamente

27.

Comunicar las prioridades de la agenda política

Comunicar la agenda política de prioridades e de un nuevo ministro para explicar lo que q público sino a sus colegas del gabinete y tam del ~~ministerio~~ Al público se puede llegar a

importante a considerar es la necesaria segmentación del mensaje según el tipo de público, las metas de política que son relevantes para cada audiencia y mantener un discurso claro. En este sentido, no es lo mismo dar una entrevista a un canal de cable de noticias orientado a clases medias que dar una entrevista en terreno a una radio de alcance nacional.

En las semanas previas a la definición de las prioridades es aconsejable no hacer declaraciones sustanciales o compromisos de largo plazo sobre políticas públicas, bajo el riesgo de tener luego que modificar fuertemente los compromisos de la gestión²⁸.

4. Conclusión

El análisis de la bibliografía especializada permite observar que los criterios de selección, la importancia de los diferentes roles y la duración promedio de los ministros en sus cargos están condicionados por factores institucionales y personales. Entre los primeros están factores tales como la vigencia de un sistema presidencial o parlamentario y la tradición política, mientras en los segundos están la experiencia y el conocimiento individual. En los sistemas presidenciales en la región, los criterios de selección responden a los perfiles de político, tecnócrata especializado en las materias sectoriales o el burócrata público. Los roles que ejerce un ministro son cuatro y todos son funcionales a una gestión efectiva del cargo. Un dato significativo es que la duración promedio de un ministro en la región es de 26 meses pero ha tendido a reducirse. Sin embargo, casi el 50% de los ministros dura un año en el cargo.

Al asumir el cargo, un ministro enfrenta diferentes desafíos. Dos están vinculados a la generalmente poca preparación para el cargo de las nuevas autoridades y las largas jornadas y la sobrecarga de trabajo que deterioran su capacidad de dirección y de toma de decisiones. Un tercero se relaciona, a su vez, con la gestión de las expectativas que genera un nuevo ministro, las restricciones normativas a las que la gestión en el Estado se enfrenta, y el constante escrutinio público.

Acá se privilegia una definición operacional de efectividad ministerial con base en su función político-institucional. Esta se conceptualiza como su capacidad para definir las prioridades de la agenda política sectorial y movilizar el apoyo de una red de actores internos y del contexto sectorial para el logro de sus objetivos. Su logro se asocia con la gestión de tres dimensiones vinculadas y esenciales para cualquier gestión efectiva: la definición de las prioridades, la capacidad de monitorear la formulación e implementación de políticas de calidad, y

Desde la perspectiva de un ministro, la estrategia de los primeros 100 días establece las bases del desempeño de su gestión.

el liderazgo que ejerce sobre los actores con respecto al compromiso del sector en estas materias. En cada dimensión, los cuatro roles del ministro están presentes.

Desde la perspectiva de un ministro, la estrategia de los primeros 100 días establece las bases del desempeño de su gestión. La estrategia considera diversos componentes secuenciales y que culminan con la definición y comunicación de la agenda. Estos son: examinar la información de base para disponer de un análisis situacional del sector; conformar el equipo del gabinete privado; desarrollar tempranamente buenas relaciones con los funcionarios y actores clave del entorno, y definir y comunicar las prioridades de la agenda.

Las aportaciones realizadas ayudan a cubrir un vacío en la región en materia de gestión de la alta dirección en el Estado. Ciertamente, existen temas complementarios que requieren investigación adicional. Entre los más importantes están la gestión de mecanismos de decisión colectivos, como son los gabinetes de ministros o con directores, el monitoreo de los programas prioritarios de gobierno o sectoriales, y la comunicación de las políticas públicas.

Notas

(1) Primero fue ministro de educación entre 2005 y 2007 y luego de transportes, donde permaneció hasta el año 2010 al finalizar la gestión del Primer Ministro Brown.

(2) El proyecto regional de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB) del PNUD tiene como objetivo fortalecer las capacidades de gestión de la alta dirección del Estado a través de metodologías de gestión y herramientas informáticas. Con más de 22 años de experiencia en 17 países de la región, ha implementado sus sistemas de trabajo en 14 presidencias, 23 ministerios, 6 gobiernos subnacionales y otras organizaciones públicas. Para más detalles, consultar <http://www.sigob.org/portal/default.aspx>.

(3) Esto ha tendido a atenuarse en las últimas dos décadas. Para mayores detalles, ver Drabble (2010), Bäck ...[et al] (2009) y De Winter (1991).

(4) Estudio realizado en Corea del Sur -un sistema semipresidencial-, basado en una encuesta aplicada en el año 2006 a 37 ministros en ejercicio, ex ministros, congresistas, funcionarios públicos de alto nivel y académicos especializados. La investigación concluye que los mejores niveles de desempeño son para políticos, seguido de burócratas públicos y finalmente tecnócratas.

(5) Para la discusión sobre la tipología de roles, ver también Headey (1974b: cap. 3), Rose (1971), James (1999: cap. 2), Riddell ...[et al] (2011: 11-12). En los cuatro casos, la definición de roles es más amplia para dar cabida a funciones propias del sistema parlamentario.

(6) Es la adaptación del concepto de “policy” que no tiene una traducción directa al español y que es a veces confundida con “política”, que es un concepto polisémico en español. Aquí, política pública se entiende como la acción gubernamental que tiene como objetivo la modificación, sostenimiento o regulación de determinadas estructuras o comportamientos de la vida social. También está asociado a la noción de decisión o como programa de acción pública (no necesariamente a la acción en sí). Para una discusión sobre la materia, ver también Guerrero (1993) y Thoenig (2009).

(7) Recuérdese en América Latina la situación de diversos presidentes tales como Collor de Mello en 1992 en Brasil; la crisis del año 2000 con el presidente Mahuad en Ecuador; la situación del presidente Fujimori en 2000 en Perú; el presidente de la Rúa y sus sucesores hasta las elecciones de 2003 en Argentina.

(8) Durante el período 1947-1997.

(9) Países como Canadá, Australia, Irlanda, Nueva Zelanda y Gran Bretaña.

(10) Es un estudio para el período 1980-2003. Países por encima de este promedio son Chile con 34,5 meses, Costa Rica 31, México 40 y Uruguay 34; mientras con promedios menores se encuentran Argentina 25, Venezuela 25, Brasil 25, Perú 20, Paraguay 22 y Colombia 20.

(11) Los casos analizados son Costa Rica, Chile, Colombia y Argentina para el período 1999-2010. En todos los casos hay una reducción en el promedio, con respecto al estudio precedente de entre 6 meses (Chile) y 2 meses (Costa Rica). Colombia es el único donde se incrementa la duración promedio durante las gestiones de los presidentes Uribe y Santos.

(12) En todo caso, es el gabinete el que dispone de más tiempo para hacer la transición.

(13) Por ejemplo, como viceministro o director general de un programa o agencia pública importante.

(14) Estudio basado en 28 viceministros del nivel federal canadiense.

(15) Con base en una muestra de 19 ministros de nivel nacional/federal y estadual de: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Haití, México, Perú, Paraguay y República Dominicana. Esta tipología de actividades incluye aquellas con carácter diario. Adicionalmente, pero con un carácter semanal, quincenal o mensual, están: reunión de gabinete de ministros con el Presidente/Gobernador; viajes oficiales al interior y exterior; presentaciones ante comisiones del Congreso, etc.

(16) Con el Congreso, colegas del Gabinete, el mismo Presidente o niveles subnacionales ejecutores.

(17) Ciertamente, esta situación es más habitual en ministros que ingresan a medio término o al final de un gobierno.

(18) Para mayor detalle sobre las distintas aproximaciones, consultar: Riddell ...[et al] (2011); Javidan y Waldman (2003); Ricucci (1995); e Ingraham (1987).

(19) Para una definición y contraste entre los conceptos de agenda política, agenda pública y agenda mediática, ver Wang (2008). Para un análisis de la organización de la agenda política y cómo se filtran y posicionan los asuntos públicos en ella, ver Rochefort y Cobb (1994) y Cobb y Coughlin (1998).

(20) Las ideas de la siguiente sección ganaron en precisión por los aportes de Carmen Domínguez, Daniel Badillo, Miguel Cereceda y Tomás Fantl.

(21) La experiencia no es similar en toda la región. Muchas veces los que diseñan no tienen experiencia en cómo se implementa o consideran las restricciones habituales que enfrentan los funcionarios y organizaciones públicas que implementan. Para una discusión, ver Grindle y Thomas (1991); Barrett (2004); McConnell (2010); y Andrews ...[et al] (2012).

(22) Para mayor detalle, ver SIGOB (2013: 13-15).

(23) Además, permite una transición más ordenada con la gestión anterior.

(24) Dependiendo del caso, estos pueden ser obras de infraestructura, diversos programas sociales, productivos, educativos, etc., que comprenden la transferencia de recursos, cursos de formación y/o capacitación, créditos y otros instrumentos de política pública.

(25) Los puestos fundamentales -que pueden ser cubiertos por uno o más funcionarios-, además del director de gabinete, son: 1) secretaría privada del ministro; 2) secretaría privada del jefe de gabinete; 3) adjunto del director de gabinete; 4) asesor político; 5) responsable de la preparación de discursos; 6) tomador de notas y seguimiento de compromisos; y 7) asesor de seguimiento de políticas prioritarias (dos asesores por cada dos o tres temas prioritarios). El tamaño de los gabinetes puede variar entre seis y 18 profesionales y personal administrativo.

(26) En diversos países latinoamericanos, los viceministros no son designados por el ministro sino por el Presidente de la República. Si es prerrogativa del ministro designarlos, esto tiene absoluta prioridad junto con el nombramiento del director del gabinete privado.

(27) Sorensen (2005: 6), en su famoso libro sobre el proceso de toma de decisiones durante la administración Kennedy, expone claramente qué es lo que pasa con líderes públicos y no solo con el Presidente. Puntualiza que “toda la existencia del Presidente es un proceso continuo de decisiones que -incluyen la decisión de no tomar decisiones o la decisión de no tomar acciones- comprende qué decir, a quién ver, qué firmar, a quién nombrar y qué hacer”.

(28) Esto no tiene validez si un ministro asume con un encargo muy claro por parte del Presidente o Gobernador sobre las principales prioridades del sector.

Bibliografía

- Álvarez Madrid, José (1996), “La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: una referencia al caso chileno”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 6, pp. 165-182.
- Anderson, James (2011), *Policy Making: an Introduction*, Boston, Cengage Learning. 7. ed.
- Andrews, Matt; Pritchett, Lant; y Woolcock, Michael (2012), “Escaping Capability Traps through Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA)”, Washington, Center for Global Development (Working Paper; N° 299), <http://www.cgdev.org/publication/escaping-capability-traps-through-problem-driven-iterative-adaptation-pdia-working-paper,12-08-2013>.
- Bäck, Hanna ...[et al] (2009), “Does European Integration Lead to a ‘Presidentialization’ of Executive Politics?: Ministerial Selection in Swedish Postwar Cabinets”, en *European Union Politics*, Vol. 10 N° 2, pp. 226-252.
- Barber, Michael (2007), *Instruction to Deliver: Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Delivery*, London, Politico’s Publishing.
- Barrett, Susan (2004), “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”, en *Public Administration Review*, Vol. 82 N° 2, pp. 249-262.
- Berlinski, Samuel; Dewan, Torun; y Dowding, Keith (2007), “The Length of Ministerial Tenure in the United Kingdom, 1945-97”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 37 N° 2, pp. 245-262.
- _____ (2012), *Accounting for Ministers: Scandal and Survival in British Government, 1945-2007*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Blondel, Jean (1985), *Government Ministers in the Contemporary World*, London, Sage.
- Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (eds.) (2001), *Cabinets in Eastern Europe*, Basingstoke, Palgrave.
- Blondel Jean; Müller-Rommel, Ferdinand; y Malova, Darina (2007), *Governing New European Democracies*, London, Palgrave Macmillan.
- Blondel, Jean y Thiébauld, Jean-Louis (eds.) (1991), *The Profession of Government Minister in Western Europe*, London, Macmillan.
- Bourgault, Jacques (2003), “The Contemporary Role and

- Challenges of Deputy Ministers in the Government of Canada”, Ottawa, Canadian Centre for Management Development.
- Bovens, Mark; Brandsma, Gijs Jan; y Thesingh, Dick (2010), “Political Death and Survival in the Netherlands: Explaining Resignations of Individual Cabinet Members 1946-2009”, paper presented at the Politicologenetmaal, Leuven, May 27-28, <http://soc.kuleuven.be/web/files/11/72/W02-35.pdf>, 08-01-2014.
- Burstein, Paul (1977), “Political Elites and Labor Markets: Selection of American Cabinet Members, 1932-72”, en *Social Forces*, Vol. 56 N° 1, pp. 189-201.
- Chabal, Pierre (2003), “Do Ministers Matter? The Individual Style of Ministers in Programmed Policy Change”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 N° 1, pp. 29-49.
- Cheong, Jong One (2009), “Suggested Capacities for Minister’s Success: an Empirical Approach Based on Saaty’s AHP”, en *International Journal of Public Administration*, Vol. 32 N° 2, pp. 136-151.
- Cleary, Hugh y Reeves, Richard (2009), “The ‘Culture of Churn’ for UK Ministers and the Price We All Pay”, en *Research Briefing: Demos*, N° 12, <http://www.demos.co.uk/publications/the-culture-of-churn-for-uk-ministers>, 17-12-2013.
- Cobb, Roger W. y Coughlin, Joseph F. (1998), “Are Elderly Drivers a Road Hazard?: Problem Definition and Political Impact”, en *Journal of Aging Studies*, Vol. 12 N° 4, pp. 411-427.
- De Winter, Lieven (1991), “Parliamentary and Party Pathways to the Cabinet”, en *The Profession of Government Minister in Western Europe*, Jean Blondel y Jean-Louis Thiébaud (eds.), London, Macmillan.
- Drabble, Sam (2010), “Ministerial Effectiveness: Literature Review: a Summary Review of the Literature”, London, Institute for Government, http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/ministerial_effectiveness_literature_review.pdf, 02-12-2013.
- Dye, Thomas R. (1972), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle (2009), “Getting to the Top: Career Paths of Latin American Female Cabinet Ministers”, en *Political Research*

- Quarterly*, Vol. 62 N° 4, pp. 685-699.
- _____ (2010), "Coming or Going: How Background Affects Duration in Five Presidential Systems", paper presented at the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, September 2-5.
- Fischer, Jörn y Kaiser, André (2009), "Hiring and Firing Ministers under Informal Constraints", en *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, K. Dowding y P. Dumont (eds.), London, Routledge.
- Fischer, Jörn ...[et al] (2012), "The Duration and Durability of Cabinet Ministers", en *International Political Science Review*, Vol. 33 N° 5, pp. 505-519.
- Grindle, Merilee y Thomas, John (1991), *Public Choices and Policy Change: the Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Guerrero, Omar (1993), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", en *Revista Ciencia*, Vol. 44 N° 1, pp. 29-40.
- Headey, Bruce (1974a), "The Role Skills of Cabinet Ministers: a Cross-National Review", en *Political Studies*, Vol. 22 N° 1, pp. 66-85.
- _____ (1974b), *British Cabinet Ministers: the Roles of Politicians in Executive Office*, London, Allen and Uniwinn.
- Huber, John D. y Martinez-Gallardo, Cecilia (2008), "Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies", en *American Political Science Review*, Vol. 102 N° 2, pp. 169-180.
- Indridason, Indridi y Kam, Christopher (2008), "Cabinet Shuffles and Ministerial Drift", en *British Journal of Political Science*, Vol. 38 N° 4, pp. 621-656.
- Ingraham, Patricia (1987), "Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees and the Bureaucracy", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 5, pp. 425-435.
- James, Simon (1999), *British Cabinet Government*, London, Routledge. 2. ed.
- Javidan, Mansour y Waldman, David (2003), "Exploring Charismatic Leadership in the Public Sector: Measurement and Consequences", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 229-242.
- Kaufman, Gerald (1997), *How to Be a Minister*, London, Faber and Faber.

- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2010), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", Washington, World Bank, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/09/24/000158349_20100924120727/Rendered/PDF/WPS5430.pdf, 15-01-2014.
- Laughrin, David (2009), "Swimming for Their Lives - Waving or Drowning? A Review of the Evidence of Ministerial Overload and the Potential Remedies for It", en *The Political Quarterly*, Vol. 80 N° 3, pp. 339-350.
- McConnell, Allan (2010), "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in-Between", en *Journal of Public Policy*, Vol. 30 N° 3, pp. 345-362.
- Marsh, David; Richards, David; y Smith, Martin (2000), "Re-Assessing the Role of Departmental Cabinet Ministers", en *Public Administration*, Vol. 78 N° 2, pp. 305-326.
- Müller-Rommel, Ferdinand (1988), "The Centre of Government in West Germany: Changing Patterns under 14 Legislatures (1949-1987)", en *European Journal of Political Research*, Vol. 16 N° 2, pp. 171-190.
- Paun, Akash (2013), "Supporting Ministers to Lead Rethinking the Ministerial Private Office", London, Institute for Government, [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting % 20ministers%20to%20lead.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Supporting%20ministers%20to%20lead.pdf), 30-11-2013.
- Perry, James; Mesch, Debra; y Paarlberg, Laurie (2006), "Motivating Employees in a New Governance Era: the Performance Paradigm Revisited", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 4, pp. 505-514.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Purnell, James y Lewis, Leigh (2012), *Leading a Government Department: the First 100 Days*, London, Institute for Government, [http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/First% 20100%20days%20final%20web.pdf](http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/First%20100%20days%20final%20web.pdf), 18-12-2013.
- Rhodes, R. A. W. (2011), *Everyday Life in British Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Ribbhagen, Christina (2011), "What Makes a Technocrat? Explaining Variation in

- Technocratic Thinking among Elite Bureaucrats”, en *Public Policy and Administration*, Vol. 26 N° 1, pp. 21-44.
- Ricucci, Norma (1995), “Execucrats’, Politics and Public Policy”, en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 2, pp. 219-230.
- Riddell, Peter ...[et al] (2011), “The Challenge of Being a Minister”, London, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20Challenge%20of%20Being%20a%20Minister.pdf>, 30-11-2013.
- Rochefort, David A. y Cobb, Roger W. (1994), *The Politics of Problem Definition*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Rodríguez-Teruel, Juan (2011), “Ministerial and Parliamentary Elites in Multilevel Spain 1977-2009”, en *Comparative Sociology*, Vol. 10 N° 6, pp. 887-907.
- Rodríguez-Teruel, Juan y Jerez, Miguel (2013), “Experts, Parliamentarians and Non-Partisan Ministers in Spain; Text in Progress”, https://www.academia.edu/3092085/Experts_parliamentarians_and_non-partisan_ministers_in_Spain, 06-01-2014.
- Rose, Richard (1971), “The Making of Cabinet Ministers”, en *British Journal of Political Science*, Vol. 1 N° 4, pp. 393-414.
- Schick, Allen (2003), “La modernización del Estado: reflexiones sobre las reformas de la próxima generación para fortalecer la capacidad para gobernar”, Washington, BID, <http://www.iadb.org/es/publicaciones/detalle,7101.html?id=68562>, 12-08-2013.
- SIGOB (2013), “Sistema de Gestión para la Gobernabilidad: sistema de trabajo y características”, New York, PNUD. Proyecto Regional del PNUD de Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad Democrática, <http://www.sigob.org/portal/formularios/default.aspx?opcion=2>, 12-12-2013.
- Sorensen, Theodore (2005), *Decision-Making in the White House: the Olive Branch or the Arrows*, New York, Columbia University Press.
- Stanley, Martin (2004), “Working with Ministers”, en *How to Be a Civil Servant*, Martin Stanley, London, Policito’s Publishing, <http://www.civilservant.org.uk/>, 18-12-2013.
- Thoenig, Jean-Claude (2009), “Politique publique”, en *Dictionnaire de politiques publiques*, Laurie Boussaguët, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.), Paris, Presses de Sciences Po. 3. ed.

- Tiernan, Anne y Weller, Patrick (2010), *Learning to Be a Minister: Heroic Expectations, Practical Realities*, Melbourne, Melbourne University Press.
- Wang, Shaoguang, (2008), "Changing Models of China's Policy Agenda Setting", en *Modern China*, Vol. 34 N° 1, pp. 56-87.
- Weller, Patrick (2007), *Cabinet Government in Australia, 1901-2006*, Sydney, University of New South Wales Press.

**La mejora de la rendición financiera
de cuentas para modernizar el sector
público de países emergentes de
América Latina**

**Manuel Pedro Rodríguez Bolívar,
Andrés Navarro Galera y
Francisco Alcaraz Quiles**

Manuel Pedro Rodríguez Bolívar

Profesor Titular de la Universidad de Granada; miembro de la European Accounting Association, del Foro Mundial de la Contabilidad, de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad y de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Ha participado en numerosos congresos nacionales e internacionales. Es autor de diversos artículos en revistas indexadas en el Social Science Citation Index (SSCI); ha contribuido con capítulos de libros y es autor de libros publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda de España. Es editor de libros internacionales de la editorial Springer, y editor asociado de revistas internacionales.

Andrés Navarro Galera

Profesor de la Universidad de Granada. Miembro de la European Accounting Association, de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad y de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Ha participado en numerosos congresos nacionales e internacionales y es autor de diversos artículos en revistas. Ha contribuido con capítulos de libros editados por instituciones españolas.

Francisco Alcaraz Quiles

Profesor de la Universidad de Granada. Miembro de la European Accounting Association, de la Asociación Española de Profesores Universitarios de Contabilidad y de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Ha participado en numerosos congresos nacionales e internacionales y es autor de varios artículos.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:
Departamento de Contabilidad y Finanzas

Universidad de Granada

Campus Universitario de Cartuja s/n

18071 Granada - España

E-mails: manuelp@ugr.es

angalera@ugr.es

falcaraz@ugr.es

Los sistemas de contabilidad gubernamental juegan un papel esencial en la mejora de la gobernanza.

La mejora de la rendición financiera de cuentas para modernizar el sector público de países emergentes de América Latina*

Introducción

Durante los últimos años, y en respuesta a las demandas crecientes de los ciudadanos, numerosos países han implantado reformas en la gestión de sus administraciones públicas, las cuales han estado influidas por la denominada doctrina Nueva Gestión Pública -*New Public Management*- (NGP) (Hood, 1991 y 1995). En la aplicación de los modelos de NGP, los conceptos de transparencia y de rendición de cuentas (*accountability*), junto con el objetivo de evaluación de la eficiencia, juegan un papel fundamental en la buena gobernanza (Wampler, 2004; Alam y Nandan, 2004; Haque, 2006). Además, la aplicación de estas reformas en los países latinoamericanos ha puesto especial énfasis en modelos de gobierno que impulsen el debate en la implementación de modelos de desarrollo, promoviendo la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y todo tipo de exclusión (CLAD, 2006).

En este contexto, es necesario un gobierno responsable que establezca la rendición de cuentas y la transparencia de la información como valores fundamentales, permitiendo el desarrollo de una gestión pública democrática, austera y centrada en el ciudadano (CLAD, 2006). No cabe duda que, para conseguir estos objetivos, sea esencial que los poderes públicos garanticen el acceso de los ciudadanos a las finanzas públicas, convirtiéndose la transparencia y calidad de la información financiera gubernamental en elementos clave para analizar la calidad de la gobernanza de los países. De hecho, de acuerdo con el estudio de gobernanza realizado por el Banco Mundial (Shah, 2008) (el cual incluye cuatro tipos de magnitudes: gestión, participación

Recibido: 23-06-2013. Aceptado: 09-02-2014.

(*) Esta investigación se llevó a cabo con el apoyo financiero del Departamento de Innovación, Ciencia y Empresa de la Junta de Andalucía (España) (Proyectos de investigación P09-SEJ-5395 y P11-SEJ-7700) y del Plan Nacional de I + Español a través del proyecto de investigación número ECO2010-20522-ECON (Ministerio de Ciencia e Innovación).

ciudadana, desarrollo social y orientación del gobierno), los sistemas de contabilidad gubernamental juegan un papel esencial en la mejora de la gobernanza. Así, la información financiera gubernamental debe ser comprensible, comparable, oportuna, fiable, completa y accesible para los ciudadanos (CLAD, 2006), y los cambios en los sistemas de información financiera son relevantes para mejorar la información financiera de los gobiernos en el contexto de reformas basadas en el modelo NGP (Haque, 2006; Guthrie y Olson, 1999).

Con este propósito, la mejora de los estados financieros gubernamentales está siendo promovida por la publicación de normas internacionales de contabilidad del sector público (NICP), emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) (IFAC, 2013b), que está realizando un proyecto de armonización internacional para desarrollar normas contables gubernamentales de alta calidad para ser usadas por las administraciones públicas a nivel mundial.

Siguiendo la presentación al texto de las NICP (IFAC, 2013b), estas normas proporcionan la mejor referencia internacional para preparar estados financieros de los gobiernos, y su aplicación puede contribuir al éxito de las prácticas de rendición de cuentas en las reformas del sector público en todo el mundo, pues su adopción podría fortalecer la calidad de los informes financieros gubernamentales así como aumentar la transparencia hacia los ciudadanos. Por tanto, cualquier innovación propuesta por las NICP que afecte las características cualitativas de la información financiera, podría influir en la transparencia de los gobiernos y, por tanto, en la eficacia de sus prácticas de rendición de cuentas, lo que permitiría cumplir con el Código Iberoamericano de Buen Gobierno promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006). De hecho, el concepto de transparencia adquiere una elevada relevancia desde el punto de vista de los procesos de rendición de cuentas y representa un buen instrumento para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información financiera de los gobiernos (CLAD, 2006; Haque, 2006; Navarro y Rodríguez, 2011).

La adopción de las NICP en los países de Latinoamérica con economías emergentes (en adelante, PLEE) podría requerir el análisis de determinadas áreas clave, entre las que se encuentra el criterio a usar para la valoración de los diferentes tipos de activos públicos (Lapsley ...[et al], 2009). De hecho, la información contable sobre activos públicos es un tema de gran importancia en las reformas de la administración pública (Caridad, 2005; Barret, 2004), y autores

Hay abierto un debate académico sobre la capacidad del modelo de *fair value* para mejorar la utilidad de los estados financieros de los gobiernos.

como Glover ...[et al] (2008) han manifestado que la base de medición contable propuesta por las NICP representa una interesante referencia para la modernización de los modelos de valoración de activos en los diferentes países. Asimismo, Dueñas (2007) señala que si el sistema contable incorpora más y mejores modelos de valoración, los informes financieros de los gobiernos podrían ser más útiles para todas las partes interesadas (*stakeholders*) en la rendición de cuentas.

A este respecto, la IFAC (2013b) ha publicado un conjunto de NICP, tres de las cuales (números 15, 16 y 17) proponen el *fair value* (valor razonable, en español) como un modelo para la valoración de activos en sustitución del coste histórico, el cual ha sido usado tradicionalmente por la mayoría de los países en sus sistemas contables gubernamentales (IFAC, 2013b).

Con base en estudios previos (Navarro y Rodríguez, 2007; Gómez, 2009), el cambio de base de medición contable podría afectar la utilidad de la información financiera de los gobiernos para fines de rendición de cuentas, ya que la contabilidad juega un papel clave en el cambio organizacional, especialmente para la legitimidad de las organizaciones en su entorno. Por tanto, la sustitución del coste histórico por el *fair value* podría tener consecuencias sobre la relevancia de los informes financieros de los gobiernos en relación con la mejora de la transparencia, desempeño de los análisis de *benchmarking* y evaluación de la eficiencia (Barth, 2006; Navarro y Rodríguez, 2007; Haque, 2006; Goldfrank, 2006). Por el contrario, la adopción del *fair value* podría tener problemas de fiabilidad (Ball, 2006; Bies, 2005) en los PLEE, puesto que el nivel de desarrollo de sus mercados puede no ser suficiente para alcanzar la objetividad y verificabilidad de las estimaciones que necesita la aplicación del *fair value* en la valoración de los activos de las entidades públicas.

Así, pues, el análisis de la utilidad de la contabilidad basada en el *fair value* para fines de rendición de cuentas tiene en la actualidad mucho interés, principalmente porque hay abierto un debate académico sobre la capacidad del modelo de *fair value* para mejorar la utilidad de los estados financieros de los gobiernos. Como indica Dueñas (2007), la elección del criterio de valoración es, y continuará siendo en el futuro, objeto de discusión ya que afecta la utilidad de los estados financieros para representar la realidad económica.

Sin embargo, hasta ahora ninguno de los estudios previos ha analizado específicamente si la sustitución del coste histórico por el

fair value podría mejorar el éxito de las reformas en el sector público para fines de rendición de cuentas en los PLEE. Este tema adquiere especial relevancia en estos países, ya que se encuentran inmersos en los últimos años en reformas de sus administraciones públicas dirigidas hacia una gestión pública más transparente, responsable y democrática (CLAD, 2006).

Aunque algunos autores han estudiado los problemas de solvencia de los gobiernos locales y estatales en países como México (Yorio, 2007; Ibarra ...[et al], 2009; Hernández ...[et al], 2002), otros como Mendoza (2010) y Mendoza y Carrillo (2008) concluyen que es necesaria más investigación sobre las finanzas de los gobiernos en los países con economías emergentes. Este tema de investigación es muy importante si, como se espera, las prácticas contables utilizadas en los países latinoamericanos converjan con las normas de contabilidad generalmente aceptadas a nivel mundial, tales como las NICP de la IFAC (2013b), especialmente a la vista de las exigencias de organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (Alam y Nandan, 2005). En los países latinoamericanos, las prácticas de rendición de cuentas son esenciales para sus regímenes democráticos (Wampler, 2004; Faguet, 2009), y las normas contables gubernamentales están llamadas a contribuir a la mejora de estas prácticas.

Dado que el cambio de base de medición contable es una de las principales propuestas de la IFAC para mejorar la calidad de la información financiera de los gobiernos, en el contexto de las reformas de la administración pública aplicadas en los países latinoamericanos es interesante y oportuno estudiar las consecuencias del modelo de *fair value* sobre dos características que la doctrina asocia a este modelo, que son la relevancia y la fiabilidad de la información financiera (Whittington, 2008; Turley, 2008; Benston, 2008; Ball, 2006), sobre todo a la vista de los problemas atribuidos a este criterio de valoración cuando los mercados están relativamente poco desarrollados (ICAEW, 2006).

Con estos fundamentos, el propósito del presente trabajo es analizar si el modelo de valoración propuesto por las NICP de la IFAC podría contribuir a la mejora de la rendición de cuentas financiera para modernizar los gobiernos en los países latinoamericanos. Para ello, estudiamos la posible repercusión del *fair value* en los estados financieros de los gobiernos, analizando su incidencia sobre los fines de transparencia, análisis de *benchmarking* y medición de la eficiencia (aspectos clave de la rendición de cuentas de los gobiernos).

A continuación, este artículo incluye dos secciones para analizar, por un lado, el contexto institucional de los PLEE y, por otro, la relación entre la elección del método de valoración contable y el éxito de las reformas del sector público para fines de rendición de cuentas. Sobre esa base, presentamos los resultados de una encuesta realizada a los organismos encargados de la emisión de Normas Contables (OENC) en 17 PLEE. Finalmente, en la sección de conclusiones, mostramos los hallazgos alcanzados sobre la utilidad de la información financiera basada en el modelo de *fair value* para el éxito de las prácticas de rendición de cuentas en los PLEE.

1. Contexto institucional de los países con economías emergentes en Latinoamérica

Entre los países emergentes, los latinoamericanos ocupan un papel destacado. Las realidades nacionales de los PLEE incluyen varias características comunes: persistente dependencia, perpetuación de estructuras sociales particularmente rígidas, vulnerabilidad económica crónica, crecimiento débil e inestable, marginación, y baja institucionalización y polarización social aguda (Nef, 2003).

En las últimas décadas, las administraciones públicas de Latinoamérica han desarrollado reformas de la administración pública basadas en los postulados de la Nueva Gestión Pública (NGP). Siguiendo a Hood (1991 y 1995), los postulados de la NGP incluyen: a) mayor énfasis en la satisfacción de los ciudadanos; b) mayor énfasis en la gestión y en los métodos de evaluación de la rendición de cuentas; c) apertura de las entidades públicas a la competencia; d) desarrollo de acuerdos para la comparación sistemática de actividades entre unidades de gestión (*benchmarking*); y e) separación de las decisiones políticas de la prestación de servicios y creación de agencias para prestar servicios.

Sobre este particular, la cultura de Latinoamérica ha sido claramente derivada. Como reflejo de una periferia regional atrincherada en un orden global, ha tendido a seguir las modas de las sociedades desarrolladas (Nef, 2003). Así, en la década de los años 90, los PLEE estuvieron influenciados por los puntos de vista europeos y angloamericanos (Rodríguez ...[et al], 2006), especialmente en relación con el perfil positivo de la ley que les llevó a adoptar políticas proteccionistas (Consejo Científico del CLAD, 1998).

La provisión de servicios está ahora, en gran medida, dirigida hacia el ciudadano como usuario (Haque, 1998 y 1999; UN y American

La mejora de la utilidad de los estados financieros de los gobiernos para fines de rendición de cuentas, de transparencia y de análisis de *benchmarking* requiere de la modernización de los sistemas de contabilidad pública.

Society for Public Administration, 2002), y los ciudadanos son animados a participar tanto en la evaluación de las políticas públicas como en la gestión, particularmente en el área social. Sin embargo, dado que algunos defensores de la implementación de presupuestos participativos han estado influidos por los sistemas contables de países occidentales con diferentes valores culturales (Prather-Kinsey, 2006), la experiencia de estos presupuestos en los PLEE no ha tenido el suficiente éxito para fomentar la participación ciudadana, la transparencia fiscal y la eficacia de los gobiernos municipales (Goldfrank, 2006). Incluso en el relativamente pequeño número de municipalidades que obtuvieron éxito en la provisión de servicios con presupuestos participativos, hubo problemas de bajos ingresos y desempleo (Goldfrank, 2006). Además, las medidas de descentralización administrativa recientemente adoptadas por muchos países desarrollados con base en el modelo NGP han fracasado relativamente en la creación de relaciones más estrechas entre burocracia y público, en la mejora de la sensibilidad burocrática o en facilitar la participación, ya que estas medidas tienden a descontar la realidad de los conflictos sociales inherentes, la estructura del poder de la élite rural y un desigual acceso a la administración en los PLEE (Haque, 1997).

Teniendo en cuenta estos comentarios, Ramió (2001) identificó cinco problemas relativos a la implantación de modelos NGP en las administraciones de Latinoamérica: a) el debate y la definición del nuevo modelo de Estado; b) muchos de los beneficios esperados de los instrumentos del modelo NGP se pierden cuando son aplicados en países con tradiciones y culturas diferentes del caso anglosajón; c) la mayoría de las administraciones públicas latinoamericanas carecen de una cultura organizacional sólida y cohesionada, construida sobre valores públicos; d) la combinación de externalización y una cultura neocorporativa podría producir graves consecuencias para las administraciones públicas; y e) la post-burocracia abogada por el modelo NGP cambió en muchos casos a un modelo preburocrático, donde el clientelismo y la inseguridad jurídica prevalecen.

En cualquier caso, la mejora de la utilidad de los estados financieros de los gobiernos para fines de rendición de cuentas, de transparencia y de análisis de *benchmarking* requiere de la modernización de los sistemas de contabilidad pública. Un estudio del proceso de innovación en los sistemas de contabilidad pública de Argentina, Chile y Paraguay desde 1960 hasta finales de 1990 (Caba-Pérez ...[et al], 2009) muestra interesantes hallazgos sobre la relación entre cambios

en el sistema político y reformas de los informes financieros de los gobiernos.

Sin embargo, en el caso de los países del Mercosur, la Comisión Europea (EC, 2007) ha observado que todavía es necesario afrontar tres grandes desafíos: 1) mejora de sus procesos de decisión y de su capacidad para implantar y hacer cumplir una legislación común; 2) lograr un verdadero mercado común; y 3) incremento de la conciencia e implicación de las sociedades civiles en el proyecto de integración regional. Además, y así se establece en el documento Estrategia Regional Mercosur 2007-13 (EC, 2007), la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones del Mercosur han sido insuficientes.

En conclusión, los PLEE están desarrollando reformas del sector público dirigidas hacia la mejora tanto de la transparencia de las entidades públicas como de la eficiencia de los servicios públicos. Estas reformas exigen la incorporación de modernos métodos de valoración para la preparación de los estados financieros de los gobiernos, en los cuales el criterio de medición puede jugar un papel esencial. Así, las NICP podrían modernizar los sistemas de información públicos. De hecho, Del Ángel ...[et al] (2006) señalan que, en el sector empresarial de México, las normas internacionales de contabilidad promocionaron la implantación de mejores normas nacionales para la emisión de informes financieros y para una administración más rigurosa.

2. El modelo de valoración de las normas internacionales de contabilidad y las reformas en el sector público

Durante las dos últimas décadas, los sistemas contables de los gobiernos han jugado un papel clave en el desarrollo de reformas administrativas basadas en la doctrina denominada NGP (Lapsley y Pallot, 2000; Pollitt ...[et al], 2007; Christensen y Lægheid, 2007), la cual ha inspirado los procesos emprendidos para modernizar el sector público en numerosos países de la OCDE (Christensen ...[et al], 2002; Kettl, 2006).

De acuerdo con ello, cuando los PLEE deseen realizar reformas en su sector público, sus sistemas contables gubernamentales deberían generar información para que el postulado NGP llamado “ciudadano como cliente” pueda ser aplicado, mejorando la transparencia y posibilitando los análisis de *benchmarking* y la medición de la eficiencia de los servicios públicos (Navarro y Rodríguez, 2007). Por tanto, y de acuerdo con autores como Haque (2006), es esencial disponer de un cuerpo de normas contables generalmente aceptadas.

En este contexto, la Federación Internacional de Contadores (IFAC) es la organización más representativa de los profesionales de la contabilidad a nivel mundial, ya que está compuesta por 159 miembros y asociaciones de 124 países. El proyecto de armonización contable internacional de la IFAC ha sido apoyado por organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco de Desarrollo Interamericano y el Banco Mundial, y sus normas internacionales de contabilidad (NICP) han sido adoptadas por numerosos organismos para emitir sus estados contables, tales como la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea.

La adopción de las NICP podría fortalecer la calidad de la información financiera de los gobiernos así como favorecer la rendición de cuentas mediante la mejora de la transparencia, de los análisis de *benchmarking* y de la evaluación de la eficiencia de los servicios públicos (IFAC, 2013b). Sin embargo, la contribución de las NICP para la aplicación de los postulados NGP puede variar entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, ya que los modelos de valoración propuestos podrían presentar diferentes niveles de utilidad (Navarro y Rodríguez, 2007).

Las NICP proponen el *fair value* como modelo para la valoración de los activos del sector público, en lugar del método del coste histórico, que es la base de medición que tradicionalmente ha sido usada por los gobiernos a nivel mundial. En este contexto, el *fair value* es definido como la suma por la que un activo podría ser intercambiado (comprado/vendido), o un pasivo cancelado entre dos partes independientes bien informadas y que actúan libremente. Por ejemplo, si una entidad pública adquirió un edificio en el año 2000 y esta entidad está ahora preparando sus estados financieros al 31 de diciembre de 2012, siguiendo el modelo *fair value* este activo debería ser valorado por el importe dinerario que esta entidad obtendría hoy si lo vende, en lugar de valorarlo por el importe monetario pagado por su adquisición en el año 2000. Por tanto, las diferencias entre el valor actual y el valor histórico de este edificio tienen implicaciones sobre los valores contables de los activos de la entidad pública, lo que puede afectar la satisfacción de las demandas de información de los usuarios de los estados financieros, tales como gestores públicos, políticos, auditores, inversores financieros e instituciones financieras.

Con base en trabajos como los de Glover ...[et al] (2008), Navarro y Rodríguez (2007) y Hung y Subramanyam (2007), el *fair value*, a

Los países que incorporen el *fair value* en sus sistemas contables públicos, necesitan tener en cuenta que la utilidad de este modelo de valoración podría estar afectada por su relevancia para los procesos de toma de decisiones y por el nivel de desarrollo de los mercados.

diferencia del coste histórico, presenta algunas ventajas, entre las que se encuentran: a) podría incorporar los efectos de las circunstancias económicas actuales en los estados financieros de manera más rápida; b) podría informar sobre la solvencia de las entidades públicas; c) podría mostrar la capacidad de las entidades públicas para liquidar sus deudas a través de la venta de los activos públicos; d) podría mostrar el riesgo de impago de deudas que inversores y proveedores podrían haber asumido con los activos del sector público que pueden ser vendidos; y e) podría proporcionar un valor de referencia para asegurar los activos del sector público.

Por el contrario, de acuerdo con McEwen ...[et al] (2008), Rowe y Day (2008), Ronen (2008) y Rodríguez y Navarro (2007), el *fair value* tiene algunos inconvenientes, tales como los siguientes: a) no todos los activos públicos pueden ser negociados en mercados operativos y líquidos, lo que podría generar problemas de fiabilidad de la información financiera debido a la posibilidad de manipulación de la información; b) algunos activos del sector público han sido adquiridos o construidos para funciones específicas realizadas por las entidades públicas a las que pertenecen; c) la dificultad de la objetividad y verificabilidad de las estimaciones de valor con base en el *fair value*; d) el elevado coste de las estimaciones de valor; e) las estimaciones de valor necesitan tener en cuenta las circunstancias particulares tanto de la entidad pública como de la naturaleza del activo, lo que puede generar problemas de oportunidad de la información financiera; f) las estimaciones del *fair value* no son siempre apropiadas ya que ponen el énfasis en los aspectos financieros y no en los aspectos económicos.

A la vista del actual debate sobre el *fair value* en el ámbito de las empresas de negocios, la adopción de este modelo de valoración en los PLEE podría no estar libre de problemas. En general, algunos estudios previos han concluido que la información obtenida mediante la aplicación del *fair value* es más relevante para los usuarios, pero menos fiable que la información derivada del modelo del coste histórico (Ball, 2006; Bies, 2005). Así, los PLEE que desarrollen reformas tipo NGP incorporando el *fair value* en sus sistemas contables públicos, necesitan tener en cuenta que la utilidad de este modelo de valoración podría estar afectada no solamente por su relevancia para los procesos de toma de decisiones, sino también por el nivel de desarrollo de los mercados donde los activos públicos pueden ser comercializados.

Sin embargo, al margen de los posibles problemas de fiabilidad, como ya fuera señalado, el cambio de base de medición contable en

los PLEE podría mejorar la utilidad de los estados financieros de los gobiernos para fines de rendición de cuentas (Littrell y Thompson, 1998), incrementando la transparencia, posibilitando los análisis de *benchmarking* y facilitando la evaluación de la eficiencia de los servicios públicos (Churchill, 1992a y 1992b; Rodríguez y Navarro, 2007).

Matheson y Kwon (2003) observaron que la transparencia financiera podría verse favorecida por la mejora de la comprensibilidad y oportunidad de la información proporcionada, lo que sería un poderoso instrumento para reducir la brecha de poder entre gestores y ciudadanos en los PLEE. No obstante, McAfee (2010) advierte que la transparencia óptima requiere un equilibrio entre costes y beneficios. Mientras que el uso del coste histórico podría impedir el adecuado conocimiento y comprensión de las circunstancias de mercado existentes en el momento de las sucesivas adquisiciones de activos (Eccles ...[et al], 2001), el *fair value* incorpora las circunstancias actuales de mercado, y podría favorecer la comprensibilidad y oportunidad de los informes financieros y, por tanto, su transparencia, mejorando el éxito del postulado “ciudadano como cliente” en el marco de las reformas NGP.

La aplicación de los análisis de *benchmarking* en los PLEE podría tener los mismos problemas surgidos en países más avanzados, tales como la falta de homogeneidad en los valores incluidos en los sistemas de información financiera (Ortiz ...[et al], 2006; Folz, 2004). En las administraciones públicas de los PLEE, para poder alcanzar la necesaria comparabilidad, una cuestión clave es la elección de la base de medición contable a usar en la elaboración de las cuentas anuales. De acuerdo con las NICP (IFAC, 2013b), las valoraciones del *fair value*, derivadas de cálculos realizados con base en los valores de mercado durante cada año, podrían mejorar la homogeneidad de las valoraciones (Barth, 2006), mejorando a su vez los análisis de *benchmarking* como uno de los instrumentos propuestos por el modelo NGP.

En referencia a la evaluación de la eficiencia, es indudable la influencia de la base de medición contable adoptada sobre la medición de la eficiencia de los servicios públicos (Rodríguez y Navarro, 2007), pues el modelo de valoración de activos elegido afecta los cálculos de la contabilidad de costes, lo que ha sido reconocido por diversos autores como uno de los pilares fundamentales de las reformas NGP (Haque, 2006; Pollitt, 1990). Mientras que el modelo de coste histórico implica una valoración a la baja de los activos, y por tanto puede implicar estimaciones del consumo más bajas de la depreciación real, el modelo de

fair value permitiría un cálculo de esta depreciación sobre una base más actualizada, ya que está basado en valores corrientes. Por tanto, en contextos de reformas NGP, parece que el *fair value* mejora las estimaciones de costes basadas en la depreciación real de los activos del sector público, favoreciendo así la medición de la eficiencia de los servicios públicos.

En definitiva, la elección de la base de medición contable podría influir en el éxito o fracaso de las reformas del sector público dirigidas a fines de rendición de cuentas en los PLEE, principalmente porque diferentes bases de medición pueden generar informes financieros con diferentes niveles de utilidad para la aplicación de los postulados NGP, tales como la mejora de la transparencia, el uso de los análisis de *benchmarking* y la evaluación de la eficiencia; además, en este contexto, la fiabilidad de la información financiera de los gobiernos podría depender del modelo de valoración elegido, el cual podría condicionar la utilidad de los estados financieros gubernamentales.

3. Estudio empírico

Selección de la muestra de países

Considerando el objetivo de este artículo, hemos analizado la utilidad que podría tener la aplicación del valor razonable (VR) propuesto por las NICP en los PLEE que actualmente elaboran sus estados financieros gubernamentales usando el modelo del coste histórico para la valoración contable de sus activos. Para conseguir este objetivo, con base en el criterio de las Naciones Unidas (UN, 2009a y 2009b), se han elegido los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Este grupo de países fue seleccionado para la investigación empírica por varias razones. En primer lugar, de acuerdo con Naciones Unidas (UN, 2009a y 2009b), son países con economías emergentes, como muestran los valores de sus respectivos índices de desarrollo humano (durante el período 1990-2007) y de evolución industrial (en el período 1975-2005); además, sus índices de desarrollo industrial son medios-bajos (ver Tabla 1). En segundo lugar, los gobiernos de estos países están interesados en desarrollar reformas del sector público, así como en favorecer el desarrollo de sus mercados y se han comprometido a realizar dichas reformas bajo el Código Iberoamericano de Buen Gobierno promovido por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2006), en el que la rendición

de cuentas, la transparencia, la comprensibilidad y la claridad de la información adquieren un valor esencial. En tercer lugar, la cultura administrativa de estos países ha sido fuertemente influida por la cultura administrativa de los países anglosajones (Rodríguez ...[et al], 2006). Por último, siguiendo los pronunciamientos de la IFAC (2012), la mayoría de estos países ha emprendido el proceso de transición hacia las NICP o están interesados en hacerlo.

Tabla 1
Datos sobre economías emergentes en países latinoamericanos

País	Evolución IDH 1990-2007	Clasificación de Desarrollo Industrial	Evolución Industrial 1975-2005
Argentina	+0,44	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Bolivia	+0,87	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Brasil	+0,79	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Chile	+0,58	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Colombia	+0,71	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Costa Rica	+0,45	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Ecuador	+0,47	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
El Salvador	+0,73	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Guatemala	+1,40	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Honduras	+1,09	Rápido crecimiento-ingreso bajo	En crecimiento
México	+0,52	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Nicaragua	+1,17	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Panamá	+0,55	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Paraguay	+0,40	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Perú	+0,76	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Uruguay	+0,45	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento
Venezuela	+0,39	Bajo crecimiento-ingreso medio	En crecimiento

Fuente: UN (2009a y 2009b).

Para cada uno de los países incluidos en la muestra, analizamos la percepción de los respectivos Organismos Emisores de Normas Contables (OENC) sobre la relevancia, fiabilidad y viabilidad del modelo de VR. Actualmente, es generalmente admitido por los investigadores que las opiniones de los *stakeholders* (partes interesadas) sobre los estados financieros de los gobiernos juegan un papel clave en la aprobación de las normas contables para fines de reformas administrativas (Christiaens, 2003; IFAC, 2012; Nasi y Steccolini, 2008).

Todos los OENC de la muestra desempeñan funciones similares. En general, estos OENC prestan dos tipos de servicios: a) emitir

normas contables y supervisar su aplicación; b) ofrecer apoyo técnico y asesorar a las organizaciones del sector público para la aplicación de normas, así como analizar las cuentas públicas.

Más específicamente, de acuerdo con las regulaciones normativas de los OENC de la muestra, las principales funciones de estos organismos consisten en desarrollar normas contables que permitan a las administraciones públicas proporcionar información financiera útil para gestores, políticos, auditores, responsables del control interno e instituciones supranacionales. A este respecto, aunque algunos servicios de los OENC no están dedicados específicamente al desarrollo de normas contables, todos ellos están dirigidos a apoyar el trabajo de los responsables de elaborar las normas contables que, una vez aprobadas, son formalmente divulgadas por la institución para su aplicación en el país.

Todos los OENC de la muestra tienen un departamento de análisis de las cuentas públicas cuya principal función, como puede verse en sus respectivos sitios *webs* oficiales, es analizar la capacidad del contenido informativo de los estados financieros gubernamentales para atender las necesidades informativas de una amplia gama de usuarios. Por tanto, los OENC respondieron a las preguntas de la encuesta con pleno conocimiento de las demandas informativas de los distintos grupos de usuarios sobre los estados financieros de los gobiernos.

Además, siguiendo las normas gubernamentales vigentes, los OENC son requeridos para asesorar a los gobiernos (incluyendo gobiernos locales y regionales) en relación con la información financiera que elaboran, especialmente para fines de rendición de cuentas. Por tanto, el conocimiento detallado que los OENC poseen sobre las demandas de información de los usuarios de la información financiera de los gobiernos no se limita al nivel estatal, sino que incluye a los gobiernos regionales y locales.

Como en el caso de los sistemas contables aplicables a las empresas de negocios (IASB, 2005), independientemente de la agenda de trabajo de los OENC, a estos organismos se les exige tanto imparcialidad en la elaboración de normas contables al objeto de proteger los intereses de los usuarios de la información financiera gubernamental en sus respectivos países, como el intento permanente de preparar normas contables que puedan satisfacer las demandas de información del mayor número posible de usuarios de los estados financieros gubernamentales (IFAC, 2012). A este respecto, a los responsables de la elaboración de normas contables se les exige tener en cuenta los informes emitidos por los departamentos de análisis de las cuentas públicas, en coordinación con otros departamentos de los OENC, sobre la eficacia

de estas normas para la satisfacción de las demandas informativas de todos los usuarios de la información financiera de los gobiernos.

En consecuencia, la elección de los OENC para los fines del presente estudio es apropiada por los siguientes motivos. Primero, los OENC son los organismos legalmente responsables de la elaboración de normas contables nacionales en cada país y de realizar otras funciones como el análisis de la información financiera, actuando de consultores para los usuarios de los estados financieros gubernamentales.

Segundo, los OENC están obligados a informar a los organismos internacionales de las demandas de información específicas de los usuarios acerca de los estados financieros de los gobiernos en sus respectivos países, actuando como un canal fundamental de los flujos de información hacia las instituciones encargadas de emitir normas contables internacionales desde el punto de vista de las necesidades informativas de los usuarios (IFAC, 2012; GASB, 1987; AARF, 1990; CICA, 1990).

Tercero, después de que una norma internacional es publicada, los OENC estudian su capacidad para satisfacer las necesidades de información de los usuarios, así como los requisitos legales nacionales, incluyendo su capacidad para mejorar las normas contables nacionales. El ejercicio de esta responsabilidad requiere un conocimiento profundo de las demandas de información de los usuarios de los estados financieros gubernamentales (McGrew y Robotti, 2006).

Cuarto, los OENC están obligados a considerar los efectos económicos de las normas contables antes de su implantación, ya que ellos deben contribuir a la eficiencia en la asignación de recursos, así como a la distribución de la riqueza en la economía nacional (Collet, 1995).

Quinto, generalmente los OENC tienen mucha experiencia en la preparación de normas contables nacionales, por lo que sus respuestas a nuestra encuesta están basadas en su experiencia profesional, y no están sesgadas por objetivos como la modernización de los sistemas contables, sino que encuentran fundamento en su propio desempeño profesional: la aprobación de normas contables de calidad para los usuarios de los estados financieros gubernamentales, cuyas demandas de información son consideradas de modo permanente.

De acuerdo con ello, los OENC encuestados proporcionaron respuestas institucionales a nuestro cuestionario, no respuestas personales y subjetivas. Inicialmente, el equipo de investigación contactó con el director/presidente de la institución y, después de explicarle detalladamente los objetivos y métodos de la investigación, se solicitó su cooperación en la cumplimentación del cuestionario. El director/presidente de cada OENC designó, como contacto oficial con el equipo

de investigación, la persona de su organización responsable de elaborar normas contables, quien recibió las instrucciones sobre cómo completar el cuestionario, en coordinación con otros departamentos dentro de cada OENC.

Además, el contacto oficial encargado de responder el cuestionario fue supervisado y apoyado por el director/presidente del OENC. Por tanto, los responsables individuales de cada OENC de la muestra sirvieron como personas de contacto con los miembros del equipo de investigación, pero no completaron el cuestionario considerando exclusivamente su percepción personal sobre la utilidad de los estados financieros para fines de rendición de cuentas.

En resumen, los OENC son los únicos *stakeholders* que, en aras del cumplimiento de las obligaciones legales, se deben preocupar por la utilidad de los estados financieros gubernamentales para los otros *stakeholders* (partes interesadas). De acuerdo con ello, los OENC están obligados a ser conscientes de las necesidades de información de los usuarios de los estados financieros gubernamentales en relación con la rendición de cuentas. Por tanto, la información obtenida en nuestra investigación empírica es relevante y fiable para los fines de esta investigación y, por tanto, los hallazgos están adecuadamente soportados.

Metodología

Como se vio precedentemente, la utilidad de las bases de medición contable para las reformas administrativas dirigidas a la mejora de la rendición de cuentas depende del cumplimiento de los requisitos de comprensibilidad y oportunidad para favorecer la transparencia, así como de comparabilidad para fomentar los análisis de *benchmarking*. De acuerdo con los principales pronunciamientos internacionales (FASB, 2010; IFAC, 2013a), nuestra metodología de investigación considera la comprensibilidad, comparabilidad y oportunidad como características cualitativas que, asociadas con la relevancia de los estados financieros gubernamentales, pueden ser afectadas por el cambio del coste histórico por el VR propuesto por las NICP.

Asimismo, siguiendo las conclusiones de investigaciones previas (Ball, 2006; Bies, 2005; Rodríguez y Navarro, 2012), la principal debilidad del VR puede residir en la fiabilidad de sus estimaciones, lo que puede constituir un problema significativo para el ejercicio de las auditorías financieras y, por tanto, cuestionar las mejoras obtenidas en relación con la eficiencia y transparencia de los gobiernos. De hecho, algunas normas internacionales han propuesto la incorporación de métodos e hipótesis usados en las estimaciones del VR en la

Memoria de los estados financieros, como mecanismo para mejorar la fiabilidad de las estimaciones. Además, la existencia de métodos generalmente aceptados y el coste de las estimaciones de VR podría condicionar la viabilidad de las estimaciones del VR (McEwen ...[et al], 2008; Rowe y Day, 2008).

Con estos fundamentos, fue elaborado un cuestionario para estudiar la relevancia, fiabilidad y viabilidad del VR en los sistemas contables de los gobiernos, estructurándolo en tres secciones, que incluyen 12 ítems para los activos financieros y 13 ítems para los activos no financieros (propiedades, planta y equipos) (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Cuestionario

Información inicial	
Datos identificativos: País e institución	
A	¿La base de medición contable propuesta por las IPSAS es bien conocida por su institución? (Sí/No).
B	¿Es el valor razonable utilizado en la elaboración de los estados financieros por la administración pública central en su país?
Relevancia	
Q1	FVA es más relevante que HCA para mejorar la comprensibilidad de los estados financieros gubernamentales y, por lo tanto, para mejorar la transparencia de la información financiera.
Q2	FVA es más relevante que HCA para mejorar la comparabilidad de los estados financieros entre las entidades gubernamentales, fomentando el uso de las técnicas de <i>benchmarking</i> .
Q3	FVA es más relevante que HCA para mejorar la comparabilidad de los estados financieros de la entidad gubernamental divulgados en diferentes ejercicios económicos, fomentando el uso de las técnicas de <i>benchmarking</i> .
Q4	FVA podría mejorar la oportunidad de los estados financieros gubernamentales, proporcionando información útil para adaptar las entidades del sector público al marco socio-económico actual.
Q5	FVA es más relevante que HCA para calcular el costo de la prestación de servicios del sector público, mejorando la evaluación de la eficiencia (sólo para activos no financieros).
Fiabilidad	
Q6	La información financiera bajo FVA es más verificable que la información bajo HCA.
Q7	FVA mide los activos de una manera más objetiva que el HCA.
Q8	Para el objetivo de la auditoría financiera, el FVA tiene más ventajas que el HCA.
Q9	Para fines de cumplimiento de la legislación vigente, el FVA tiene más ventajas que el HCA.
Q10	La introducción de los métodos e hipótesis utilizados para medir la FVA en las notas a los estados financieros podría mejorar su objetividad.
Q11	La introducción de los métodos e hipótesis utilizados para medir la FVA en las notas a los estados financieros podría mejorar su verificabilidad.
Viabilidad	
Q12	En la actualidad, las medidas de valor razonable se pueden obtener con métodos fiables y de aceptación general.
Q13	El uso de medidas de valor razonable aumenta el costo de las auditorías financieras.

Fuente: elaboración propia.

HCA: Historical Cost Accounting.

FVA: Fair Value Accounting.

El cuestionario fue expresamente diseñado para los fines de este estudio y construido mediante un proceso que constó de dos fases. En primer lugar, el equipo de investigación elaboró una primera versión-borrador, basada en las conclusiones de trabajos previos de investigación sobre la aplicación a diferentes organizaciones de normas internacionales que proponen el VR.

Los ítems del cuestionario fueron discutidos y elegidos por el equipo de investigación en función de varios motivos. Se optó por incluir ítems sobre relevancia y fiabilidad porque son dos características cualitativas fundamentales de la información financiera, según los marcos conceptuales de los principales organismos normalizadores internacionales (IASB, 1989 y 2010; IFAC, 2013b; FASB, 1980 y 2010) en relación con la utilidad de los estados financieros para propósitos de transparencia y de rendición de cuentas. El cuestionario también incluye ítems dirigidos a conocer la viabilidad de las estimaciones del VR a través del análisis de las posibilidades reales de implantación de medidas del VR en el marco de modelos NGP. En tal sentido, se consideró que la viabilidad de las estimaciones podría determinar la fiabilidad de la información financiera publicada por los gobiernos, mediante la capacidad de los mismos para realizar estimaciones en la realidad. Además, la viabilidad de cualquier base de medición contable adoptada es un requisito clave para la preparación sistemática de informes financieros gubernamentales.

En este contexto, teniendo en cuenta los citados marcos conceptuales de la información financiera de los gobiernos, los ítems del cuestionario dedicados a la relevancia analizan las características cualitativas de los informes financieros relacionadas con la transparencia, tales como la comparabilidad, la comprensibilidad y la oportunidad (ítems 1, 2, 3 y 4). Un informe financiero del gobierno es relevante siempre que sea útil para la toma de decisiones económicas, así como cuando su contenido ayuda a evaluar eventos pasados, presentes y futuros. De acuerdo con las recomendaciones de Llewellyn y Northcott (2005) y la IFAC (1993), si la información financiera es comparable a lo largo del tiempo entre diferentes entidades públicas, sus usuarios tendrán un mejor soporte para su toma de decisiones en contextos NGP, ya que serán capaces de comparar la gestión de una entidad pública en relación con otras entidades en similares situaciones y/o en diferentes ejercicios económicos. Esta ventaja convierte la comparabilidad en una característica cualitativa muy vinculada a la relevancia de los estados financieros gubernamentales.

En relación con la comprensibilidad, el marco conceptual del IASB (1989) indica que si los informes financieros no son comprensibles, entonces no pueden ser relevantes. El Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD (2006) también señala la necesidad de divulgar información clara y comprensible como elemento fundamental de la reforma de la gestión pública de los PLEE. De modo similar, el marco conceptual del FASB (1980) y el marco conceptual conjunto IASB-FASB para la información financiera (FASB, 2010; IASB, 2010) identifican tanto la comparabilidad como la oportunidad como características cualitativas vinculadas a la relevancia de los estados financieros.

Con respecto a la fiabilidad de las estimaciones del VR, el cuestionario de investigación incluye seis ítems acerca de las principales debilidades que la investigación previa ha revelado sobre las estimaciones del VR, como los posibles problemas de verificabilidad y objetividad (ítems 6 y 7). Así, se pretende identificar el alcance de estas debilidades en los sistemas contables de las administraciones públicas y analizar sus posibles efectos sobre la utilidad de los estados financieros de los gobiernos para fines de rendición de cuentas, desempeño de las auditorías financieras (ítem 8) y control de cumplimiento de la legalidad (ítem 9).

Además, el cuestionario incluye ítems (números 10 y 11) sobre la eficacia esperada por los encuestados de las propuestas realizadas por las NICP, dirigidas a solucionar los problemas de verificabilidad y objetividad de las estimaciones de VR, a través de la introducción en la Memoria de los criterios usados en estas estimaciones.

Finalmente, los ítems 12 y 13 permiten analizar la viabilidad de las estimaciones del VR en contextos NGP, identificando si las estimaciones del VR son viables en la práctica para los gobiernos. El análisis de la viabilidad de las estimaciones del VR es de gran interés porque, como indica Mejía (2007), independientemente de la organización, los cambios de base de medición siempre requieren la adaptación a los nuevos procesos y formas de actuar.

En una segunda fase desarrollada para elaborar el cuestionario, como una aproximación experimental, el texto de la versión inicial fue enviado a dos OENC. El objetivo de esta comunicación no fue obtener respuestas al cuestionario, sino conocer las opiniones de estos dos OENC sobre las siguientes cuestiones: a) comprensibilidad del texto de los ítems; b) claridad del texto y posibles ambigüedades en los ítems propuestos; y c) posible inclusión de otras cuestiones relevantes para el objeto de estudio.

Las sugerencias recibidas fueron analizadas y se incorporaron al texto del cuestionario aquellas consideradas apropiadas por el equipo de investigación. Mediante este procedimiento, el equipo de investigación obtuvo la segunda y final versión del cuestionario. Esta versión del cuestionario fue enviada a todos los OENC de la muestra. Además, fue enviada una carta introductoria a la persona de contacto en cada OENC, enfatizando en la necesidad de que, antes de responder al cuestionario, se debía estar completamente seguro de entender adecuadamente el significado de todos los ítems, así como la finalidad de la investigación. También, el equipo de investigación ofreció a todas las personas de contacto en cada OENC la posibilidad de clarificar posibles dudas antes de completar el cuestionario.

De acuerdo con las NICP (IFAC, 2013b), el “*Fair value*” (Valor Razonable) fue definido como el importe por el que un activo podría ser comprado/vendido, o un pasivo cancelado, entre dos partes independientes y bien informadas, que actúan libremente. El cuestionario también incluyó definiciones de conceptos basados en modelos NGP, tales como objetividad, verificabilidad, métodos generalmente aceptados, expertos tasadores, y distinción y clarificación de los conceptos de activos financieros y no financieros. Para cumplimentar el cuestionario, se permitía solo una respuesta en cada ítem.

Como se ha expresado con anterioridad, el cuestionario fue estructurado en dos secciones principales: a) relevancia del VR frente al modelo del Coste Histórico para mejorar la comparabilidad, comprensibilidad y oportunidad de los estados financieros gubernamentales; y b) fiabilidad y viabilidad de las estimaciones de VR.

Asimismo, tal como explica el contenido de las NICP, el método usado para estimar el VR podría depender de la existencia de mercados organizados, activos y líquidos para los activos de los gobiernos. Por tanto, el cuestionario incluyó la existencia o inexistencia de este tipo de mercados, para conocer la opinión de los encuestados en ambas situaciones.

Análisis de los resultados

Los resultados obtenidos de las respuestas de los OENC al cuestionario muestran que el modelo de valoración de las IPSAS, aunque no es actualmente aplicado por ningún gobierno central en la preparación de sus estados financieros, es razonablemente bien conocido por todos los encuestados en nuestra muestra. En consecuencia, el VR es un modelo de valoración lo suficientemente conocido entre los

La existencia de mercados donde los activos públicos puedan ser vendidos con fluidez parece ser una condición esencial para que los estados financieros gubernamentales basados en el VR (valor razonable) puedan mejorar la transparencia de los gobiernos.

OENC de los países integrantes de la muestra, y se trata de una base de medición contable innovadora para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos.

Los OENC encuestados presentan cierto grado de homogeneidad en reconocer que la aplicación del modelo VR para valorar los activos de los gobiernos, independientemente de la naturaleza de los mismos, podría mejorar la relevancia de los estados financieros gubernamentales, aunque solamente cuando existan mercados organizados, activos y líquidos, donde las propiedades de los gobiernos puedan comercializarse. En cambio, esta ventaja del VR es menos clara si los citados mercados no existen. En consecuencia, la existencia de mercados donde los activos públicos puedan ser vendidos con fluidez parece ser una condición esencial para que los estados financieros gubernamentales basados en el VR puedan mejorar la transparencia de los gobiernos y, por tanto, su rendición de cuentas en beneficio de la ciudadanía.

En particular, las opiniones de los OENC muestran que el uso del VR podría mejorar la utilidad de la información financiera de los gobiernos para el cálculo del coste de los servicios públicos prestados por los mismos. Además, los OENC reconocen medianamente la utilidad del VR para aumentar la comparabilidad y oportunidad de los informes financieros de los gobiernos, mientras que la unanimidad es mayor acerca de la mejora de su comprensibilidad si el VR fuera aplicado.

Asimismo, a la vista de las respuestas de los OENC encuestados para activos no financieros y para activos financieros, la implantación del VR podría mejorar la utilidad de los estados financieros tanto en aquellos gobiernos con elevados volúmenes de inversiones en activos no financieros destinados a la prestación de servicios públicos (edificios, terrenos, instalaciones, etc.) como en aquellos otros gobiernos con un alto volumen de inversiones en activos financieros (acciones en empresas públicas o privadas, etc.).

Sin embargo, esta capacidad de las estimaciones del VR para mejorar la relevancia de los estados financieros gubernamentales requiere que los países con economías emergentes cuenten con mercados lo suficientemente desarrollados como para garantizar la objetividad y verificabilidad de las valoraciones financieras de sus activos.

Estos datos revelan que la implantación del VR en los sistemas contables gubernamentales podría favorecer el éxito de las reformas administrativas en los países de la muestra de investigación, debido

a la posible repercusión positiva de este nuevo modelo de valoración sobre la comprensibilidad, comparabilidad y oportunidad de los estados financieros de los gobiernos (ver Tabla 2).

Tabla 2
Estadísticas descriptivas para los activos financieros y no financieros en las economías emergentes

	Activos que son comercializados en un mercado organizado, activo y líquido													
	ACTIVOS FINANCIEROS							ACTIVOS NO FINANCIEROS						
	Frecuencia	Porcentaje	Min	Máx	Media	DT	CV	Frecuencia	Porcentaje	Min	Máx	Media	DT	CV
Relevancia														
Q1	57	81%	2,00	5,00	4,07	0,83	0,20	56	80%	2	5	4,00	0,96	0,24
Q2	45	64%	1,00	5,00	3,21	1,53	0,48	43	61%	1	5	3,07	1,38	0,45
Q3	46	66%	1,00	5,00	3,29	1,59	0,48	47	67%	1	5	3,36	1,50	0,45
Q4	47	67%	1,00	5,00	3,36	1,22	0,36	44	63%	2	5	3,14	1,10	0,35
Q5								58	43%	2	5	4,14	0,86	0,21
Fiabilidad														
Q6	46	66%	1,00	5,00	3,29	1,59	0,48	40	57%	1	5	2,86	1,29	0,45
Q7	55	79%	1,00	5,00	3,93	1,27	0,32	54	77%	1	5	3,86	1,29	0,34
Q8	52	74%	1,00	5,00	3,71	1,27	0,34	49	70%	1	5	3,50	1,34	0,38
Q9	37	53%	1,00	4,00	2,64	1,08	0,41	38	54%	1	4	2,71	1,14	0,42
Q10	62	89%	4,00	5,00	4,43	0,51	0,12	61	87%	3	5	4,36	0,63	0,15
Q11	61	87%	4,00	5,00	4,36	0,50	0,11	59	84%	3	5	4,21	0,58	0,14
Viabilidad														
Q12	41	59%	1,00	4,00	2,93	1,14	0,39	39	56%	1	4	2,79	1,12	0,40
Q13	57	81%	1,00	5,00	4,07	1,07	0,26	59	84%	2	5	4,21	0,80	0,19
	Activos que no son comercializados en un mercado organizado, activo y líquido													
	ACTIVOS FINANCIEROS							ACTIVOS NO FINANCIEROS						
	Frecuencia	Porcentaje	Min	Máx	Media	DT	CV	Frecuencia	Porcentaje	Min	Máx	Media	DT	CV
Relevancia														
Q1	36	51%	1	5	2,57	1,22	0,48	39	56%	1	5	2,78	1,37	0,49
Q2	34	49%	1	5	2,43	1,22	0,50	37	53%	1	5	2,64	1,34	0,51
Q3	35	50%	1	5	2,50	1,22	0,49	41	59%	1	5	2,92	1,33	0,45
Q4	32	46%	1	4	2,29	1,20	0,53	30	43%	1	4	2,14	0,95	0,44
Q5								41	59%	1	5	2,92	1,21	0,41
Fiabilidad														
Q6	32	46%	1	5	2,29	1,33	0,58	30	43%	1	4	2,14	0,95	0,44
Q7	37	53%	1	5	2,64	1,50	0,57	40	57%	1	5	2,85	1,61	0,56
Q8	40	57%	1	5	2,86	1,17	0,41	43	61%	1	5	3,07	1,27	0,41
Q9	34	49%	1	4	2,43	1,09	0,45	34	49%	1	4	2,42	1,09	0,45
Q10	50	71%	1	5	3,57	1,34	0,38	53	76%	1	5	3,78	1,31	0,35
Q11	50	71%	1	5	3,57	1,22	0,34	50	71%	1	5	3,57	1,16	0,32
Viabilidad														
Q12	40	57%	1	4	2,86	1,03	0,36	37	53%	1	4	2,64	1,08	0,41
Q13	44	63%	1	5	3,14	1,46	0,46	51	73%	1	5	3,64	1,34	0,37

Fuente: elaboración propia.

Con base en las respuestas obtenidas en el bloque de relevancia, la implantación del VR podría ayudar a que los gobiernos elaboraran estados financieros más comprensibles para los ciudadanos, así como, aunque en menor medida, a que prepararan informes financieros más comparables y oportunos, lo que sin duda redundaría en una mejora de la transparencia, contribuyendo al éxito de las reformas NGP basadas en el ciudadano como cliente.

Paralelamente, la aplicación del VR podría contribuir favorablemente a las reformas del sector público dirigidas a mejorar la evaluación de la eficiencia de los servicios prestados por los gobiernos, ya que los resultados de la encuesta reflejan la capacidad de este modelo de valoración para potenciar la utilidad de la información financiera a los efectos del cálculo de costes.

Sin embargo, como muestran las desviaciones típicas de los valores observados, en algunos casos las opiniones de los OENC presentan un alto grado de heterogeneidad, lo que es un dato a tener en cuenta en el momento de extrapolar conclusiones entre gobiernos interesados en mejorar la transparencia de sus estados financieros.

Con carácter general, las opiniones recibidas sobre la mejora de la relevancia de la información financiera gubernamental dependen mucho más de la existencia de mercados donde los activos públicos puedan ser comercializados que de la naturaleza (financiera o no financiera) de estos activos.

Con respecto a la fiabilidad de las estimaciones del VR, los OENC encuestados no tienen una opinión muy clara sobre la capacidad de las mismas para mejorar la verificabilidad de los estados financieros gubernamentales, aunque la opinión mayoritaria reconoce que la objetividad de la información financiera podría mejorar si el VR es aplicado, especialmente cuando existen mercados donde los activos gubernamentales pueden comercializarse de manera fluida y sistemática. No obstante, las opiniones sobre la objetividad de las estimaciones del VR presentan una alta heterogeneidad, como muestran los valores de su desviación típica.

Por otra parte, los OENC encuestados también creen que la información financiera basada en el VR tendría más ventajas para el desarrollo de las auditorías financieras, aunque no está claro que esta nueva base de medición contable pueda favorecer la utilidad de los estados financieros gubernamentales para el control del cumplimiento de la legalidad.

Hay un acuerdo generalizado entre los OENC encuestados respecto a que el uso del VR podría implicar una subida del gasto derivado de

los trabajos de auditoría financiera, lo que supone una desventaja de la aplicación de este modelo de valoración. Por el contrario, los encuestados también opinan que la incorporación en la Memoria (elemento de los estados financieros gubernamentales) de una explicación sobre los métodos e hipótesis usados en las estimaciones del VR podría aumentar la objetividad y verificabilidad de sus estimaciones en los estados financieros de los gobiernos.

En relación con los ítems relativos a la viabilidad, los OENC encuestados no reconocen claramente la existencia y disponibilidad de métodos de estimación generalmente aceptados para la valoración de los activos, aunque la opinión mayoritaria afirma que su aplicación podría incrementar el gasto derivado de los trabajos de auditoría financiera de los estados financieros gubernamentales.

Por tanto, la utilidad de los estados financieros gubernamentales basados en el VR para mejorar la transparencia (como elemento fundamental de la rendición de cuentas) podría depender de la voluntad de los gobiernos para investigar el desarrollo de métodos de estimación generalmente aceptados, así como de la capacidad para sufragar el mayor coste de las auditorías financieras.

En cualquier caso, las opiniones de los OENC permiten deducir que si los problemas de fiabilidad de las estimaciones del VR no son solucionados, la utilidad de este método de valoración para mejorar la transparencia podría ser cuestionada, aunque, como ya hemos comentado, la información a incluir en la Memoria podría ser muy eficaz en la subsanación de estos problemas.

4. Conclusiones

A nivel mundial, los principales organismos internacionales y estudios académicos han reconocido la necesidad de investigar la influencia de las finanzas gubernamentales sobre el éxito de las reformas del sector público dirigidas a la mejora de la rendición de cuentas (*accountability*). En particular, y como se ha indicado previamente, tanto las investigaciones previas como las reformas actuales de la gestión pública de los PLEE impulsadas por la publicación del Código Iberoamericano de Buen Gobierno del CLAD (2006) han revelado la oportunidad e interés de estudiar la utilidad de los sistemas contables de los gobiernos para los procesos de mejora de la gobernanza pública, con especial atención en aquellos vinculados a la rendición de cuentas.

En este contexto, el cambio de modelo de valoración contable propuesto por las NICP (VR en lugar de coste histórico) podría afectar la

utilidad de los estados financieros gubernamentales para propósitos de rendición de cuentas, ya que las características asociadas a la transparencia financiera (comprensibilidad, comparabilidad, oportunidad y fiabilidad) son un elemento clave para la innovación en esta materia y podrían verse positivamente afectadas por este cambio.

Por otra parte, en el análisis del efecto de las nuevas políticas contables sobre las reformas administrativas, la opinión de los organismos encargados de emitir normas contables en cada país es un factor clave porque, en el ejercicio de sus funciones, estas instituciones están obligadas a preocuparse por satisfacer las demandas de información de todos los grupos de *stakeholders*, entendidos como partes interesadas que pueden afectar o verse afectadas por las políticas gubernamentales, en especial los ciudadanos.

En los países latinoamericanos con economías emergentes, la convergencia con las normas internacionales de contabilidad pública (NICP) podría contribuir al éxito de sus procesos de reformas administrativas para fines de rendición de cuentas, y la medición y reconocimiento de activos gubernamentales es uno de los temas principales que estos países deben afrontar.

De acuerdo con ello, teniendo en cuenta el contexto de los PLEE, las diversas bases de medición contable podrían generar información financiera con diferente grado de utilidad para la mejora de la transparencia, entendida como instrumento fundamental de la rendición de cuentas, lo que a su vez podría facilitar la participación pública en la gestión de las administraciones públicas de los PLEE (CLAD, 2006).

Así, en este contexto de PLEE, es de actual interés analizar si la sustitución del coste histórico por el VR -nuevo modelo propuesto por las NICP- podría influir en la utilidad de los estados financieros gubernamentales para propósitos de transparencia, análisis de *benchmarking* y medición de la eficiencia de los servicios públicos. Siguiendo los principales marcos conceptuales y los hallazgos de la literatura previa, esta influencia del VR dependería del cumplimiento de dos requisitos esenciales de la utilidad de los estados financieros gubernamentales para fines de rendición de cuentas, en concreto, la relevancia (que incluye comprensibilidad, comparabilidad y oportunidad) y la fiabilidad.

Con base en las opiniones de los OENC encuestados, los resultados de este estudio empírico muestran que, en los países latinoamericanos con economías emergentes, el VR podría favorecer una mayor comprensibilidad para la ciudadanía de los informes financieros de

los gobiernos, así como contribuir al cálculo de costes de los servicios públicos y, en menor medida, aumentar la oportunidad y comparabilidad de los estados financieros gubernamentales.

Por tanto, los resultados soportan que la aplicación del VR en los citados países latinoamericanos podría favorecer el éxito de las reformas del sector público con propósitos de rendición de cuentas, sobre todo a través de la mejora de la utilidad de los estados financieros de los gobiernos para propósitos de transparencia y de medición de la eficiencia de los servicios públicos, aspectos que se señalan como esenciales en la reforma de la gestión pública de estos países (CLAD, 2006).

Sin embargo, los resultados empíricos revelan que la utilidad del VR para fines de transparencia está condicionada a la existencia de mercados donde los activos públicos puedan ser comercializados, independientemente de su naturaleza y uso al que los mismos estén destinados. En consecuencia, en estos países, el principal factor condicionante de la utilidad del VR para la mejora de la transparencia no es el tipo de activo (financiero o no financiero) sino la accesibilidad a mercados donde los activos gubernamentales puedan ser comercializados.

Con respecto a la repercusión del VR sobre la fiabilidad de los estados financieros de los gobiernos de países latinoamericanos con economías emergentes, la adopción de este nuevo modelo podría mejorar la objetividad de la información financiera, pero no su verificabilidad y, por tanto, el gasto ocasionado por la auditoría financiera podría aumentar, lo que podría implicar un perjuicio para el desempeño de la rendición de cuentas en estos países. No obstante ello, los resultados empíricos también muestran que la inclusión en la Memoria (elemento de los estados financieros) de explicaciones sobre la forma de realizar las estimaciones del VR podría fortalecer la objetividad y verificabilidad de los informes financieros gubernamentales de los países latinoamericanos, favoreciendo así la transparencia de los gobiernos y su rendición de cuentas.

Para fines de rendición de cuentas, el acceso de los países latinoamericanos a métodos de estimación generalmente aceptados constituye un problema considerable para aplicar el VR, aunque la contratación de compañías auditoras multinacionales por empresas inversoras extranjeras, que es práctica común en algunas economías emergentes, podría favorecer el conocimiento de este tipo de métodos.

Adicionalmente, a la vista del contexto institucional de los PLEE, dos factores podrían favorecer el desarrollo de mercados y, por tanto,

Debilidades como la baja verificabilidad de las estimaciones del VR y la inaccesibilidad a métodos de estimación generalmente aceptados podrían limitar la utilidad de dichos estados financieros para propósitos de rendición de cuentas.

la utilidad de los estados financieros basados en el VR para la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos. En primer lugar, el aumento de las inversiones extranjeras, con el consiguiente incremento del volumen de capital, podría favorecer la aparición de posibles compradores de activos gubernamentales. En segundo lugar, si las reformas de las políticas económicas de los gobiernos favorecen transacciones rápidas y ágiles, estos potenciales compradores podrían tener una mayor predisposición a adquirir activos públicos.

Paralelamente, las ventajas derivadas de la aplicación del VR sobre la comprensibilidad de los estados financieros gubernamentales podrían fomentar la participación de los ciudadanos -actualmente en niveles bajos- en los asuntos gubernamentales, mejorando su interés sobre el papel de las finanzas gubernamentales en los procesos de desarrollo democrático de los diferentes países. Esto podría ayudar a cumplir en mayor medida la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública de los recursos materiales y financieros bajo el prisma de los principios de austeridad y eficiencia en la gestión de esos recursos (CLAD, 2006).

En cualquier caso, si los problemas de fiabilidad de las estimaciones del VR no son solucionados, su relevancia para mejorar la rendición de cuentas podría ser cuestionada. Aunque el VR es un modelo de valoración que podría mejorar la transparencia de los estados financieros gubernamentales y su utilidad para la evaluación de la eficiencia, debilidades como la baja verificabilidad de las estimaciones del VR y la inaccesibilidad a métodos de estimación generalmente aceptados podrían limitar la utilidad de los estados financieros gubernamentales para propósitos de rendición de cuentas.

Bibliografía

- AARF (1990), *Objective of General Purpose Financial Reporting*, Caulfield, Australian Accounting Research Foundation (Statement of Accounting; N° 2).
- Alam, Manzurul y Nandan, Ruvendran (2004), "Public Sector Reform and Accounting Change in a Cultural Environment", paper presented at the 7th Annual International Conference of the American Society of Business and Behavioral Science, Cairns, Australia, August 6-7.
- Ball, Ray (2006), "International Financial Reporting Standards (IFRS): Pros and Cons for Investors", en *Accounting and*

- Business Research*, Vol. 36
Sup. 1, pp. 5-27.
- Barret, Pat (2004), "Financial Management in the Public Sector: How Accrual Accounting and Budgeting Enhances Governance and Accountability", paper presented at the CPA Forum Challenge of Change: Driving Governance and Accountability, Singapore, August 20-21.
- Barth, Mary E. (2006), "Including Estimates of the Future in Today's Financial Statements", en *Accounting Horizons*, Vol. 20 N° 3, pp. 271-285.
- Benston, George J. (2008), "The Shortcomings of Fair-Value Accounting Described in SFAS 157", en *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 27 N° 2, pp. 101-114.
- Bies, Susan (2005), "Fair Value Accounting", en *Federal Reserve Bulletin*, Vol. 91 N° 1, pp. 26-29.
- Caba-Pérez, Carmen; López-Hernández, Antonio M.; y Ortiz-Rodríguez, David (2009), "Governmental Financial Information Reforms and Changes in the Political System: the Argentina, Chile and Paraguay Experience", en *Public Administration and Development*, Vol. 29 N° 5, pp. 429-440.
- CICA (1990), *Public Sector Accounting: Local Government Financial Statements*, Toronto, Canadian Institute of Chartered Accountants (Statement N° 6: Objectives and General Principles).
- Christensen, Tom y Læg Reid, Per (eds.) (2007), *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate.
- Christensen, Tom; Læg Reid, Per; y Wise, Lois R. (2002), "Transforming Administrative Policy", en *Public Administration*, Vol. 80 N° 1, pp. 153-178.
- Christiaens, Johan R. (2003), "Accrual Accounting Reforms in Belgian Local Governments: a Comparative Examination", en *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 15 N° 1, pp. 92-109.
- Churchill, Michael (1992a), "Asset Valuation", en *Australian Accountant*, Vol. 62 N° 3, pp. 35-41.
- _____ (1992b), "Asset Valuation Methods", en *Australian Accountant*, Vol. 62 N° 4, pp. 30-34.
- CLAD (2006), "Código Iberoamericano de Buen Gobierno", aprobada por la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros

- de Administración Pública y Reforma del Estado, Montevideo, Uruguay, 22 y 23 de junio; y adoptada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, Uruguay, 3 al 5 de noviembre.
- Collet, Peter (1995), "Standard Setting and Economic Consequences: an Ethical Issue", en *ABACUS: a Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, Vol. 31 N° 1, pp. 18-30.
- Consejo Científico del CLAD (1998), "Una nueva gestión pública para América Latina: documento del CLAD", Caracas, CLAD, <http://siare.clad.org/fulltext/0032400.pdf>, 20-10-2013.
- Del Ángel, Gustavo A.; Haber, Stephen; y Musacchio, Aldo (2006), "Normas contables bancarias en México", en *El Trimestre Económico*, Vol. 73 (4) N° 292, pp. 903-926.
- Dueñas Gil, Nelson J. (2007), "La teoría subjetiva del valor en contabilidad: comentarios sobre la valoración con base en las emociones", en *Innovar*, Vol. 17 N° 30, pp. 145-152.
- EC (2007), *MERCOSUR Regional Strategy Paper, 2007-2013*, Brussels, European Commission (EC/2007/1640), http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/07_13_en.pdf, 20-10-2013.
- Eccles, Robert G.; Herz, Robert H.; Keegan, E. Mary; y Phillips, David M. H. (2001), *The Value-Reporting Revolution*, New York, Wiley.
- Faguet, Jean-Paul (2009), "Governance from Below in Bolivia: a Theory of Local Government with Two Empirical Tests", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 51 N° 4, pp. 29-68.
- FASB (1980), *Qualitative Characteristics of Accounting Information*, Norwalk, Financial Accounting Standard Board (Statement of Financial Accounting Concepts; N° 2).
- _____ (2010), *Preliminary Views. Conceptual Framework: Joint Project of the IASB and FASB*, Norwalk, Financial Accounting Standard Board.
- Folz, David H. (2004), "Service Quality and Benchmarking the Performance of Municipal Services", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 2, pp. 209-220.
- GASB (1987), *Objectives of Financial Reporting*, Stamford, Governmental Accounting Standards Board (Concepts Statement; N° 1).
- Glover, Jonathan; Ijiri, Yuji; Levine, Carolyn; y Jinghong,

- Pierre Liang (2008), "Separación de los hechos y pronósticos en los estados financieros", en *Innovar*, Vol. 18 N° 31, pp. 135-146.
- Goldfrank, Benjamin (2006), "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting", documento presentado en el Encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico, marzo.
- Gómez, Mauricio (2009), "Los informes contables externos y la legitimidad organizacional con el entorno: estudio de un caso en Colombia", en *Innovar*, Vol. 19 N° 34, pp. 147-166.
- Guthrie, James y Olson, Olov (1999), "Debating Developments in New Public Financial Management: the Limits of Global Theorizing and Some New Ways Forward", en *Financial Accountability and Management*, Vol. 15 Nos. 3-4, pp. 209-227.
- Haque, M. Shamsul (1997), "Incongruity between Bureaucracy and Society in Developing Nations: a Critique", en *Peace and Change*, Vol. 22 N° 4, pp. 432-462.
- _____ (1998), "Legitimation Crisis: a Challenge for Public Service in the Next Century", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64 N° 1, pp. 13-26.
- _____ (1999), "Relationship between Citizenship and Public Administration: a Reconfiguration", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 N° 3, pp. 309-325.
- _____ (2006), "Modernising Government: the Way Forward - an Analysis", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 N° 3, pp. 319-325.
- Hernández Trillo, Fausto; Díaz, Alberto; y Gamboa, Rafael (2002), "Determinants and Consequences of Bailing Out States in Mexico", en *Eastern Economic Journal*, Vol. 28 N° 3, pp. 365-380.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, pp. 3-19.
- _____ (1995), "Contemporary Public Management: a New Global Paradigm?", en *Public Policy and Administration*, Vol. 10 N° 2, pp. 104-117.
- Hung, Mingyi y Subramanyam, K. R. (2007), "Financial Statements Effects of Adopting International Accounting Standards: the Case of Germany", en

- Review of Accounting Studies*, Vol. 12 N° 4, pp. 623-657.
- IASB (1989), *Conceptual Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements*, London, International Accounting Standards Board, <http://www.iasb.org>, 20-10-2013.
- _____ (2005), *Draft Memorandum of Understanding on the Role of Accounting Standard-Setters and Their Relationships with the IASB*, London, International Accounting Standards Board.
- _____ (2010), *Conceptual Framework for Financial Reporting*, London, International Accounting Standards Board, <http://www.iasb.org>.
- Ibarra Salazar, Jorge; García Romo, Gabriela; y Sotres Cervantes, Lida (2009), *Determinantes de la calificación crediticia de los gobiernos estatales mexicanos*, Monterrey, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Serie de Documentos de Trabajo del Departamento de Economía; N° 45).
- ICAEW (2006), *Measurement in Financial Reporting: Information for Better Markets*, London, Institute of Chartered Accountants in England and Wales.
- IFAC (1993), *Managing Quality Improvements*, New York, International Federation of Accountants.
- _____ (2000), *Government Financial Reporting: Accounting Issues and Practices*, New York, International Federation of Accountants (PSC Study; N° 11).
- _____ (2012), *Handbook*, New York, International Federation of Accountants.
- _____ (2013a), *Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities: Presentation in General Purpose Financial Reports*, New York, International Federation of Accountants, <http://www.ifac.org>, 20-10-2013.
- _____ (2013b), *Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements*, New York, International Federation of Accountants.
- Kettl, Donald F. (2006), "Modernising Government: the Way Forward - a Comment", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 72 N° 3, pp. 313-317.
- Lapsley, Irvine; Mussari, Riccardo; y Paulson, Gert

- (2009), "On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: a Self-Evident and Problematic Reform", en *European Accounting Review*, Vol. 18 N° 4, pp. 719-723.
- Lapsley, Irvine y Pallot, June (2000), "Accounting and the New Public Management: a Comparative Study of Local Government", en *Management Accounting Research*, Vol. 11 N° 2, pp. 213-229.
- Littrell, Earl y Thompson, Fred (1998), "Fixed Assets Reporting: a Research Note 2", en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 18 N° 1, pp. 94-98.
- Llewellyn, Sue y Northcott, Deryl (2005), "The Average Hospital", en *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 30 N° 6, pp. 555-583.
- Martí, Caridad (2005), "The System and the Use of Accrual Accounting in the Local Authorities of the United Kingdom, Sweden and Spain", en *28th Annual Congress of the European Accounting Association: Collected Abstracts*, G. Rimmel (ed.), Gothenburg, BAS Publishing House.
- Matheson, Alex y Kwon, Hae-Sang (2003), "Public Sector Modernisation: a New Agenda", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3 N° 1, pp. 7-24.
- McAfee, R. Preston (2010), "Transparencia y políticas antimonopólicas", en *El Trimestre Económico*, Vol. 77 (2) N° 306, pp. 257-272.
- McEwen, Ruth A.; Mazza, Cheri R.; y Hunton, James E. (2008), "Effects of Managerial Discretion in Fair Value Accounting Regulation and Motivational Incentives", en *The Journal of Behavioral Finance*, Vol. 9 N° 4, pp. 240-251.
- McGrew, Tony y Robotti, Paola (2006), "The Role of Deliberation in the Governance of International Accounting Standards", paper presented at the 1st Annual Garnet Conference, Amsterdam, September 27-29.
- Mejía, Camilo Antonio (2007), "La innovación en la administración... una relación de elementos olvidados", en *Innovar*, Vol. 17 N° 29, pp. 93-105.
- Mendoza Velázquez, Alfonso (2010), "Indicadores de desempeño, presión y vulnerabilidad de las finanzas públicas estatales en México", en *El Trimestre Económico*, Vol. 77 (3) N° 307, pp. 605-649.
- Mendoza Velázquez, Alfonso y Carrillo Aguilar, Oliver

- (2008), "Capacidad de pago, apalancamiento y equilibrio presupuestal: los determinantes de la calificación crediticia en estados y municipios en México", Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Departamento de Economía (Documento de Trabajo-CIIE; N° 7).
- Nasi, Greta y Steccolini, Ileana (2008), "Implementation of Accounting Reforms: an Empirical Investigation into Italian Local Governments", en *Public Management Review*, Vol. 10 N° 2, pp. 175-196.
- Navarro Galera, Andrés y Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro (2007), "The Contribution of International Accounting Standards to Implementing NPM in Developing and Developed Countries", en *Public Administration and Development*, Vol. 27 N° 5, pp. 413-425.
- _____ (2011), "Usefulness of the IPSAS Valuation Model for Governmental Accountability: the Perspective of Supreme Audit Institutions", en *Spanish Review of Accounting and Finance*, Vol. 40 N° 149, pp. 125-162.
- Nef, Jorge (2003), "The Culture of Distrust in Latin American Public Administration", paper presented at the International Association of Schools and Institutes of Administration Conference, Miami, September 14-18.
- Ortiz, David; Navarro, Andrés; y López, Antonio (2006), "Consensus among Public Managers as a Strategy for Standardization of Performance Indicators", en *International Public Management Journal*, Vol. 9 N° 4, pp. 371-398.
- Pollitt, Christopher (1990), *Managerialism and the Public Service*, Cambridge, Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher; Van Thiel, Sandra; y Holmburg, Vincent (eds.) (2007), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, London, Palgrave.
- Prather-Kinsey, Jenice (2006), "Developing Countries Converging with Developed-Country Accounting Standards: Evidence from South Africa and Mexico", en *The International Journal of Accounting*, Vol. 41 N° 2, pp. 141-162.
- Ramió Matas, Carles (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y*

- Democracia*, N° 21, octubre, pp. 75-116.
- Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro; Caba Pérez, Carmen; y López Hernández, Antonio M. (2006), "The Influence of Cultural Contexts on Governmental Financial Disclosures on the Internet: an Empirical Research into Different Approaches", en *International Review of Administrative Science*, Vol. 72 N° 2, pp. 285-307.
- Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro y Navarro Galera, Andrés (2007), "Could Fair Value Accounting Be Useful, under NPM Models, for Users of Financial Information?", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73 N° 3, pp. 473-502.
- _____ (2012), "The Role of Fair Value Accounting in Promoting Government Accountability", en *ABACUS: a Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, Vol. 48 N° 3, pp. 348-386.
- Ronen, Joshua (2008), "To Fair Value or Not to Fair Value: a Broader Perspective", en *ABACUS: a Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, Vol. 44 N° 2, pp. 181-208.
- Rowe, David M. y Day, Thomas (2008), "Accounting Rules, Risk-Based Pricing and Reporting Arbitrage", en *The RMA Journal*, Vol. 90 N° 4, pp. 57-61.
- Shah, Anwar (ed.) (2008), *Prestación de servicios públicos*, Bogotá, Banco Mundial (Serie sobre Sector Público, Buen Gobierno, Responsabilidad y Rendición de Cuentas).
- Turley, Stuart (2008), "Discussion of Ronen", *ABACUS: a Journal of Accounting, Finance and Business Studies*, Vol. 44 N° 2, pp. 209-218.
- UN (2009a), *Human Development Report 2009*, New York, United Nations, <http://www.undp.org>, 20-10-2013.
- _____ (2009b), *Industrial Development Report 2009*, Vienna, United Nations Industrial Development Organization, <http://www.unido.org>, 20-10-2013.
- UN y American Society for Public Administration (2002), *Benchmarking E-government: a Global Perspective*, New York, United Nations. Division for Public Economics and Public Administration.
- Wampler, Brian (2004), "Expanding Accountability through Participatory Institutions: Mayors, Citizens, and Budgeting in Three Brazilian Municipalities",

en *Latin American Politics and Society*, Vol. 46 N° 2, pp. 73-99.

Whittington, George (2008), "Fair Value and the IASB/FASB Conceptual Framework Project: an Alternative View", en *ABACUS: a Journal of Accounting, Finance and*

Business Studies, Vol. 44 N° 2, pp. 139-168.

Yorio, Gabriel G. (2007), *Calificaciones de riesgo crediticio de gobiernos subnacionales en México. Aplicación del modelo probit ordenado*, México, El Colegio de México. Tesis de Maestría.

**Alta Dirección Pública Municipal: un
primer paso para resolver los nudos
críticos de la descentralización chilena**

**Javier Fuenzalida Aguirre,
José Inostroza Lara y
Marjorie Morales Casetti**

Javier Fuenzalida Aguirre

Ingeniero Civil Industrial y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Profesor de jornada parcial del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile e investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Actualmente cursa un Ph.D. en Administración Pública en Rutgers University, The State University of New Jersey.

José Inostroza Lara

Abogado y Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Director Ejecutivo del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile. Especialista en gestión pública, reforma del Estado, descentralización y gestión estratégica en organizaciones públicas. Investigador, profesor de pre y postgrado en el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile y consultor en temas de gestión pública.

Marjorie Morales Casetti

Ingeniero Civil Industrial, Doctora en Ciencias Sociales mención Ciencia Política y Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO México. Profesora jornada completa e investigadora del Departamento de Ingeniería de Sistemas de la Universidad de La Frontera. Consultora en temas de gestión pública y desarrollo territorial.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: javier.fuenzalida@rutgers.edu

jinostro@dii.uchile.cl

marjorie.morales@ufrontera.cl

Pese a todas las políticas y a muchas otras cuya implementación no ha prosperado, el fortalecimiento de los gobiernos locales está lejos de alcanzarse.

Alta Dirección Pública Municipal: un primer paso para resolver los nudos críticos de la descentralización chilena

Introducción

El 21 de mayo de 2010, el presidente Sebastián Piñera señaló: “Todo aquello que puedan realizar los gobiernos regionales mejor que el gobierno central, será de competencia de las regiones. Y todo lo que puedan hacer mejor los municipios que los gobiernos regionales, será de competencia de los municipios [...] estas mayores funciones, atribuciones y recursos exigen también una mejor gestión y transparencia”. Este anuncio es antecedido por décadas de políticas públicas que han intentado promover un mejor desarrollo municipal en Chile. En 1988 se promulgó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM) que regula sus funciones y atribuciones, la cual ha tenido más de 40 modificaciones. Algunas buscan impulsar una mejor gestión: en 1994 se creó el Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal (PROFIM); en 1996 se introdujeron modificaciones como facultades de asociación, instrumentos de planificación territorial y mayores atribuciones para fiscalizar (Leyton, 2006); y en 1997 se creó el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) como herramienta de soporte para la toma de decisiones en los gobiernos locales.

Las iniciativas del Estado también se han orientado hacia una mayor democratización y han abordado aspectos financieros. En 1992 se efectuó la primera elección democrática de alcaldes -antes designados por el Presidente-, en 1993 se establecieron los Consejos Económicos y Sociales Comunes (CESCO) para formalizar la participación ciudadana, y en 1996 se legisló sobre la elección por separado de alcaldes y concejales de un municipio. Ese mismo año se creó la Ley de Rentas Municipales, que fue modificada en 2001 y que constituye el actual marco normativo de la gestión financiera de los municipios.

Pese a todas las políticas mencionadas y a muchas otras cuya implementación no ha prosperado, el fortalecimiento de los gobiernos locales está lejos de alcanzarse. Medidas provenientes desde el nivel central que restringen su gestión y autonomía, insuficientes recursos financieros y humanos para la prestación de variados servicios, falta

Recibido: 19-11-2013. Aceptado: 03-04-2014.

de mecanismos efectivos para medir la gestión municipal, y desconfianza de la ciudadanía y del gobierno central, configuran una tensa relación entre este último y las municipalidades del país. Este difícil contexto constituye una barrera para la modernización municipal, estudiada en forma y fondo por diversos autores (Bernstein e Inostroza, 2009; Von Baer, 2009; Waissbluth y Arredondo, 2011). Es más, en materia de educación pública hay un eventual riesgo de retroceso. Producto de la insatisfacción y de manifestaciones de la ciudadanía por la calidad educativa que se presta en los municipios, se está discutiendo una recentralización de estos servicios, traspasados hacia las municipalidades en el año 1981 (Libertad y Desarrollo, 2011) y que representa aproximadamente el 35% de la matrícula escolar del país a la fecha.

Ante el escenario descrito, este artículo explora los factores que permiten explicar esta tensión entre el gobierno central y los gobiernos locales, a través de una perspectiva que no subestima su complejidad y que ofrece posibles vías de solución estableciendo principios de diseño e implementación. En la siguiente sección se presenta el contexto municipal en Chile, considerando las condiciones financieras y de recursos humanos de los municipios, y los desafíos a los cuales deben responder. Luego se identifican las barreras que obstruyen el proceso descentralizador en el país y se proponen estrategias para abordar su complejidad, destacándose el fortalecimiento de capacidades directivas regionales. Abordando esto último, en la cuarta sección se estudian y se extraen aprendizajes de los sistemas de servicio civil existentes en diversos países. Finalmente se establecen los principios de diseño y recomendaciones para la implementación de un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal en Chile, y se dan a conocer algunas reflexiones.

1. Contexto municipal en Chile

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas (LOCM). Este propósito se realiza por medio de la administración de una comuna o agrupación de comunas. La naturaleza de las municipalidades es dual: si bien su condición es autónoma (*gobiernos locales*), son órganos de la Administración del Estado y por ende su acción debe estar en el marco de planes nacionales y

regionales, y en constante coordinación para evitar la duplicación o interferencia de funciones con otras organizaciones del Estado del nivel central o subnacional.

Existe relativo consenso respecto de la insuficiencia de las condiciones de gestión municipal, focalizadas particularmente en la disposición de recursos humanos y financieros (Horst, 2007; Waissbluth, Leyton e Inostroza, 2007; Bernstein e Inostroza, 2009). En un estudio focalizado en la Región Metropolitana, Matus ...[et al] (2007) caracterizan y contextualizan las condiciones organizacionales de 52 municipios de la Región, concluyendo que en nueve de ellos sus condiciones para gestionar son insuficientes y en 22 se alcanza solo el umbral mínimo para una gestión de calidad.

Los ingresos municipales se componen principalmente de los ingresos propios permanentes provenientes del cobro de impuestos territoriales y patentes comerciales; del Fondo Común Municipal (FCM); de las transferencias condicionadas de recursos provenientes desde el nivel central; y de otros ingresos, como donaciones de otros municipios, o endeudamiento. En el Cuadro 1 se presenta la distribución de ingresos de los 345 municipios del país para la serie 2008-2012 en miles de dólares.

Cuadro 1
Ingresos totales municipales según fuente 2008-2012

Ingresos municipales	2008		2009		2010		2011	
	MUS\$	%	MUS\$	%	MUS\$	%	MUS\$	%
Ingresos Propios Permanentes (IPP)	1.572.817	41%	1.706.843	41%	1.768.120	40%	1.999.196	41%
Ingresos por Fondo Común Municipal (FCM)	1.131.464	30%	1.277.610	31%	1.275.118	29%	1.393.537	29%
Ingresos por Transferencias	374.267	10%	446.147	11%	536.455	12%	529.871	11%
Otros Ingresos Municipales	720.711	19%	681.120	17%	830.347	19%	919.991	19%
Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	3.799.259	100%	4.111.720	100%	4.410.040	100%	4.842.595	100%

Fuente: elaboración propia (datos del Sistema Nacional de Información Municipal, <http://www.sinim.gov.cl>). Valores reales a diciembre de 2013.

El FCM es un mecanismo de redistribución solidario compuesto por contribuciones monetarias del gobierno central y por los aportes que hace cada municipio del país sobre la base de un margen porcentual definido. Para el caso del impuesto territorial es de un 60% sobre los ingresos percibidos, un 62,5% respecto de los permisos de circulación y un 100% de las multas de tránsito detectadas por

foto-radares (esto puede variar a un 70% bajo infracciones específicas)¹. En consecuencia, muchos de los recursos que se recaudan de manera autónoma terminan siendo redistribuidos en función de un coeficiente de participación del FCM, el cual está determinado por indicadores de pobreza y de ingresos de los habitantes de la comuna, y por el número de predios exentos del cobro de impuestos (Henríquez y Fuenzalida, 2011). Evidentemente, se entregan mayores recursos a quienes están en condiciones más desfavorables.

Dentro de los efectos del sistema de redistribución descrito se han originado importantes desincentivos a la recaudación autónoma de ingresos, generándose en muchos gobiernos locales una actitud pasiva al confiar en la existencia de este sistema de soporte financiero para solventar sus operaciones. En efecto, Horst (2009), analizando la relación entre lo que cada municipio aporta al FCM y percibe del mismo, concluye categóricamente que 317 de los 345 municipios del país son receptores exclusivos del FCM y captan al menos el doble de ingresos de los que aportan al Fondo, mientras que solo 14 de ellos pueden considerarse aportadores, pues entregan más del 10% de los ingresos que reciben. En la misma línea, Bernstein (2010) concluye que el 81% de los municipios no es capaz de financiar sus operaciones, estableciendo además que el FCM es un mecanismo injusto y muy limitado en los recursos que genera.

Por otra parte, las condiciones laborales en los municipios no son atractivas. Un 30% de los trabajadores municipales del país trabaja bajo la precaria modalidad contractual “a honorarios” (Bernstein e Inostroza, 2009), vínculo que no representa ninguna responsabilidad administrativa para los funcionarios, ni tampoco deberes para el empleador en materia de previsión de salud o pago de cotizaciones. Adicionalmente, los salarios ofrecidos en las municipalidades son relativamente menos competitivos que en otros organismos del Estado (SUBDERE, 2005). Esta condición se acentúa al subir en la escala jerárquica, con mayores responsabilidades y expectativas salariales. En una encuesta aplicada a directivos municipales en el año 2010, uno de los aspectos peor evaluados fueron las remuneraciones: más de un 80% de los informantes manifestó completa insatisfacción, lo que constituye una barrera crítica para la atracción de candidatos idóneos hacia cargos de alta responsabilidad (Fuenzalida, 2011). Asimismo, la Asociación Chilena de Municipalidades (2010), basándose en la revisión de documentos de la Biblioteca del Congreso Nacional, confirmó la inexistencia nominal de un 42% de cargos directivos (1.402)

El municipio es responsable del 35% de la educación escolar del país, de cerca del 70% de las atenciones de salud primaria, y de operacionalizar el Sistema de Protección Social.

a lo largo del país, los cuales, al no estar debidamente protocolizados, se ejercen informalmente, con la debida merma en la legitimidad organizacional y salarial que ello implica.

Como un efecto del bajo atractivo relativo, muchos de los funcionarios municipales han llegado a ocupar sus puestos de trabajo como primera experiencia laboral significativa (SUBDERE, 2005); estos funcionarios, luego de adquirir una *expertise* suficiente, emigran a otros empleos buscando mejores perspectivas laborales (Barros ...[et al], 2011). Adicionalmente, en materia de competencias técnicas, se presentan importantes diferencias en el grado de profesionalización del gobierno central al compararlo con el municipal. Mientras en el primer caso este alcanza un 60%, en el segundo es de solo un 35% (Horst, 2007; Rosales, 2006). Otra consecuencia importante -y quizás la más perjudicial para la eficiencia en el uso de recursos- es la alta tasa de rotación de funcionarios (SUBDERE, 2005).

Lo más complicado del escenario descrito es que el margen de acción legal que el municipio tiene para revertir la situación es reducido. Instituciones formales que vinculan funcionarios con gobiernos locales, como el estatuto administrativo y normas laborales para escuelas municipalizadas y centros de atención de salud primaria, han sido impulsadas a nivel nacional por parte del gobierno central y representan rigideces administrativas difíciles de sortear (Waissbluth ...[et al], 2007).

Pese a que las desfavorables condiciones descritas representan el grueso de la realidad municipal en Chile, tienen un contrapunto en determinadas municipalidades donde existen recursos financieros y humanos adecuados para operar. El problema es que los servicios entregados a la ciudadanía al nivel local se encuentran relativamente estandarizados y los niveles de exigencia se establecen -para todos- en virtud de estos casos particulares de sanidad organizacional y financiera (Waissbluth y Arredondo, 2011; Rosales, 2006). En consecuencia, lo “esperable” en materia de educación, salud o bienestar social es similar para cada municipio, independiente de sus factores de contexto. Esto es comprensible considerando cuánto de los servicios públicos que entrega el Estado se canaliza a través del nivel local. De hecho, se ha caracterizado a los municipios como la puerta de entrada de la ciudadanía hacia el Estado, lo cual es indiscutible si se considera que el municipio es responsable del 35% de la educación escolar del país, de cerca del 70% de las atenciones de salud primaria, y de operacionalizar el Sistema de Protección Social. Estos

servicios, pese a estar financiados a través de transferencias condicionadas provenientes del gobierno central, han significado costos de producción elevados, una alta responsabilidad por el impacto de los servicios públicos mencionados y un elevado nivel de endeudamiento municipal, que profundiza el desalentador panorama financiero ya descrito. Este último problema se genera mayoritariamente por la educación municipalizada, pues los insuficientes recursos provenientes desde el nivel central para estos fines son utilizados, en muchos casos, para cubrir necesidades más urgentes de la comunidad o de mayor rédito político (Waissbluth ...[et al], 2010).

No obstante, educación, salud primaria y protección social no son los únicos servicios públicos que se proporcionan al nivel local. Muchos otros pueden -potencialmente- incorporarse a la lista y terminar por completar la complejidad que involucra el quehacer municipal, si se considera la diversidad de su naturaleza. Es difícil determinar en forma precisa el número de prestaciones porque existe una base de servicios sobre la cual los municipios deciden autónomamente sobre su provisión; Bernstein e Inostroza (2009) estiman que podrían llegar a ser 75, conceptualizando el municipio como *supermercado de servicios*. Esta elevada cantidad potencial de servicios y la cercanía de las municipalidades a la ciudadanía en comparación con otros organismos del Estado, han generado considerables expectativas en las personas sobre las responsabilidades de los gobiernos locales en la solución de sus problemas. Según encuestas de opinión pública aplicadas por el Instituto Chileno de Estudio Municipales (2010), las personas señalan en primera preferencia (54,5%) a los municipios como las entidades llamadas a solucionar las dificultades de su comunidad.

Si se analizan los resultados anteriores junto a otro tipo de mediciones, como la confianza de la ciudadanía en los municipios, es posible inferir un clima de alta exigencia hacia los gobiernos locales, pero también de desconfianza. En la medición noviembre-diciembre de 2011 y julio-agosto de 2012 del Centro de Estudios Públicos², quienes declaran tener confianza en las municipalidades alcanzan un 25%. Esta cifra es relativamente baja en comparación al 38% del año 2010 y en relación con la confianza en otras organizaciones como Carabineros o los medios de comunicación. La percepción de la corrupción ha sido un factor determinante en la merma de la confianza municipal por parte de la ciudadanía. Según estudios de opinión efectuados a altos ejecutivos y empresarios de Chile (Libertad y Desarrollo, 2012), los municipios encabezan el *ranking* de corrupción entre las organizaciones del Estado. El mismo resultado se presenta

Chile es uno de los países con menor índice de autonomía del gasto municipal, esto es, recursos que son de libre decisión para la gestión de autoridades locales.

cuando se pregunta a las personas si han tenido conocimiento directo de hechos de corrupción: los municipios llevan la delantera, seguidos por ministerios y empresas públicas.

Uno de los efectos que tienen estas desfavorables cifras de confianza ciudadana es la mala percepción de la gestión municipal por parte de otros organismos del Estado, en particular desde el nivel central. Como resultado, se han generado mecanismos de control exhaustivos hacia los gobiernos locales para evitar cualquier desprolijidad administrativa, lo que conlleva restricciones de autonomía importantes. La situación ha llegado a tal punto, que Chile es uno de los países con menor índice de autonomía del gasto municipal, esto es, recursos que son de libre decisión para la gestión de autoridades locales. Mientras países más descentralizados como Finlandia, Suecia y Singapur cifran este indicador en 30%, y países con un adecuado nivel de descentralización como Australia y Alemania lo estiman en un 20%, en Chile este número no alcanza un 7% (Bernstein e Inostroza, 2009: 273).

Otro tema importante corresponde a la falta de sistemas de medición robustos que permitan tomar decisiones o rediseñar políticas públicas en materia de descentralización y municipalización. El año 2000, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) comenzó a aplicar un modelo de gestión estandarizado para generar mediciones objetivas del desempeño, inspirado en los modelos de calidad ISO y Malcolm Baldrige. Catorce años después de la implementación de esta iniciativa, los resultados no permiten establecer conclusiones claras sobre qué tan bien (o mal) están desarrollando sus funciones los municipios.

El fenómeno descrito no puede simplificarse a una lógica lineal de causa y efecto; más bien se puede analizar como un sistema complejo, compuesto por múltiples partes que tienden a autoorganizarse en forma espontánea bajo reglas propias e independientes de otras (Gharajedaghi, 1999). Dentro de las características más importantes de estos sistemas se encuentran las múltiples interacciones entre sus componentes, su evolución en el tiempo con fuerte influencia de su historia en el comportamiento futuro *-path dependence* (North, 1990)-, son abiertos e interactúan con su entorno. Esta última característica es esencial para comprender la tensión entre el gobierno central y los municipios en un contexto más amplio: el proceso descentralizador en Chile. A continuación se presenta una comprensión integrada de los nudos críticos de la descentralización en Chile.

Algunos autores han establecido que el progreso del país, derivado de un modelo de desarrollo centralista, es otro factor que reduce las posibilidades de posicionar la descentralización como una necesidad.

2. La descentralización en Chile como marco explicativo de la tensión entre el gobierno central y los municipios

La clase política del país no ha considerado la descentralización ni la atribución de mayores competencias, funciones y recursos a municipios como un tema relevante. Esto es lógico al observar que la ciudadanía no se ha manifestado notoriamente al respecto y, por tanto, no ha impulsado el tema a la agenda pública. Incluso, algunos autores paradójicamente han establecido que el progreso del país, derivado de un modelo de desarrollo centralista, es también otro factor que reduce las posibilidades de posicionar la descentralización como una necesidad (Inostroza y Fuenzalida, 2014). Este desempeño puede evidenciarse al considerar algunos indicadores de macro-rendimiento del país: el PIB per cápita, desde 1990 en adelante, ha aumentado sostenidamente pasando de US\$ 2.388 a US\$ 15.452 durante el 2012; los índices de cobertura escolar han aumentado hasta alcanzar casi un 100% en la actualidad; la esperanza de vida ha aumentado hasta los 79 años (a fines de los sesenta no alcanzaba los 57 años)³; y la eficiencia del sistema público de salud ocupa el sexto lugar según el *ranking* elaborado por el Banco Central Europeo (Riquelme, 2006). Estos resultados, en comparación a la insuficiente evidencia objetiva del rendimiento municipal, son un escenario favorable para organizaciones que se oponen al avance de reformas más descentralizadoras y también para mantener la indiferencia de quienes no ven en la descentralización una ruta crítica para el desarrollo.

El poder de veto, en la definición de Tsebelis (2006), corresponde a la facultad con la que cuentan determinados actores para cambiar la inercia histórica y aprobar una determinada legislación. A medida que aumentan los actores de veto, el poder de incidencia de quien establece la agenda pública disminuye, teniendo que renunciar a muchas de las disposiciones iniciales para lograr acuerdos, o de plano no conseguirlos. Aunque la ciudadanía no ha posicionado la descentralización como un problema público relevante, este sistema complejo se caracteriza por una gran cantidad de actores con intereses poco coincidentes: Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), SUBDERE, diputados y senadores, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, los quince gobiernos regionales del país y los 345 alcaldes, por mencionar los más relevantes. Estos actores, con distintos incentivos y poder político, determinan un

escenario con altos costos de transacción para acordar reformas, por menores que estas sean (Waissbluth y Arredondo, 2011). Un claro ejemplo de esto ha sido la discusión en torno al Artículo 121 de la Constitución Política (ex Art. 110). Mientras algunos actores, como la AChM, son partidarios de modificarlo para dar mayor flexibilidad, transparencia, autonomía y atribuciones a las municipalidades, otros (en particular la ASEMUCH) conciben esta iniciativa como una amenaza a la estabilidad laboral de funcionarios municipales. A casi 15 años de abierto el debate, todavía no es posible aunar criterios al respecto (Fuenzalida, 2011).

Como una consecuencia cuasi natural del sistema complejo descrito, históricamente las iniciativas que han tratado de avanzar en materia de descentralización han sido lentas y muy costosas y, de lograrse su implementación, en muchos casos no han tenido el impacto deseado (Waissbluth ...[et al], 2007). Las políticas públicas impulsadas se han caracterizado por ser altamente protocolizadas y estructuradas, proveyendo una sobre-simplificación de problemas y de las soluciones que proponen, cuya máxima ha sido la estandarización para reducir costos de producción (Raczynski y Serrano, 2001).

Existe cierto consenso en que la descentralización permite un mayor grado de eficiencia para el país, al delegarse determinadas funciones a niveles subnacionales. Entre sus ventajas, favorece una mayor profundización de la democracia y *accountability*, pues al transferir responsabilidades a gobiernos regionales o locales se alcanza un mayor control por parte de la comunidad y aumenta, con ello, la presión ciudadana por el cumplimiento de sus demandas. Otro aspecto positivo corresponde a la pertinencia en la generación de bienes y servicios públicos a nivel regional y local, producto de un mayor conocimiento de las condiciones y necesidades territoriales. Según Oates (1972), la descentralización, al generar mayor diferenciación territorial, permite una mayor eficiencia asignativa en la entrega de bienes y servicios, ya que la provisión de bienes públicos es más eficaz en tanto se ajusta mejor a la demanda por ellos. Al mismo tiempo, la descentralización puede fomentar la competencia entre distintos gobiernos subnacionales para satisfacer las necesidades de la comunidad, creando una relación más estrecha entre los requerimientos de la ciudadanía, los servicios prestados y el pago por ellos.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que la descentralización también implica riesgos, como la generación de cacicazgos locales, la atomización de soluciones públicas que provistas en un nivel más

Entre las propuestas para el fortalecimiento de competencias en los niveles regionales y locales, se encuentra la extensión del Sistema de Alta Dirección Pública del gobierno central hacia gobiernos regionales y municipios.

centralizado podrían integrarse mejor, y una mayor probabilidad de desorden fiscal y de corrupción (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Es posible entender la descentralización respecto de tres dimensiones: la política, la administrativa o funcional y la fiscal (Irrarrázaval y Pérez, 2009). El ámbito político se relaciona con la transferencia de procesos democráticos de decisión sobre gasto y financiamiento desde la jurisdicción nacional hacia una subnacional. El aspecto funcional se vincula a casos donde solo se descentraliza la operación de las decisiones adoptadas por el gobierno central. La componente fiscal involucra los mecanismos de distribución de recursos entre los distintos niveles de gobierno para alcanzar el bienestar. Finot (2002) coincide con esta conceptualización de la descentralización en los dos ámbitos inicialmente mencionados, pero sugiere una dimensión de responsabilidad en vez de una fiscal, la cual busca generar canales de información que permitan rendir cuentas tanto a la comunidad como al nivel central.

Las soluciones a los nudos críticos de la descentralización en el país pueden adoptar un matiz político-institucional, uno funcional, o bien uno fiscal. Waissbluth y Arredondo (2011), considerando que se trata de un proceso paulatino, y bajo un criterio de costo-efectividad, sugieren una “trayectoria posible” hacia un Chile más descentralizado. Como medida inicial, los autores proponen comenzar por el fortalecimiento del capital humano en gobiernos regionales y municipalidades. Posteriormente, plantean una desconcentración presupuestaria que permita a los gobiernos subnacionales contar con más recursos, luego una descentralización administrativa para ampliar las atribuciones en el manejo presupuestario de autoridades regionales y locales, y finalmente, las reformas políticas.

Entre las propuestas que Waissbluth y Arredondo (2011) formulan para el fortalecimiento de competencias en los niveles regionales y locales, se encuentra la extensión del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) del gobierno central hacia gobiernos regionales y municipios. Esta iniciativa también ha sido propuesta por un conjunto de *think tanks* organizados en torno al Consorcio para la Reforma del Estado (2009). La extensión del SADP hacia gobiernos regionales y municipios se sustenta en el impacto potencial que significa contar con mejores directivos en el rendimiento de organizaciones públicas. Acuña ...[et al] (2012) plantean, con base en un estudio de 28 organizaciones públicas chilenas, que la calidad de los directivos debe constituir una prioridad fundamental si se trata de generar reformas para mejorar la gestión dentro del Estado.

Por su parte, Waissbluth (2006b: 1), como resultado de un análisis de los procesos de reforma del Estado desde el año 1999 al 2005 en Chile, es categórico cuando menciona que “las reformas más exitosas, las instituciones que más avanzaron, estuvieron ligadas a liderazgos gerenciales de alta calidad. Por el contrario, donde esto no ocurrió, el avance fue casi nulo”.

Valdés (2001) señala el impacto de la calidad directiva en el crecimiento económico de un país y afirma que si Chile hubiese tenido directivos públicos como los de Hong Kong durante el período 1970-1990, el crecimiento económico hubiese sido superior en 1,5 puntos porcentuales del PIB cada año. Asimismo, de contar con directivos como los de Singapur, el crecimiento habría sido superior en 2,1 puntos porcentuales del PIB anuales, es decir, aproximadamente entre 3.000 y 4.000 millones de dólares al año. De manera similar, Collins (2005) señala que el éxito de las organizaciones se debe más a actitudes y enfoques de sus líderes que a otros factores ajenos a su gestión. Tal como sugiere Deming (2000), el porqué de esta importancia se asocia con los efectos positivos que genera un directivo competente en los procesos de transformación organizacional.

En una perspectiva contraria, Seddon (2008) considera menos determinante la figura del directivo, argumentando que en una organización en la cual los funcionarios desempeñan adecuadamente su trabajo, la tarea de motivación, articulación y control que desarrollan los líderes de ella es menos necesaria. Seddon tiene razón al criticar la tendencia a dar un valor omniexplicativo al directivo en relación con el desempeño organizacional. En el fondo, advierte que una atribución de importancia desmedida podría ser disruptiva en relación con el equilibrio organizacional. En todo caso, esta postura no niega el impacto positivo de contar con un *directivo adecuado*, uno que tenga una visión y práctica sistémica en la organización. Así también, un *mal directivo* puede ser dañino. En el caso municipal, esta visión hace un llamado de atención respecto de los potenciales desequilibrios de un diseño de SADP exclusivamente focalizado en el directivo y no en las particularidades de los gobiernos locales. En otras palabras, un SADP es un subsistema, no todo el sistema.

En suma, el fortalecimiento de las competencias directivas a nivel regional y local constituye un primer paso para la descentralización efectiva del país. El diseño de mecanismos de reclutamiento y selección para contar con mejores directivos en dichos niveles, constituye una medida lógica. Precisamente, el SADP permite el cumplimiento

¿Los cargos de alta dirección pública deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados? Considerando la disyuntiva anterior, la evidencia internacional muestra que se ha optado por distintas configuraciones del servicio civil.

de este objetivo, en tanto maximiza las posibilidades de contar con personas adecuadas sobre la base del mérito y minimiza la probabilidad de fuga de dichas personas (Huerta, 2011; Lafuente, 2011). A continuación se revisarán los fundamentos conceptuales tras la creación de este tipo de sistemas dentro del servicio civil, los enfoques de diseño que estos han seguido en diversos países y la experiencia chilena en la materia.

3. Servicio Civil y Alta Dirección Pública

Uno de los objetivos de las reformas de gestión pública iniciada en los años ochenta fue desarrollar sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad (Echebarría, 2006). Estos cambios dejaron atrás la llamada burocracia weberiana, caracterizada por una rigurosa jerarquía administrativa en la que funcionarios, con las competencias necesarias, desempeñan su cargo en virtud de un contrato, son recompensados con salarios fijos, tienen la posibilidad de ascender en su carrera laboral -principalmente por antigüedad- y se encuentran sujetos a un régimen de vigilancia y disciplina (Weber, 1974). La búsqueda por mayor eficiencia y el deseo de fortalecer la profesionalización hicieron necesario otorgar discrecionalidad y poner menos énfasis en las reglas formales y en el mando jerárquico, produciéndose de-burocratización (Olsen, 2008). La principal hipótesis detrás de las reformas al servicio civil que se enmarcan en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP) es: más mercado, mejor *management* y mayor autonomía conducen a una mayor eficiencia, sin provocar efectos negativos sobre el control político (Christensen y Læg Reid, 2004).

La separación entre política y administración se ha planteado desde Weber. El problema es definir hasta qué nivel de la escala jerárquica es conveniente, política y económicamente, designar personal de confianza, y hasta dónde debe llegar el servicio civil (Martínez, 2008), es decir, ¿qué tan politizada o qué tan profesional debe ser la administración pública? Esta discusión cobra aún más relevancia si se focaliza el análisis en autoridades electas democráticamente, como es el caso de los alcaldes en los municipios de Chile. Puede resultar al menos discutible que líderes investidos de poder representativo por la ciudadanía no puedan elegir a sus colaboradores más cercanos acorde a su criterio. Según la interpretación de Aninat (2010), el principio básico del SADP es la neutralidad política. Esto no implica que el directivo no pueda tener una afiliación política, sino que el Estado no debe favorecer intereses políticos al realizar los nombramientos. En

consecuencia, existe una tensión profesionalización-politización que determina el debate en materia de reformas al servicio civil. ¿Los cargos de alta dirección pública deben ser de confianza política o deben ser totalmente profesionalizados?

Considerando la disyuntiva anterior, la evidencia internacional muestra que se ha optado por distintas configuraciones del servicio civil. Mientras en algunos países estos son completamente profesionales, en otros existe alto predominio de consideraciones políticas (ver Cuadro 2). El sistema británico no es de confianza política e involucra una total separación entre los directivos públicos y las autoridades electas. En el otro extremo, el sistema de Estados Unidos es completamente politizado. Sistemas mixtos han sido implementados en algunos países europeos, donde un Consejo asesora en la contratación, promoción, despidos y evaluación de desempeño a los distintos funcionarios (Aninat, 2010; Ketelaar, Manning y Turkisch, 2007). El modelo chileno es similar a este último.

Cuadro 2
Modo de asignación de directivos públicos según país

País	Cinco primeros niveles jerárquicos de la Administración Pública				
	I	II	III	IV	V
Estados Unidos	Político	Político	Político	Político/mixto	Político/mixto
Suecia	Político	Político	Político	Político	Profesional
México	Político	Político	Profesional	Profesional	Profesional
Francia	Político	Mixto	Mixto	Mixto	Profesional
Bélgica	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto	Mixto
Polonia	Político	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional
Chile	Mixto	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional
Nueva Zelanda	Mixto	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional
Reino Unido	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional	Profesional

Fuente: adaptado de Ketelaar ...[et al] (2007).

¿A qué se deben estas diferencias y por qué puede ser recomendable seguir un modelo u otro? Probablemente la respuesta esté asociada al sistema político imperante en el país. Si observamos la tabla anterior vemos que los extremos tienen sistemas políticos bastante distintos entre sí. Estados Unidos es el presidencialismo “original” y cumple con los requisitos de la definición de Sartori (2004): a) el jefe de Estado es electo popularmente (directa o indirectamente), b) no puede ser despedido del cargo por votación del Congreso, y c) encabeza o dirige el gobierno que designa. Este sistema se caracteriza por la separación

de poderes y para funcionar requiere poderes “unidos”, esto es, que el Presidente cuente con una mayoría en el Congreso. No obstante, en Estados Unidos se ha producido “gobierno dividido” -ejecutivo sin mayoría parlamentaria- en casi un 75% de las elecciones separadas desde 1945 (Colomer y Negretto, 2003).

Por su parte, el sistema parlamentario de Primer Ministro del Reino Unido se caracteriza por ser un gobierno encabezado por un solo partido en un régimen bipartidista con alta disciplina partidaria (Sartori, 2004). Estas características otorgan mayor estabilidad al sistema político, permitiendo que exista una separación real entre los políticos electos y los directivos públicos seleccionados por aptitudes profesionales desde el primer nivel jerárquico, bajo el ministro. ¿Qué pasa en los sistemas presidencialistas latinoamericanos?

A comienzos del año 2000, muchos países de América Latina ya contaban con base legal para la implementación de reformas al servicio civil, con el propósito de brindar mayor meritocracia a los procesos de reclutamiento y selección de funcionarios del Estado y, además, otorgar mayor neutralidad política a estos procedimientos (Grindle, 2010). En Chile, estas transformaciones se materializaron en la creación del SADP, cuyos primeros indicios comenzaron durante el gobierno del presidente Eduardo Frei por medio del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. Sin embargo, no fue hasta el año 2003 cuando su creación se vio catalizada por una crisis de orden político-institucional, generada por un estallido de casos de corrupción, como el recordado MOP-GATE⁴. De esta forma, el sistema político llegó a la convicción de la urgencia de crear un mecanismo que contribuyera a una mayor profesionalización en el Estado y a la reducción de la discrecionalidad en la selección de directivos públicos. Así, el SADP de Chile surgió inspirado especialmente en la experiencia de Nueva Zelanda y en las reflexiones de algunos *think tanks* nacionales (Valdés, 2001).

A través del SADP, hasta diciembre de 2012 se habían concursado 1.014 cargos de los 1.118 incluidos en el sistema (Dirección General del Servicio Civil, 2012). Dentro de las etapas más relevantes del proceso dentro del sistema se pueden identificar: i) el reclutamiento, efectuado por medio de una plataforma de postulación en línea y a través de empresas especializadas en selección de personal; ii) la evaluación general, en donde los candidatos que pasaron determinados criterios de admisibilidad son evaluados conjuntamente por un consejo autónomo y empresas; iii) el desarrollo de entrevistas finales,

La medición del desempeño es un tema de gran importancia en los sistemas de alta dirección.

ejecutadas por el mismo consejo para la generación de una nómina; y iv) el nombramiento que realiza la autoridad política designada. Cabe destacar que dentro de las fases descritas, tanto el Consejo como la autoridad política cambian en función del nivel jerárquico del cargo vacante. Para los de I nivel⁵, el consejo autónomo es el Consejo de Alta Dirección Pública, y la autoridad política es el Presidente de la República, mientras que para los de II nivel⁶ se recurre a un Comité de Selección y el representante político es el/la Jefe(a) Superior de Servicio de la Institución.

La NGP impulsó la ampliación del servicio de carrera hacia niveles superiores, esto es, los cargos que están inmediatamente debajo de los subsecretarios (por ejemplo, directores generales). Así, a través de la introducción de un SADP se buscó disminuir los cargos asignados directamente por el Ejecutivo, con la finalidad de evitar que los cambios políticos afectasen la ejecución de las políticas y reducir los riesgos de la corrupción. La introducción de la competencia en el proceso de selección de estos cargos suponía una mejora en las capacidades y habilidades de los altos directivos (Hood y Lodge, 2004), ya que estos serían asignados de acuerdo a sus competencias y tendrían mayores niveles de autonomía, lo cual “se materializa en la suscripción de cuasicontratos de resultados entre las autoridades políticas y los gerentes públicos” (Banco Mundial, 2008: 19). El supuesto es que dichos acuerdos contractuales permite que los directivos sean remunerados y permanezcan en sus cargos de conformidad con su desempeño, evitando la existencia de comportamientos corruptos.

La medición del desempeño, tema de gran importancia en los sistemas de alta dirección, permite establecer claramente la cadena de rendición de cuentas, mejorar la eficiencia operativa mediante el establecimiento de objetivos y metas (Hood, 1995), y motivar a los funcionarios a un mejor desempeño debido a la pérdida de estabilidad e inamovilidad. Arellano (2006) advierte del dilema que surge entre estabilidad y desempeño ya que, por un lado, la estabilidad sirve para atraer a los mejores profesionales al sector público -existiendo un riesgo latente de oportunismo-, y por el otro, el servicio civil debe inducir comportamientos eficaces, eficientes y responsivos. Para morigerar dicho riesgo surge la evaluación por desempeño, que siendo una gran idea, su implementación conlleva varios problemas asociados con la definición de qué es el desempeño, la construcción de indicadores, la determinación del nivel que se evalúa (individual, colectivo, organizacional) y la utilización de incentivos. Un buen diseño de servicio civil

debe combinar el uso de estabilidad como promesa en el momento del reclutamiento y la evaluación por desempeño como elemento de promoción y permanencia dentro del sistema (Arellano, 2006).

Aunque la base conceptual y los propósitos que persiguen las reformas al servicio civil son relativamente similares en los países donde se han impulsado, no sucede lo mismo al analizar sus resultados. América Latina es un claro ejemplo de esto. Un estudio realizado por Echebarría (2006) al servicio civil de 18 países latinoamericanos, muestra importantes diferencias en la región⁷. Entre los países mejor evaluados se encuentran Brasil y Chile, los cuales se caracterizan por invertir recursos criteriosamente en sus servicios civiles y por protegerlos de la discrecionalidad política, así como también por contar con procesos definidos de gestión de personal y por un alto nivel de compromiso de sus funcionarios públicos. Por otro lado, los países de Centroamérica (exceptuando Costa Rica) más Ecuador, Paraguay y Perú, presentaron severas deficiencias en los ámbitos analizados.

Un factor determinante en el lento avance de los países de la región en la formalización de sistemas de mérito y en la posterior adopción (real) de dichos sistemas es el contexto organizacional donde dichos sistemas son implementados. Según Grindle (2010), aunque desde el año 2000 muchos países en América Latina ya cuentan con base legal para la introducción de reformas al Servicio Civil, solo en casos como los de Chile, Brasil y Costa Rica se selecciona parte importante de sus funcionarios del Estado a través de sistemas “semi” profesionales. En los otros casos se han generado mecanismos de defensa para confrontar la implementación efectiva de sistemas de servicio civil, como la negación por parte de agencias o servicios públicos de adoptar los cambios, la reducción presupuestaria para los concursos públicos y bajas en la cobertura del sistema.

La implementación del SADP en Chile no ha estado exenta de problemas. Para el caso de los mecanismos de evaluación del rendimiento, se establecieron convenios de desempeño para ser acordados entre el directivo y la autoridad política a cargo de la agencia o servicio público respectivo. El problema es que este mecanismo de evaluación no se ha integrado con otras herramientas de control de gestión en el Estado, generando una sobrecarga de indicadores y protocolos de evaluación en un contexto que ya mostraba cierta saturación al respecto. Es más, muchas propuestas de reforma al SADP en desarrollo apuntan precisamente a alinear con relativa urgencia estos convenios de desempeño con otros métodos de comando y control del Estado (Costa y Waissbluth, 2007; Lambertini y Silva, 2009).

En suma, las orientaciones de reformas del servicio civil en el Estado no pueden ser concebidas desde la neutralidad si el propósito es su implementación efectiva. Considerando el complejo escenario en el que se enmarca la descentralización en Chile, y en particular la relación de tensión entre el gobierno central y las municipalidades, los principios de diseño de un potencial SADP para municipios deben ser minuciosamente pensados. A continuación se proponen algunos enfoques y recomendaciones en esta línea.

4. Principios de diseño y recomendaciones para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal en Chile

El valor público corresponde a los beneficios percibidos por la ciudadanía o los usuarios finales, descontando los costos en los cuales se incurre por la percepción de dicho beneficio (Moore, 1995). El mismo autor sugiere un triángulo estratégico para concebir el valor público, donde plantea que las medidas tomadas por una organización en el Estado deben ser sustancialmente valiosas, políticamente factibles y económicamente viables. Estas orientaciones constituyen la base de los principios de diseño y por ende de las recomendaciones para un SADP Municipal.

Como primer elemento, el Sistema debe *maximizar la confianza entre los distintos stakeholders* quienes han demostrado con anterioridad tener poder de veto en materia de descentralización. Este énfasis permite un abordaje adecuado del sistema complejo que constituye el proceso descentralizador en Chile y particularmente de la tensión entre municipios y gobierno central. Una consecuencia de este principio es que el diseño del Sistema debe estar limitado *a priori* por la autonomía municipal, pues cualquier medida contraria a ella -o que sea interpretada como tal- podría acentuar las diferencias entre gobierno central y municipios.

En virtud de esta protección de la autonomía municipal, se sugiere que el Sistema sea *voluntario* en una primera etapa. Esta condición de voluntariedad no obedece solo a la necesidad de proteger la autonomía municipal, sino que constituye una medida para maximizar el enfoque hacia los usuarios (alcaldes, postulantes a cargos directivos y municipios). Bajo un régimen de adopción obligatoria, los incentivos para hacer el SADP atractivo para los municipios son menores.

En esta búsqueda de generar el máximo atractivo posible para los usuarios, se requiere que el *Sistema aprenda y mejore por medio de ajustes en su diseño e implementación*. Bajo esta medida subyace el

La escalabilidad y modularidad del Sistema de Alta Dirección Pública son claves, sobre todo si se trata de una reforma que pretende ser incidente a nivel local, cuyos contextos podrían ser completamente ajenos en un principio.

concepto de eficiencia adaptativa de North (1990), esto es, la capacidad de transformarse bajo un entorno no ergódico. Por este motivo, la escalabilidad y modularidad del Sistema son claves, sobre todo si se trata de una reforma que pretende ser incidente a nivel local, cuyos contextos podrían ser completamente ajenos en un principio.

Las ideas de escalabilidad y modularidad son consistentes con el *modelo de gestión pública recursivo* propuesto por Waissbluth y Larraín (2009) como alternativa al ciclo tradicional de políticas públicas, el cual debería ser un referente conceptual en el diseño e implementación del Sistema. Según este modelo, las políticas públicas que fluyen desde los niveles centrales -donde son diseñadas- hacia los regionales y locales -para ser implementadas-, pueden también ir en el sentido inverso: se recogen los resultados de este proceso de implementación desde el nivel subnacional y se retroalimenta para el rediseño de las políticas hacia organismos del nivel central. Un corolario importante a partir de lo propuesto por los autores es que el diseño inicial de una política pública, y en particular las funciones y atribuciones del gobierno central, regional y local, evolucionan en forma dinámica.

En esta línea, es relevante que la *esencia del SADP Municipal sea efectivamente descentralizadora*, donde los procesos de toma de decisión ocurran mayoritariamente en instancias regionales o locales. Este enfoque permite una mayor pertinencia del perfil del directivo público según las preferencias de la ciudadanía a nivel local (Oates, 1972). Por ejemplo, podrían establecerse mecanismos de evaluación acorde a objetivos locales más *customizados*. Por otro lado, el principio descrito también permite dar sustentabilidad al Sistema. Considerando los potenciales municipios adscritos (345), los candidatos (al menos dos por municipio) y concursos, la centralización de sus operaciones, así como también de los procesos de reclutamiento, selección, formación y evaluación, pareciera atender contra la factibilidad de su implementación.

Planteados los principios anteriores, a continuación se propone una serie de recomendaciones para el diseño e implementación del Sistema. Primero, al considerar la responsabilidad de gestionar la complejidad y la red de diversos *stakeholders* en la implementación de un sistema como el sugerido, vale la pena aproximarse al concepto de *governance*, definido por Provan y Kenis (2007) como el uso de instituciones y estructuras de autoridad para orientar la colaboración en la asignación de recursos, la coordinación y el control de la acción conjunta de la red. Según los autores, la forma de gobierno adoptada

Considerando la complejidad histórica involucrada en la introducción de reformas legales en materia de descentralización es preferible minimizar el uso de instituciones formales como ruta crítica para el funcionamiento del Sistema.

por la red depende de cuatro contingencias estructurales y relacionales claves: la confianza entre sus miembros, el tamaño (número de participantes), el consenso que esta tenga en cuanto a metas u objetivos, y la naturaleza de su tarea. Considerando esta definición de *governance* y lo que implica, se sugiere, al menos durante los primeros años de implementación, aprovechar la *expertise* del Servicio Civil como instancia asesora y responsable de la gestión del Sistema. No obstante, el rol propuesto no es uno de superior jerárquico, sino más bien uno de soporte, lo que es consistente con el principio de voluntariedad esgrimido.

La gestión de los *stakeholders* es fundamental para la implementación efectiva del Sistema. Por esto se deben identificar desde un principio los actores y sus intereses. Es en este punto en donde las tareas críticas de la gestión pública definidas por Moore (1995) cobran especial relevancia: la promoción emprendedora, la gestión del desarrollo de la política, la negociación, la deliberación pública y el liderazgo, y el *marketing* público. Esto se acentúa aún más si se considera la idea de minimizar inicialmente la creación de reformas legales, como ya fue señalado.

Por otra parte, considerando la complejidad histórica involucrada en la introducción de reformas legales en materia de descentralización, que se explica por los múltiples actores con poder de veto y los costos de coordinación asociados (Tsebelis, 2006), es preferible minimizar el uso de instituciones formales como ruta crítica para el funcionamiento del Sistema.

Apelando al carácter descentralizador del Sistema, pero también a la factibilidad operativa del diseño organizacional, se requiere emular los consejos autónomos del SADP del nivel central y crear consejos zonales con despliegue en todas las regiones del país que cumplan con las mismas funciones⁸. Pese a que el diseño de consejos regionales sería más pertinente y adecuado, existen regiones en el país que no cuentan con una cantidad de municipios suficiente y, por ende, la demanda por los servicios sería baja. Además, la inversión necesaria para la composición de un consejo y los costos de operación del mismo harían relativamente ineficiente esta iniciativa (ver Cuadro 3).

Quienes integren los consejos zonales deberían contar con representación regional y local para lograr coherencia territorial. Esto constituye una medida preventiva ante el riesgo de atomización de soluciones públicas y la falta de coherencia estructural inherente en medidas descentralizadoras. Este fenómeno ha estado latente cuando

se traspasa una considerable cantidad de decisiones de inversión hacia las regiones, donde el clientelismo del nivel local limita la posibilidad de grandes proyectos estratégicos a nivel regional y nacional (Waissbluth y Arredondo, 2011).

Cuadro 3
Diagrama arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal

N°	Región	N° municipios	Alternativa 1		Alternativa 2	
			Zonas	N° potencial de municipios adscritos	Zonas	N° potencial de municipios adscritos
XV	Arica y Parinacota	4	Norte	44	Norte	44
I	Tarapacá	7				
II	Antofagasta	9				
III	Atacama	9				
IV	Coquimbo	15				
V	Valparaíso	38	Centro	153	Centro 1	90
RM	Metropolitana	52			Centro 2	117
VI	Libertador Bernardo O'Higgins	33				
VII	Maule	30				
VIII	Biobío	54				
IX	La Araucanía	32	Sur	148	Sur	74
XIV	Los Ríos	12				
X	Los Lagos	30				
XI	Aysén	10			Austral	20
XII	Magallanes y la Antártica Chile	10				

Fuente: elaboración propia.

Respecto del proceso mismo de los concursos directivos, el funcionamiento debiese ser similar al del SADP del gobierno central, es decir, en donde se subcontraten empresas especialistas en *head hunting* que permitan filtrar postulantes para que posteriormente entreguen una nómina al consejo de cada zona. Sería esta entidad la que finalmente presentaría una terna al Alcalde en el municipio respectivo para que efectúe el nombramiento. Cabe señalar que emular el mismo procedimiento de reclutamiento y selección desde el SADP del gobierno central implicaría replicar algunas de las

desventajas de estos concursos, como el alto costo de los procesos del SADP. Según Inostroza, Morales y Fuenzalida (2014), esto se explica por los pagos a las empresas de *head hunting* para la búsqueda y selección de altos ejecutivos, que bordea el 70% del costo total. Como una medida frente a este eventual riesgo, se sugiere que en el SADP Municipal, quienes pasen los primeros filtros cuenten con una pre-certificación que los habilite para concursar en otra convocatoria. Así, un candidato en esta condición podría ingresar directamente a la lista de postulantes idóneos para ser seleccionados por el consejo zonal respectivo y potencialmente podrían ser parte de la nómina final que se entrega al Alcalde.

Se sugiere también el uso de un canal centralizado para la publicación y difusión de los concursos públicos de los municipios adscritos al SADP. Esto permitiría un mejor despliegue de la información (más receptores), y con ello, maximizar la provisión de candidatos en cada concurso. Adicionalmente, esta propuesta disminuye las barreras de entrada para los municipios que quisieran adoptar el SADP, pues los costos asociados a la difusión de una convocatoria pública serían menores, al ser cofinanciados entre todos los municipios y/o por el gobierno central.

Adicionalmente, el uso de un *workflow* único para el Sistema, que soporte el reclutamiento, selección y nombramiento de directivos, aportaría con información sustancial para la toma de decisiones, pues los concursos públicos podrían ser trazados en todo el proceso. Por último, el uso de tecnologías de información serviría como canal para comunicar los logros de corto plazo que el Sistema pudiese ir generando hacia los *stakeholders*, un aspecto clave en la implementación efectiva de cambios en entornos complejos (Waissbluth, 2008a y 2008b).

En materia de compensaciones, para paliar la insuficiencia de remuneraciones actual en cargos directivos municipales, se sugiere aumentar los salarios a niveles adecuados para la atracción de candidatos idóneos. Esta idea, sin medidas concretas para implementarla, podría ser interpretada como ingenua considerando el contexto institucional de la descentralización en Chile durante las últimas décadas. Una vía razonable para materializar estos aumentos salariales sería mediante una asignación económica producto de la adscripción de un municipio al SADP. Así, el directivo nombrado por medio de este nuevo mecanismo podrá contar con su sueldo base mensual más una asignación extrasalarial. Los montos deberían ser ajustados según

la comuna a la que pertenezca el municipio, porque existen algunas más inaccesibles a bienes y servicios, lo cual determina condiciones de vida relativamente menores y, con ello, desincentivos a postular a dichas localidades.

La formación debería ser uno de los ejes centrales del SADP Municipal, no solo por su incidencia directa en el conocimiento y el rendimiento de directivos, sino porque constituye un mecanismo de compensación no monetario que ha demostrado ser valorado por quienes potencialmente participarían de los concursos públicos. Establecer instancias de capacitación de excelencia tendría positivos efectos en la atracción de candidatos y en la retención de talento en el sector municipal. No obstante, dado que no existe un “mercado de directivos públicos municipales”, la oferta de programas específicos para gerencia municipal no es suficiente en términos de cantidad y calidad, así como tampoco lo son los incentivos del sector privado para cambiar esta realidad. Por consiguiente, el Estado debe impulsar el desarrollo de programas de formación para gestión municipal. Esto no significa necesariamente que sea el Estado quien brinde directamente estas instancias de formación; una alternativa sería, por ejemplo, la certificación de universidades acreditadas por el Ministerio de Educación para ofertar diplomas o programas de magíster en la materia.

5. Reflexiones finales

Metodológicamente, cabe destacar la relevancia del estudio de fenómenos sociales abordando su complejidad; este enfoque cobra aún más sentido al tratarse de problemas insertos en el Estado, caracterizados por la presencia de múltiples *stakeholders* con alto poder, por un sinnúmero de intensas interacciones entre ellos y por restricciones políticas y presupuestarias (Waissbluth, 2008a). El riesgo, cuando este cuidado no está presente en el análisis, es la subcomprensión y simplificación de problemas, derivando en soluciones poco efectivas que pueden incluso profundizar las diferencias entre instituciones formales e informales, lo que inevitablemente conlleva mayores mecanismos de exigibilidad entre entidades y mayores costos de transacción (North, 1990). En el caso de Chile, puede ser peor, dada su tendencia cultural a relajarse en el cuidado formal-normativo en desmedro del fenómeno de las prácticas reales.

En la misma línea, abordar la descentralización en Chile, marcada por la compleja relación descrita entre municipalidades y el gobierno

central, requiere de políticas públicas cuyo diseño e implementación no sean fases inconexas ni de límites definidos. Si bien corresponden a dos etapas de naturaleza distinta, lo real es que suelen ejecutarse en momentos analíticos cuya calidad, inicio y término varían (Lahera, 2004). Por lo tanto, dar espacios al rediseño continuo es clave, como en el *modelo de gestión pública recursivo* propuesto de Waissbluth y Larraín (2009). Los principios de voluntariedad, modularidad y escalabilidad del SADP Municipal precisamente apuntan en este sentido.

Extender la importancia del rediseño hacia la gestión de otras políticas públicas sectoriales sería sin duda una medida positiva. Sobre todo en aquellas que requieren de relaciones intergubernamentales, como educación pública, salud primaria y protección social, donde los municipios operan como ejecutores de políticas definidas por el nivel central. Según lo planteado por Moore (1995), el rol “estrictamente ejecutivo” de políticas ejercido por los directivos públicos ha evolucionado hacia uno que debe integrar virtuosamente dimensiones administrativas, políticas y sustanciales para gestionar, y desde donde pueden extraerse aprendizajes significativos. No abrir espacios de rediseño sería bloquear la retroalimentación que puede hacerse a partir del conocimiento adquirido desde la implementación. Esta función más holística del directivo público ha relevado su rol y el de la organización pública en el ciclo de las políticas públicas.

Aun cuando la descentralización en Chile y su contexto político-institucional fue abordada desde una perspectiva de sistemas complejos, donde diversos factores pueden cobrar importancia, existe uno central para entender la relación de tensión entre el gobierno central y los municipios: la (falta de) confianza. Por consiguiente, restituir o generar confianza es asimismo uno de los principios esenciales del Sistema propuesto, el cual no solo aplica a la relación entre municipalidades y el gobierno central. El SADP Municipal también debe brindar confianza suficiente a postulantes a cargos directivos -en el propósito de maximizar candidatos idóneos- y la confianza debe recomponerse en la relación entre la ciudadanía y sus gobiernos locales respectivos. Es más, la confianza, junto a la generación de resultados y los niveles de servicio, ha sido considerada por algunos autores como uno de los pilares para juzgar la generación del valor público (Moore, 1995; Kelly, Muers y Mulgan, 2002).

Con todo, la solución propuesta en este artículo se entiende como un primer paso para desentramar la descentralización en Chile y en ningún caso como la solución al problema. Siguiendo “la trayectoria”

sugerida por Waissbluth y Arredondo (2011), reformas presupuestarias que doten de mayor financiamiento y autonomía en el gasto en los niveles regional y local, así como también otras de orden político como la limitación de períodos de reelección de alcaldes, o la elección democrática de autoridades regionales como intendentes y gobernadores -hoy designados por el Presidente de la República-, son desafíos aún pendientes.

Notas

(1) Para determinados municipios que tienen mayor poder de recaudación, los porcentajes de aporte sobre los ingresos percibidos pueden aumentar desde un 5% a un 10%. Estos casos pueden aplicarse a 5 municipios de los 345 del país.

(2) Reconocido *think tank* a nivel nacional que ejecuta estudios de opinión pública periódicamente. Entre las materias consultadas destaca la evaluación de la gestión del gobierno y de la presidencia, la identificación de los principales problemas del país y el reconocimiento y evaluación de determinados políticos nacionales (ver <http://www.cepchile.cl>).

(3) Estos datos, junto con los de PIB per cápita, cobertura escolar y esperanza de vida, fueron obtenidos a partir de datos del Banco Mundial (<http://datos.bancomundial.org>).

(4) Por medio de la vinculación comercial entre la empresa Gestión Ambiental y Territorial S.A. (GATE) y el Ministerio de Obras Públicas (MOP), se descubrió el financiamiento de campañas políticas. Una pericia contable concluyó que el perjuicio total de fraude alcanzó a \$ 1.253.352.295 CLP (<http://www.transparenciadh.uchile.cl>).

(5) Los cargos de I nivel jerárquico en Chile corresponden a Direcciones Nacionales, Vicepresidencias y Secretarías Ejecutivas (o Generales) de agencias públicas.

(6) Los cargos de II nivel los componen mayoritariamente sus Subdirecciones, Jefaturas de División o Departamentos y sus Direcciones Regionales. En el sector de salud, las Direcciones de los Servicios de Salud desplegados en todas las regiones del país constituyen cargos de I nivel. Por su parte, las Direcciones y Subdirecciones de hospitales públicos dependientes de dichos servicios son del II.

(7) Cada país fue evaluado a través de una pauta específica que analizaba cinco dimensiones: eficiencia, mérito, consistencia estructural, capacidad funcional y capacidad integradora. La investigación fue realizada a través de la revisión de documentos (leyes y reportes internos), análisis de datos, entrevistas estructuradas y semiestructuradas, y paneles de expertos.

(8) Estas funciones están definidas por las etapas del SADP del nivel central: evaluación general, entrevistas finales a candidatos y generación de nóminas para nombramiento.

Bibliografía

- Acuña, Eduardo; Avendaño, César; Inostroza, José; Lagos, René; y Waissbluth, Mario (2012), “Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: lecciones para la gestión y el diseño de políticas”, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie Sistemas Públicos; N° 6).
- Aninat, Cristóbal (2010), “SADP: experiencia internacional y posibles mejoras”, Santiago, Centro Democracia y Comunidad, <http://www.edc.cl/columna/sadp-experiencia-internacional-y-posibles-mejoras>, 24-05-2012.
- Arellano, David (2006), “Los desafíos de una gestión pública meritocrática”, en *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, M. Merino (ed.), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas; Secretaría de la Función Pública.
- Banco Mundial (2008), “Chile: estudio de la evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)”, Washington, Banco Mundial, http://www.dipres.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf, 29-04-2012.
- Barros, Alejandro; Contreras, Eduardo; González, Natalie; y Fuenzalida, Javier (2011), “Gestión del conocimiento y transparencia: desafíos para la inversión pública a nivel local”, en *Revista Trend Management*, Vol. 4 N° 13, pp. 84-92.
- Bernstein, Felipe (2010), “Reforma municipal en el contexto de las finanzas municipales”, documento presentado en el Seminario Finanzas Municipales en la Perspectiva de una Urgente Reforma, Asociación Chilena de Municipalidades, Santiago, mayo.
- Bernstein, Felipe e Inostroza, José (2009), “Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión”, en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Centro de Estudios Públicos (2012), “Estudio nacional de opinión pública N° 38. Tercera serie: julio-agosto 2012”, Santiago, CEP (Documento de Trabajo; N° 388).
- Christensen, Tom y Læg Reid, Per (2004), “The Fragmented State: the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, Oslo, Stein Rokkan Centre for Social Studies (Working Paper; N° 3).
- Collins, Jim (2005), *Good to Great and the Social Sectors: a Monograph to Accompany Good to Great*, Boulder, Unabridge Edition.
- Colomer, Josep y Negretto, Gabriel (2003), “Gobernanza

- con poderes divididos en América Latina”, en *Política y Gobierno*, Vol. 1 N° 10, pp. 13-61.
- Consortio para la Reforma del Estado (ed.) (2009), *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Costa, Rosanna y Waissbluth, Mario (2007), “Tres años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balance y perspectivas”, Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 94).
- Deming, W. Edwards (2000), *The New Economics: for Industry, Government, Education*, Cambridge, The MIT Press. 2. ed.
- Dirección General del Servicio Civil (2012), “Reporte estadístico mensual: alta dirección pública; diciembre 2012”, Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil, http://www.serviciocivil.gob.cl/sites/default/files/reporte_dic2012.pdf, 29-10-2013.
- Echebarría, Koldo (2006), “Introducción”, en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Koldo Echebarría (ed.), Washington, BID.
- Evans y Rauch (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review*, Vol. 64 N° 5, pp. 748-765.
- Finot, Iván (2002), “Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, en *Revista de la CEPAL*, N° 78, pp. 139-149.
- Fuenzalida, Javier (2011), *Arquitectura para un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal*, Santiago, Universidad de Chile. Tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas y al título de Ingeniero Civil Industrial.
- Gharajedaghi, Jamshid (1999), *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity: a Platform for Designing Business Architecture*, San Diego, Elsevier.
- Grindle, Merilee (2010), “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, Cambridge, Harvard University. John F. Kennedy School of Government (Faculty Research Working Paper Series; RWP10-025).
- Henríquez, Marcelo y Fuenzalida, Javier (2011), “Compensando la desigualdad de ingresos locales: el Fondo Común Municipal (FCM) en Chile”, en *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, Vol. 2 N° 4, pp. 73-104.

- Hood, Christopher (1995), "The 'New Public Management' in the 1980's: Variations on a Theme", en *Accounting, Organizations and Society*, Vols. 2-3 N° 20, pp. 93-109.
- Hood, Christopher y Lodge, Martin (2004), "Competency, Bureaucracy and Public Management Reform: a Comparative Analysis", en *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 3 N° 17, pp. 313-333.
- Horst, Bettina (2007), "Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales", Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo (Serie de Informe Económico; N° 177).
- _____ (2009), "Fuentes de financiamiento para gobiernos subnacionales y descentralización fiscal", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Huerta, Oscar (2011), "Alta dirección pública en los países de la OCDE: retos y lecciones", documento presentado en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 17 de noviembre.
- Inostroza, José y Fuenzalida, Javier (2014), "¿Falsos dilemas de la descentralización? Pensamiento estratégico distribuido territorialmente: el caso de Chile", en *Planificación estratégica: nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público*, J. Walter y D. Pando (eds.), Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Inostroza, José; Morales, Marjorie; y Fuenzalida, Javier (2014), "Modernización del Sistema de Elección de Directivos del Estado en Chile: un proceso inconcluso", en *Planificación estratégica: nuevos enfoques y desafíos en el ámbito público*, J. Walter y D. Pando (eds.), Buenos Aires, Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Instituto Chileno de Estudios Municipales (2010), Encuesta nacional de opinión pública municipal 2010, Santiago, ICHEM.
- Irrarrázaval, Ignacio y Pérez, Eduardo (2009), "Institucionalidad subnacional y el problema de coordinación de competencias", en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Kelly, Gavin; Muers, Stephen; y Mulgan, Geoff (2002), "Creating Public Value: an Analytical Framework for

- Public Service Reform”, London, Cabinet Office Strategy Unit.
- Ketelaar, Anne; Manning, Nick; y Turkisch, Edouard (2007), “Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and Other Countries Experiences”, Paris, OECD (Working Papers on Public Governance; N° 2007/5).
- Lafuente, Mariano (2011), “Experiencias comparadas en ADP: modelos, gestión del desempeño e incentivos”, documento presentado en el Seminario Internacional de Alta Dirección Pública, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 17 de noviembre.
- Lahera, Eugenio (2004), “Política y políticas públicas”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 95).
- Lambertini, Gianni y Silva, Ernesto (2009), “Hacia un perfeccionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública”, en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Leyton, Cristián (2006), “Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal”, Santiago, Universidad de Chile (Estudio de Casos; N° 94). Versión resumida del trabajo para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Libertad y Desarrollo (2011), “Movimientos estudiantiles: desconocimiento de los acuerdos”, en *Temas Públicos*, N° 1018.
- _____ (2012), Encuesta de corrupción 2012, Santiago, Libertad y Desarrollo.
- Martínez, Rafael (2008), “Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México”, en *Convergencia*, Vol. 48 N° 15, pp. 203-221.
- Matus, Teresa; Ibarra, Rodrigo; Fuentes, Luis; y Pérez, Uca (2007), *La reforma municipal en la mira. Identificando los municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal*, Santiago, Expansiva.
- Moore, Mark (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- North, Douglass (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- Olsen, Johan (2008), “The Ups and Downs of Bureaucratic Organization”, en *Annual*

- Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 13-37.
- Provan, Keith y Kenis, Patrick (2007), "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18 N° 2, pp. 229-252.
- Raczynski, Dagmar y Serrano, Claudia (2001), *Descentralización: nudos críticos*, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.
- Riquelme, Luis (2006), "Indicadores de calidad y eficiencia del Estado", Santiago, Universidad de Chile (Estudio de Casos; N° 92). Versión resumida del trabajo para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas.
- Rosales, Mario (2006), *Chile: un municipio social con limitaciones para impulsar el desarrollo local*, Santiago, Universidad Autónoma de Chile. Instituto Chileno de Estudios Municipales (Documento; N° 8).
- Sartori, Giovanni (2004), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Seddon, John (2008), *Systems Thinking in the Public Sector*, London, Triarchy Press.
- SUBDERE (2005), *Caracterización del funcionario municipal*, Santiago, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Tsebelis, George (2006), *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Valdés, Salvador (2001), "Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos", en *Reforma del Estado*, S. Valdés (ed.), Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Von Baer, Heinrich (ed.) (2009), *Chile será descentralizado o no será desarrollado: fundamentos y propuestas para una política de Estado en descentralización y desarrollo territorial*, Temuco, Universidad de La Frontera. Instituto de Desarrollo Local y Regional.
- Waissbluth, Mario (2006a), "La reforma del Estado en Chile 1990-2005: de la confrontación al consenso", en *Public: Boletín Electrónico de la ESADE*, Barcelona, http://www.mariowaissbluth.com/descargas/reforma_estado_chile_1990_2005.pdf, 17-05-2012.
- _____ (2006b), "La gerencia pública en Chile", en *Revista Trend Management*, diciembre.
- _____ (2008a), "Sistemas complejos y gestión pública", Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 99).
- _____ (2008b), "Gestión del cambio en el sector público",

- Santiago, Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial (Serie de Gestión; N° 109).
- Waissbluth, Mario y Arredondo, Cesia (2011), “Descentralización en Chile: una trayectoria posible”, Santiago, Universidad de Chile. Centro de Sistemas Públicos (Serie Sistemas Públicos, Nota Técnica; N° 4).
- Waissbluth, Mario; Arredondo, Cesia; Quiroga, Valentina; y Diez, Soledad (2010), “Las restricciones de la reforma educativa en Chile: perspectiva neoinstitucional y escenarios futuros”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 47, pp. 5-46.
- Waissbluth, Mario y Larraín, Fernando (2009), “Modelos de gestión pública: implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado”, en *Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma*, Consorcio para la Reforma del Estado (ed.), Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado.
- Waissbluth, Mario; Leyton, Cristián; e Inostroza, José (2007), “La descentralización en Chile 1990-2005: asignatura pendiente”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 37, pp. 223-242.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica.

**Dinámica institucional, Gran Recesión
y descontento político en la sociedad
española. Un análisis institucional**

Gonzalo Caballero

Gonzalo Caballero

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales; Doctor en Economía por la Universidad de Vigo. Profesor Titular de la Universidad de Vigo. Ha sido *visiting scholar* en la Washington University, St. Louis, participando en el grupo de trabajo del profesor Douglass North, así como en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, Universidad de California en Santa Bárbara, y la Universidad de California en Berkeley. Ha impartido cursos en Charles University (Praga), Comenius University (Bratislava), Università Roma Tre y Tallinn University of Technology. Ha publicado trabajos en revistas como *Economic Modelling*, *Journal of Institutional Economics*, *Ecological Economics*, *Ocean and Coastal Management*, *Marine Policy*, *Environmetrics*, *Trimestre Económico*, *Brazilian Journal of Political Economy*, *Política y Gobierno*, *Revista de Estudios Políticos*, *REIS*, *Perfiles Latinoamericanos* y *Revista Española de Ciencia Política*. Entre sus libros, recientemente ha editado *La Gran Recesión: perspectivas globales y regionales* (con M. D. Garza, Netbiblo, 2010), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting* (con N. Schofield, Springer, 2011) y *Advances in Political Economy* (con N. Schofield y D. Kselman, Springer, 2013).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Facultad de Economía
Universidad de Vigo
Campus As Lagoas-Marcosende
36310 Vigo - España
E-mail: gcaballero@uvigo.es

Desde el nuevo institucionalismo, el estudio de los procesos de cambio y dinámica institucional se ha convertido en un asunto central para entender las claves del éxito o del fracaso de la senda de un país.

Dinámica institucional, Gran Recesión y descontento político en la sociedad española. Un análisis institucional*

Introducción

La economía política ha sido revitalizada en tiempos recientes a medida que las instituciones han retornado a la agenda de investigación principal de la sociología, la ciencia política y la economía. La concesión del premio Nobel de economía a Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom, principales referentes de la Nueva Economía Institucional, consolidó la idea de que las instituciones importan y pueden ser analizadas por los economistas (Caballero, 2001, 2002 y 2011; Williamson, 2000), mientras politólogos y sociólogos también asumieron un giro institucional desde diversos programas de investigación (Caballero y Arias, 2013; Caballero y Soto, 2014). Desde el nuevo institucionalismo, el estudio de los procesos de cambio y dinámica institucional se ha convertido en un asunto central para entender las claves del éxito o del fracaso de la senda de un país (North, 1990a; Acemoglu y Robinson, 2012).

El cambio institucional de la España contemporánea es un caso relevante para el análisis institucional porque implica una experiencia exitosa que incluye el paso de una dictadura a la democracia y la modernización económica y social en la segunda mitad del siglo XX, pero también porque España es uno de los países más afectados por la Gran Recesión de la economía internacional, y el impacto de la misma en la senda institucional del país es una cuestión de interés para el análisis comparado.

Este artículo tiene por objeto estudiar la dinámica del cambio institucional de la sociedad española y situar la crisis económica actual en esa dinámica, analizando cómo la coyuntura crítica dispara el nivel de insatisfacción política en el país. Lejos de pretender un análisis integral de la realidad política, económica y social del país,

Recibido: 30-11-2013. Aceptado: 14-05-2014.

(*) Una versión previa de este trabajo fue presentada en el XI Congreso Nacional de la Asociación Española de Ciencia Política (Sevilla, septiembre de 2013). Se contó con el respaldo financiero del Ministerio de Ciencia y Educación de España y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de la Unión Europea (FEDER-UE).

este ensayo se focaliza en tres cuestiones que se enmarcan dentro de una agenda de investigación más amplia sobre crisis económica y crisis institucional. Las tres cuestiones seleccionadas sobre las que se articula el hilo argumental de este trabajo son las siguientes: a) el proceso histórico del cambio institucional en España desde el franquismo a la democracia con base en el enfoque teórico de la Nueva Economía Institucional, explicando cómo surge el nuevo equilibrio institucional de la democracia, basado en un modelo de Estado contractual; b) la crisis económica diferencial que la sociedad española experimenta a partir de 2008, con dos fases de recesión económica y llegando a tasas de desempleo que superan el 26%; y c) los efectos de esa crisis económica sobre la satisfacción política de los ciudadanos con las instituciones políticas del país. Asimismo, se evidenciarán algunas de las debilidades institucionales de la democracia española y se analizará cómo el descontento social por la crisis aflora en resultados electorales, huelgas generales y movimientos sociales, entre otros aspectos. De este modo, el artículo proporciona una narrativa analítica que selecciona argumentos relevantes para avanzar en la comprensión de la dinámica del cambio institucional y en los efectos de la crisis económica sobre esa dinámica.

El trabajo se estructura del siguiente modo. El apartado 2 introduce la literatura del nuevo institucionalismo sobre cambio institucional. El apartado 3 analiza el cambio de equilibrio institucional que se produjo en España del franquismo a la democracia. El apartado 4 estudia las debilidades del marco institucional español. El apartado 5 presenta cómo se desarrolla la crisis económica en España. El apartado 6 aborda ciertos aspectos de la crisis de la sociedad española, focalizando en el mantenimiento de las debilidades institucionales, el surgimiento de nuevos movimientos de descontento social y el carácter procíclico del aumento de la insatisfacción política. Las conclusiones cierran el artículo.

1. Fundamentos teóricos: cambio institucional y economía política

El nuevo institucionalismo en las ciencias sociales ha asumido un enfoque multidisciplinar que incorpora la interrelación de las variables políticas y económicas para estudiar las instituciones (North, 1999; Schofield y Caballero, 2011; Schofield ...[et al], 2013). Por una parte, las instituciones constituyen las reglas de juego de la economía, e incluyen las reglas políticas como parte fundamental de la matriz institucional de una sociedad. Las instituciones políticas determinan

la credibilidad de los derechos de propiedad y el volumen de los costes de transacción, y son clave para propiciar el éxito o fracaso de un país (North, 1990a; Acemoglu y Robinson, 2012). Por otra, la evolución económica de un país implicará cambios políticos y demandas institucionales, por ejemplo, cuando el desarrollo económico hace que un país entre en una zona de transición que implica mayores posibilidades de tránsito de una dictadura a la democracia (Huntington, 1991).

El programa de investigación sobre economía política e instituciones requiere ampliar los esfuerzos empíricos que permitan extraer lecciones y construir explicaciones solventes de la realidad. Como señalaba North (1993), la tarea del economista consiste “en mejorar las sociedades, y la manera de hacerlo es comprender el camino que siguen las sociedades que lo consiguen y el que siguen las que fracasan... una vez que tengamos una comprensión sobre qué determina el comportamiento de las economías a lo largo del tiempo, podremos mejorar ese funcionamiento”. Por ello, el análisis de los procesos de cambio institucional de experiencias relevantes es el cauce para comprender las claves del desarrollo político y económico. En este sentido, el artículo seminal de North y Weingast (1989) explicaba cómo Inglaterra evolucionó, con la Revolución Gloriosa, desde un modelo de Estado depredador que no garantizaba los derechos de propiedad a un Estado contractual en el que el parlamento actuaba como garantía de defensa de los derechos de propiedad.

Kingston y Caballero (2009) señalan cuatro grandes grupos de teorías del cambio institucional: las teorías de la acción colectiva o el cambio institucional centralizado; las teorías evolutivas del cambio institucional descentralizado; las teorías que conjugan el papel del diseño y la evolución institucional; y las teorías del cambio de equilibrio institucional.

El nuevo institucionalismo ha compatibilizado un enfoque de las instituciones-como-reglas (North, 1990a) con otro enfoque más reciente de las instituciones-como-equilibrio (Greif y Kingston, 2011). Desde esta segunda perspectiva, el análisis institucional contemporáneo ha desarrollado un marco teórico que permite “endogeneizar” el cambio institucional para entender la dinámica institucional y la senda evolutiva de una sociedad (Greif, 2001 y 2006; Greif y Laitin, 2004; Kingston y Caballero, 2009). De este modo, las instituciones se conciben como productos endógenos que se imponen por sí mismos, y la teoría del cambio institucional endógeno permite un avance frente al cambio concebido como equilibrio reajutable ante *shocks* externos.

Para que el sistema institucional se perpetúe, las instituciones deben ser “autorreforzadoras”, implicando procesos de retroalimentación positiva que modifican los “cuasiparámetros” en un sentido que mantenga el circuito de autorreforzamiento.

El enfoque del cambio institucional endógeno parte de presentar a una “institución de autocumplimiento” como aquella que prevalece durante un período de tiempo por constituir un equilibrio, sin que la impongan factores externos (una situación próxima a un estado estacionario, en el que los agentes tienen interés en cumplir el sistema de reglas). Esto no significa que se perpetúe en el largo plazo, pues pueden producirse efectos sobre los “cuasiparámetros” (como la distribución de la riqueza, el conocimiento o las organizaciones) que acaben minando el entramado institucional inicial. En este caso, estamos ante instituciones “autodestructivas”, ante las que se reduce la gama de situaciones que promueven el comportamiento de autocumplimiento. Para que el sistema institucional se perpetúe, las instituciones deben ser “autorreforzadoras”, implicando procesos de retroalimentación positiva que modifican los “cuasiparámetros” en un sentido que mantenga el circuito de autorreforzamiento: se amplía el rango de situaciones en las que el comportamiento asociado con la institución es de autocumplimiento (Greif y Laitin, 2004).

2. Cambio endógeno de equilibrio institucional: del Estado franquista depredador a la democracia de modelo contractual

Tras la Guerra Civil española, en la década de los cuarenta del siglo XX, el dictador y los dirigentes del régimen franquista eliminaron la democracia y el parlamentarismo. El franquismo adoptó una fórmula política que concentraba el poder político en el dictador Franco y propugnó, especialmente en su primera etapa, una identificación entre nación y Estado que ahogaba a la sociedad civil. Ese marco institucional configuró un Estado depredador en el sentido *northiano*, estableciéndose una relación de agencia gobernante-gobernada en la que el Estado estaba al servicio de un principal que solo incorporaba a sectores sociales caracterizados por su antirrepublicanismo¹. En este sentido, el Estado franquista no constituyó un Estado de derecho y eliminó el sistema democrático, la división de poderes y la posibilidad de la alternancia en el poder (Varela, 2006).

Fue en los años cuarenta cuando el régimen franquista llevó a la práctica su genuino programa político-económico, definiendo el marco institucional de un Estado depredador. Los mercados fueron limitados en su función de mecanismo asignador y el marco institucional se alejó del adecuado para el desarrollo capitalista. Pero además, junto al intervencionismo, el depredador asumió una pretensión de

El equilibrio institucional del primer franquismo, que combinaba el depredador genuino y la depresión económica, no se sostuvo con el paso del tiempo, iniciando un proceso de cambio institucional que reorientó la senda institucional de la economía española.

autoabastecimiento nacional que suponía la sustitución de importaciones -autarquía-, apostando por un proteccionismo basado en el “papel director” del Estado.

La política del depredador supuso una “larga noche” para la economía española al establecer una fórmula institucional que no respetaba los derechos de propiedad privada y conllevaba altos costes de transacción, explicando el fracaso económico de la década de los cuarenta al establecer un marco institucional que constituía un factor limitativo del crecimiento económico. A pesar de su ineficiencia, este costoso equilibrio institucional perduró sin cambios hasta la década siguiente.

La España de los cuarenta se correspondió con esta situación próxima al equilibrio y estabilidad institucional, que solo se puede entender en una sociedad aterrada por la violencia potencial y real del régimen y por el recuerdo de la confrontación civil. Sin embargo, las instituciones de autocumplimiento que prevalecieron durante los años cuarenta no consiguieron perpetuarse posteriormente en el franquismo (no llegaron a generar un círculo de retroalimentación que las hiciera autorreforzadoras). De este modo, cuando se hacen endógenos los cuasiparámetros y se incluye un horizonte temporal más extenso, el equilibrio institucional de los cuarenta (de autocumplimiento en el corto plazo) configuró un escenario autodestructivo, en el sentido de Greif (2001 y 2006). Esto implica que el equilibrio institucional del primer franquismo, que combinaba el depredador genuino y la depresión económica, no se sostuvo con el paso del tiempo, iniciando un proceso de cambio institucional que reorientó la senda institucional de la economía española (Caballero, 2008).

La dictadura franquista conservó los rasgos del modelo de Estado depredador durante los treinta y seis años (1939-1975) que caracterizaron el marco institucional español. Sin embargo, el franquismo no constituyó un período homogéneo, sino que las instituciones experimentaron diversos cambios. De hecho, toda una tradición que recoge desde los trabajos clásicos de Juan Linz hasta aportaciones recientes como los de Varela (2006) ha señalado que el Estado franquista, que nació como un Estado totalitario basado en la legitimidad carismática de Franco, se fue transformando lentamente desde 1945 en un Estado autoritario.

Además, dicho modelo depredador no impidió el crecimiento económico durante buena parte del franquismo. De hecho, el cambio institucional iniciado en los años cincuenta acabó propiciando el “desarrollismo español”. Esta experiencia es consistente con las

hipótesis de Barzel (1997 y 2002), North (2000) y Olson (2000) sobre la posibilidad de que, bajo un soberano maximizador de su riqueza, surja con el paso del tiempo el crecimiento económico (al igual que podría ocurrir con el “bandido estacionario”). En términos *olsonianos*, la causa debe buscarse en la “segunda mano invisible” que lleva a los intereses depredadores a usar el poder de forma coherente con el interés general, a pesar de no formar parte de su interés inicial como maximizador.

En la década de los cincuenta coincidieron en el caso español ligeros cambios institucionales, la salida de la depresión y las primeras muestras de crecimiento económico tras la Guerra Civil. Los cincuenta constituyen un “decenio bisagra”, es decir, una fase de adaptación hacia un cambio de política económica del régimen, que se aleja poco a poco del modelo proteccionista e intervencionista de la década anterior y que lo acabará abandonando definitivamente en 1959.

En julio de 1959, la crisis creciente colocó a la economía española en una “virtual suspensión de pagos”, y el régimen, en su esfuerzo por adaptarse a las circunstancias y sobrevivir, optó por un nuevo orden económico a través del Plan de Estabilización y Liberalización de 1959.

Frente a las políticas públicas de un primer franquismo que combinaban inflación, protección e intervención, el régimen apostó en ese año de forma decisiva por una nueva política de estabilidad, liberalización y mercado (Varela, 1989). El Plan estableció las bases para una etapa de fortísima expansión con elevadas tasas de crecimiento económico (“el desarrollismo español”). En este proceso de desarrollo que caracteriza la década de los sesenta y los primeros años setenta se modificó la función de producción de la economía española y se transformaron los hábitos de consumo y comportamiento económico de la sociedad española (García Delgado y Jiménez, 1999). Este cambio corrió paralelo al creciente despertar político y social de la ciudadanía española (Gracia y Ruiz, 2001; Muñoz, 2006).

Cuando muere el dictador en 1975, los fundamentos institucionales del régimen se desvanecen y a través de la reforma política se genera un “nuevo equilibrio institucional”, que tiene como eje de referencia el texto constitucional de 1978.

En la etapa constituyente, el enfrentamiento civil fue el gran mal a evitar. Los agentes más reformistas y moderados del régimen franquista estuvieron dispuestos a aceptar una ruptura pactada hacia un nuevo Estado contractual ante el temor de movimientos opositores

La transición política (1975-1978) incluyó una fase de autodisolución del Estado depredador, seguida de la gestación del Estado contractual.

revolucionarios, y los partidarios de las opciones democráticas también prefirieron pactar antes que correr el riesgo de un endurecimiento del régimen y de una nueva guerra civil (Colomer, 1998).

El proceso de negociaciones permitió llegar a una solución de equilibrio cooperativo que implicó ganancias de eficiencia, sin que de antemano esta secuencia histórica estuviese predeterminada (Aoki, 1996), pues existían grados de libertad (Dixit, 1996). La transición política (1975-1978) incluyó una fase de autodisolución del Estado depredador, seguida de la gestación del Estado contractual. Los análisis de acción estratégica sobre las conductas de los actores relevantes explican un proceso de elección transitiva en el que la opción de ruptura se impuso a la de reforma, y esta a la de continuidad (Colomer, 1998).

El marco institucional configurado por la Constitución de 1978 estableció un sistema democrático, la división de poderes, un sistema judicial independiente, un Tribunal Constitucional, el derecho al voto mediante sufragio universal y un sistema electoral competitivo que permite la alternancia en el gobierno. Lejos del marco de concentración del poder del régimen franquista, el nuevo sistema constituye un “Estado contractual” en sentido *northiano*, que nace del contrato, incorpora una gama amplia de intereses y establece mecanismos de pesos y contrapesos que conceden credibilidad a las reglas de juego (North, 1981 y 1990a; North y Weingast, 1989). España transita así desde un Estado depredador a uno contractual².

Esta solución institucional de la transición generó una delimitación de lo público y lo privado más nítida que nunca en la historia de España. El tradicional intervencionismo discrecional del Estado depredador dio paso a un sistema reglado en el que las bases constitucionales y la estructura organizativa del Estado limitan el alcance de los poderes públicos y respetan un espacio de actuación propia para la economía de mercado³.

El resultado supuso un Estado contractual, democrático y pactado que redujo los costes de transacción y constituyó unas instituciones de autocumplimiento (es decir, a los actores les resultó de interés adherirse a las nuevas reglas que crearon, que eran de autocumplimiento), conforme a la noción de Greif (2001). El carácter de autocumplimiento de las instituciones de esta etapa abarca tanto el proceso de negociación entre actores políticos del texto constitucional como las propias transacciones entre actores sociales y políticos que permitieron el acuerdo (Weingast, 2004).

Un enfoque dinámico de amplio horizonte temporal permite comprender cómo este escenario de equilibrio de autocumplimiento se ajusta en la dinámica española del cambio institucional y cómo se configura como un equilibrio autorreforzador (Greif y Laitin, 2004), que desata una serie de inercias y procesos que lo refuerzan (también en el sentido de los círculos virtuosos de Olson (2000)). A medida que el comportamiento de un cada vez mayor número de ciudadanos se va ajustando al nuevo comportamiento de autocumplimiento, la mejor respuesta para el resto de la gente es adaptar ese comportamiento también. La institución previa ha sido minada y el nuevo comportamiento se institucionaliza.

De este modo, la reforma política de democratización actuó como un equilibrio puntuado, es decir, la transición podría hacer parecer que el cambio institucional ha sido abrupto, pero realmente hay que tener en cuenta que el cambio institucional se ha correspondido con un proceso evolutivo general que tenía sus orígenes en el franquismo. Con la transición se evidenció que, aun cuando el cambio institucional no era previsto *ex ante* por todos, muchos agentes acabaron reconociendo *ex post* que seguir con las conductas del pasado no era óptimo por más tiempo. Con el cambio político se generaliza el abandono de ciertas conductas pasadas, y la transición evidenció que los comportamientos de los agentes durante el final del franquismo no constituían una situación sostenible⁴ (Greif, 2006).

Las tendencias políticas, sociales, económicas y culturales generadas desde el nuevo equilibrio institucional consolidaron el marco institucional de autocumplimiento de la democracia, convirtiéndolo en autorreforzador al reafirmarse la senda institucional a través de procesos de retroalimentación que perpetúan los comportamientos y los procesos de autocumplimiento en las diversas situaciones cambiantes que la política y la economía española afrontan. Los cuasi-parámetros de distinto orden van a ir cambiando, pero lo hacen de modo que reafirman el marco institucional básico, o hacen que este se adapte sin suponer su ruptura, como por ejemplo en la dinámica de descentralización (Caballero, 2005). En este sentido, estudios sociológicos reflejaron durante años el alto grado de satisfacción de la ciudadanía española con el marco institucional que emergió de la transición democrática. De este modo se constataron factores como el sentimiento de orgullo de los españoles por la transición, el apoyo a la celebración del día de la Constitución como fiesta nacional y el respaldo a la democracia (Moral, 2001).

3. Indicadores y debilidades institucionales de la democracia española⁵

A pesar de los avances que el nuevo equilibrio institucional establecido con la democracia española supuso en términos de eficiencia con respecto al equilibrio institucional del franquismo, la estructura institucional española tiene un conjunto de debilidades institucionales que se han ido manteniendo a lo largo de la experiencia democrática, especialmente si la comparamos con los países institucionalmente más avanzados. Antes de proceder a presentar algunas de estas debilidades, los datos de calidad institucional que para la economía española aporta el Banco Mundial en los informes *Doing Business* y *Governance Matters* permiten una primera aproximación. Los Cuadros 1 a 3 recogen tales datos y muestran un panorama de la estructura institucional de la economía española.

Cuadro 1
Indicadores de la Gobernanza de la economía española (1996-2011)

Indicador de Gobernanza	Año	Rango de percentil*	Nivel del indicador**	Error standard***
Voz y responsabilidad	2011	84,0	+ 1,10	0,15
	2005	84,1	+ 1,11	0,19
	1996	89,9	+ 1,33	0,22
Estabilidad política	2011	50,9	+ 0,13	0,24
	2005	56,3	+ 0,33	0,27
	1996	54,8	+ 0,28	0,36
Efectividad del gobierno	2011	82,0	+ 1,02	0,21
	2005	89,3	+ 1,49	0,19
	1996	90,2	+ 1,62	0,23
Calidad regulatoria	2011	82,0	+ 1,09	0,23
	2005	88,2	+ 1,29	0,19
	1996	84,8	+ 1,14	0,27
Estado de derecho	2011	85,9	+ 1,20	0,15
	2005	84,2	+ 1,10	0,17
	1996	90,9	+ 1,39	0,19
Control de corrupción	2011	81,0	+ 1,06	0,18
	2005	88,8	+ 1,29	0,18
	1996	83,9	+ 1,05	0,23

Fuente: Kaufmann ...[et al] (2010).

* Recoge la posición de España con respecto al resto de países del mundo. 0 corresponde al nivel más bajo y 100 al nivel más alto.

** Las estimaciones de cada uno de los indicadores se construyen de forma que valores más altos representan mejores resultados en una escala desde -2,5 a +2,5. Estas estimaciones asumen la existencia de un margen de error y se basan en evaluaciones subjetivas procedentes de una variedad de fuentes.

*** Esta desviación captura la precisión de la estimación de gobernanza para cada país.

Analizando los datos del Cuadro 1, vemos que la tercera columna indica el nivel del indicador correspondiente de la gobernanza española en relación con el resto de países del mundo. Para los años analizados, el principal déficit comparado de la gobernanza española se encuentra en el indicador de estabilidad política. Asimismo, la gobernanza del país no mejora sustancialmente en ninguno de los indicadores si comparamos la situación de 1996 con la de 2011, e incluso en la mayoría de indicadores empeora.

El balance general sitúa a España entre los países con una calidad institucional homologable a otros países desarrollados, pero con unos indicadores que claramente son inferiores al de los países que ocupan las primeras posiciones, cuestión que se evidencia si, por ejemplo, comparamos los indicadores de España con los de un país de alta calidad institucional como Finlandia (véase Cuadro 2).

Cuadro 2
Gobernanza de España y Finlandia: análisis comparado, 2011

Indicador de Gobernanza	País	Rango de percentil*	Nivel del indicador**	Error standard***
Voz y responsabilidad	España	84,0	+ 1,10	0,15
	Finlandia	97,2	+ 1,54	0,15
Estabilidad política	España	50,9	+ 0,13	0,24
	Finlandia	97,6	+ 1,38	0,24
Efectividad del gobierno	España	82,0	+ 1,02	0,21
	Finlandia	100,0	+ 2,25	0,21
Calidad regulatoria	España	82,0	+ 1,09	0,23
	Finlandia	96,2	+ 1,77	0,23
Estado de derecho	España	85,9	+ 1,20	0,15
	Finlandia	100,0	+ 1,96	0,15
Control de corrupción	España	81,0	+ 1,06	0,18
	Finlandia	98,6	+ 2,19	0,18

Fuente: Kaufmann ...[et al] (2010).

* Recoge las posiciones de España y Finlandia con respecto al resto de países del mundo. 0 corresponde al nivel más bajo y 100 al nivel más alto.

** Las estimaciones de cada uno de los indicadores se construyen de forma que valores más altos representan mejores resultados en una escala desde -2,5 a +2,5. Estas estimaciones asumen la existencia de un margen de error y se basan en evaluaciones subjetivas procedentes de una variedad de fuentes.

*** Esta desviación captura la precisión de la estimación de gobernanza para cada país.

Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial pueden complementarse con el Índice de la Democracia elaborado por los servicios de *The Economist*, que refleja que en 2012 existían en el mundo 25 democracias plenas, 54 democracias defectuosas, 37 regímenes híbridos y 51 regímenes autoritarios. Pues bien, según este índice,

que valora cuestiones como el proceso electoral, el pluralismo, el funcionamiento del gobierno, la participación política, la cultura política y las libertades civiles, España ocupa el puesto 25 entre las democracias plenas en cuanto a calidad democrática (Economist Intelligence Unit, 2013).

Cuadro 3
ESPAÑA: caracterización del marco institucional para hacer negocios, 2012

Apertura de una empresa		Protección de los inversores	
Procedimientos (número)	10	Índice de grado de transparencia (0-10)	5
Tiempo (días)	28	Índice de responsabilidad del director (0-10)	6
Coste (% de ingreso per cápita)	4,7	Índice de facilidad para juicios de accionistas (0-10)	4
Capital mínimo (% de ingreso per cápita)	13,2	Índice de fortaleza de protección del inversor (0-10)	5,0
Manejo de permisos de construcción		Pago de impuestos	
Procedimientos (número)	8	Pagos (número por año)	8
Tiempo (días)	182	Tiempo (horas por año)	167
Coste (% de ingreso per cápita)	51,8	Impuesto a las ganancias (%)	1,2
		Impuestos laborales y contribuciones (%)	36,8
		Otros impuestos	0,7
		Tasa de impuestos total (% de ganancia)	38,7
Obtención de electricidad		Comercio fronterizo	
Procedimientos (número)	5	Documentos para exportación (número)	5
Tiempo (días)	101	Tiempo para exportación (días)	9
Costo (% de ingreso per cápita)	232,1	Coste de exportación (US\$ por contenedor)	1260
		Documentos para importación (número)	6
		Tiempo para importación (días)	9
		Coste de importación (US\$ por contenedor)	1350
Registro de la propiedad		Cumplimiento de contratos	
Procedimientos (número)	5	Procedimientos (número)	40
Tiempo (días)	3	Tiempo (días)	510
Coste (% del valor de la propiedad)	7,1	Coste (% de cantidad demandada)	17,2
Obtención de crédito		Resolución de la insolvencia	
Índice de fortaleza de derechos legales (0-10)	6	Tiempo (años)	1,5
Índice del nivel de información de créditos (0-6)	5	Coste (% del valor)	11
Cobertura de registro público (% de adultos)	53,3	Tasa de recuperación (centavos sobre dólar)	76,5
Cobertura de agencia privada (% de adultos)	13,2		

Fuente: Doing Business (2012).

Otro informe anual bien conocido es el *Doing Business*, en el cual España ocupa la posición 44 en el mundo en la clasificación general de calidad institucional para hacer negocios, correspondiente a 2013

En el marco institucional español subsisten elementos de ineficiencia institucional significativos, que conllevan importantes impactos económicos y que pueden requerir de políticas de reformas.

(Doing Business, 2012). Véase el Cuadro 3 para una aproximación integral a la información de la calidad institucional española de acuerdo a los indicadores del *Doing Business*⁶.

Más allá de los descriptores recogidos en los diversos indicadores, que en todo caso son siempre imperfectos y tienen componentes subjetivos, resulta necesario adentrarse en el análisis histórico e institucional. Desde esta perspectiva, la transición política española supuso avances sustanciales en la calidad institucional con respecto a la situación anterior, y ha permitido homologar el marco institucional español al del entorno europeo (Caballero, 2008). Pensemos, por ejemplo, en los sistemas contables y la canalización de los flujos de información, o en lo relativo a la formación de políticas públicas, específicamente en la formación de la política económica (Arias y Caballero, 2013).

Sin embargo, en el marco institucional español también subsisten elementos de ineficiencia institucional significativos, que conllevan importantes impactos económicos y que pueden requerir de políticas de reformas que no siempre han estado en la primera línea de la agenda política (Arias y Caballero, 2009 y 2013):

a) Ineficiencias del sistema político-electoral (reglas de juego, incentivos, transacciones). Que las transacciones en los mercados políticos implican altos costes de transacción, incluso mayores que las transacciones económicas, es algo bien conocido en la economía política moderna (North, 1990b; Caballero y Arias, 2013). De este modo, el diseño institucional del sistema político resulta clave para facilitar las transacciones políticas y así favorecer resultados eficientes. Lo cierto es que el sistema político que se estableció en España con la transición a la democracia permitió la consolidación democrática del país, pero existen imperfecciones en el sistema, por ejemplo, que el sistema electoral español distancia a los diputados de las preferencias de sus electores de distrito, y los convierte en políticos al servicio de la estructura jerárquica de los partidos. Pues bien, en la medida en que las reglas internas de las organizaciones políticas tienen insuficientes mecanismos de cumplimiento y la democracia interna está limitada, las soluciones de gobernanza partidaria resultan imperfectas. El sistema ha funcionado como una “partitocracia” y los costes de transacción pueden ser especialmente altos. Asimismo, es evidente la disfuncionalidad del Senado como segunda cámara parlamentaria.

b) Problemas de corrupción. En las últimas décadas han surgido indicadores que intentan cuantificar los problemas de corrupción existentes en los distintos países. Pues bien, de acuerdo a estos

indicadores, España no ha conseguido solucionar el problema de la corrupción; por ejemplo, ciertas actividades relativas a la financiación irregular de los partidos parecen constituir un problema estructural del sistema. De acuerdo a los datos de Transparencia Internacional, en 2012 España ocupa el puesto 30 en el *ranking* de los países menos corruptos del mundo, empatado con Botsuana. A España le corresponden 65 puntos frente a los 90 puntos que alcanzan los países con menor corrupción como Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda. La presencia de corrupción no solamente reduce la calidad de la democracia, sino que también tiene un importante coste en términos económicos, e implica una estructura de incentivos que no ayuda al desarrollo de un país.

c) Ineficiencia burocrática. Al estudiar los procesos burocráticos, la economía española tiene un importante déficit, como recoge la información de Doing Business relativa a la facilidad para la apertura de una empresa: en España, para abrir una empresa hacen falta diez procedimientos y el proceso dura 28 días. En el Reino Unido basta con seis procedimientos y trece días, y en Nueva Zelanda o Australia, llega con un procedimiento y un día (Doing Business, 2012). En este sentido, existe una burocratización excesiva en diversos ámbitos del sistema institucional español.

d) Un sistema judicial altamente ineficiente. Varios problemas pueden ser apuntados para el caso del sistema judicial. En primer lugar, el sistema judicial español resulta lento y acumula importantes retrasos en su generación de resoluciones. En segundo lugar, existe un alto grado de formalismo procedimental y de burocratización que añade rigidez y lentitud al sistema. En tercer lugar, la calidad de las resoluciones judiciales es manifiestamente mejorable, dado que solamente algo menos de dos tercios de las sentencias (63,9%) se confirman finalmente; el resto son revocadas total (16,45%) o parcialmente (18,18%), o bien directamente anuladas (1,47%) por parte de un tribunal superior (datos todos relativos a casos resueltos en los juzgados civiles de primera instancia en 2004). En cuarto lugar, hay que añadir el problema de que el grado de ejecución de las sentencias es realmente reducido. El propio Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) constataba la existencia de 270.000 sentencias sin ejecutar a finales de 2007. Finalmente, el sistema judicial español adolece de serios problemas de independencia, fácilmente identificables, como en el caso del propio CGPJ, donde el nombramiento de sus miembros por el Parlamento, siguiendo un

criterio de cuotas, ha tenido un efecto muy perverso de politización de la justicia (Iglesias y Arias, 2007; Arias y Caballero, 2013).

e) Problemas en el modelo federal del Estado de las Autonomías. El proceso de descentralización desarrollado a partir de la aprobación de la Constitución de 1978 ha conducido al modelo del Estado de las Autonomías, que implica un importante nivel de descentralización política (Caballero, 2005). Pero este proceso ha estado marcado en muchas ocasiones por consideraciones que tienen poco que ver con la eficacia y la eficiencia. Entre las ineficiencias de este proceso institucional podemos señalar las siguientes: en primer lugar, los problemas de eficiencia económica derivados de la tradicional falta de corresponsabilidad fiscal de las comunidades autónomas (CC.AA.), cada vez más superada, y de la insuficiencia fiscal de los ayuntamientos para las funciones que tienen que cubrir. En segundo lugar, la descentralización autonómica se ha convertido en un proceso permanentemente abierto, lo que introduce un elemento de inestabilidad y presión continua. En tercer lugar, en aquellas legislaturas en las que el gobierno central carece de mayoría absoluta en el parlamento, los partidos de base territorial encuentran un escenario óptimo para la negociación política: desempeñan una posición bisagra en la que facilitan la estabilidad política del gobierno a cambio de la atención de sus demandas y de la cesión de competencias⁷. En cuarto lugar, existe un riesgo de que se genere algún grado de segmentación artificial de los mercados, peligrosa tendencia que no se refiere solamente a gobiernos de orientación nacionalista periférica; también en el comportamiento de comunidades como la de Madrid cuando ha encabezado los procesos de competencia fiscal a la baja (Arias y Caballero, 2013).

4. De la Gran Recesión a la crisis económica española

Mientras los organismos económicos internacionales pronosticaban un año 2008 de expansión y crecimiento económico internacional, la conjunción de un conjunto de factores acabaría generando una “tormenta perfecta”, primero en la economía estadounidense e inmediatamente después en la economía mundial. La crisis de las hipotecas *subprime* en Estados Unidos en el verano de 2007 reflejó el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, y las debilidades de un sistema financiero que había relajado los criterios de control y regulación pública llevaron a los mercados financieros a una situación crítica.

La intensidad de la crisis en EE.UU. llega a su máximo entre el 15 y el 17 de septiembre de 2008, con la histórica bancarrota de Lehman

Brothers, el salvamento público de la aseguradora AIG y la absorción de Merrill Lynch por el Bank of America. A renglón seguido se desató el pánico y el crédito dejó de funcionar.

En un escenario de globalización financiera, la crisis económica de la primera potencia mundial se acabó trasladando al resto de la economía internacional⁸. La crisis financiera que estalló en septiembre de 2008 implicó una escasez de liquidez en el mercado interbancario y una gran inestabilidad financiera, y se acabó traduciendo en una crisis mundial de la economía real, de modo que a finales de 2008 y principios de 2009 tanto los países de ingreso alto como aquellos en desarrollo sufrieron una fuerte caída de la actividad económica (Caballero, 2010). La economía mundial cayó en la Gran Recesión y experimentó una tasa de crecimiento negativa en 2009.

En este escenario de crisis, España constituye uno de los casos en los que la crisis internacional se ha vivido con mayor virulencia, pasando de una etapa de crecimiento acumulado, generación de empleo y expansión de las políticas sociales a otra de recesión, alto desempleo y recortes sociales. Realmente, la fase recesiva del ciclo económico español no se deriva solamente de la crisis financiera internacional, sino que los datos de 2007-2008 anteriores a septiembre de 2008 (referentes a inversión y acumulación de capital, desaceleración del crecimiento del precio de la vivienda, flujo de créditos a hogares y empresas) ya indicaban que la etapa de bonanza iniciada a mediados de los noventa podía estar finalizando (Bentolila ...[et al], 2010).

Tras la Cumbre del G-20 en Washington, y en la misma dirección que lo hicieron los principales países, a finales de 2008 el gobierno de España apostó por una política fiscal expansiva a través de programas de estímulo que tenían por fin evitar el colapso de la economía mundial, pero que generaron déficit y deuda pública (sirva el Plan E aplicado por el gobierno español como ejemplo significativo). Es cierto que el riesgo de colapso se consiguió amortiguar, pero la crisis ha seguido caracterizando el escenario macroeconómico internacional hasta 2013.

Para entender el ciclo económico español, una primera aproximación al PIB puede ser ilustrativa. Mientras la tasa anual de crecimiento del PIB español no había sido negativa en ningún año desde 1993, e incluso había estado por encima del 2,5% desde 1995, el empeoramiento de la economía a finales de 2008 hizo que en ese año el crecimiento del PIB se limitase al 0,9% y que en 2009, 2010, 2012 y 2013 las tasas de crecimiento fuesen negativas (véase Cuadro 4). La

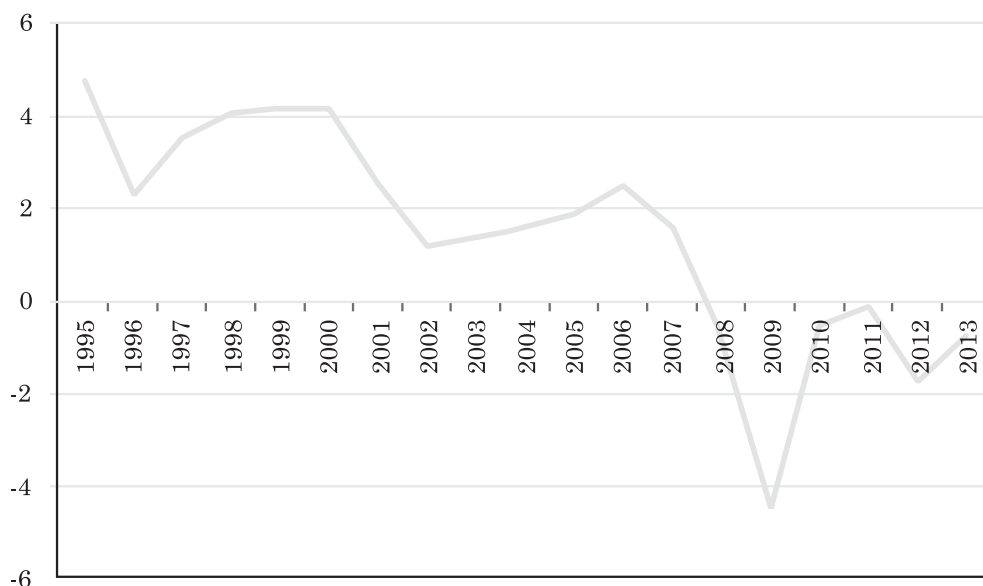
Figura 1 complementa la información del Cuadro 4 con la evolución de la tasa de crecimiento del PIB per cápita en España.

Cuadro 4
Tasa anual de crecimiento del PIB en España

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa %	4,5	4,7	5,0	3,7	2,7	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), de España.

Figura 1
Evolución de la tasa de crecimiento interanual del PIB en España (1995-2013)



Fuente: INE (Instituto Nacional de Estadística, de España) y EUROSTAT (Statistical Office of the European Commission). Se muestra para cada año el porcentaje de cambio del PIB real pc con respecto al período anterior.

La evolución macro refleja que España estuvo en recesión desde el tercer trimestre de 2008 hasta el primer trimestre de 2010 y, tras un paréntesis de débil recuperación, volvió a caer en etapa recesiva en la segunda mitad de 2011 hasta avanzado el año 2013. Mientras la primera fase recesiva se caracterizó por la crisis financiera internacional y los desequilibrios acumulados de la economía española (burbuja inmobiliaria, alto endeudamiento privado, débil competitividad), la segunda fase recesiva española se caracterizó por la crisis europea de

la deuda soberana y los efectos del empeoramiento macroeconómico español (efectos que implicaron el deterioro de las finanzas públicas, los agujeros de las cajas de ahorro y el crecimiento explosivo del desempleo) (Ortega y Peñalosa, 2012). Todo ello marca una crisis diferencial de la economía española.

Analizando los efectos de la crisis en España, podemos señalar, en primer lugar, que la recesión de 2008-2009 implicó un descenso acumulado del nivel de producción de cerca de 5% y una caída relevante del sector industrial y de la construcción, pero no del sector servicios. En segundo lugar, la fase de estancamiento de 2010-2011 permitió una tímida recuperación del PIB de un 1% acumulado desde 2010 hasta el tercer trimestre de 2011, basándose la recuperación del gasto en el sector exterior (Ortega y Peñalosa, 2012). En tercer lugar, la recesión económica desde finales de 2011 hasta el tercer trimestre de 2013 se caracteriza por la crisis de la deuda soberana y ha colocado a la economía española al borde de la intervención en julio de 2012, llegando a requerir un rescate bancario para dar solvencia al sistema financiero español, dañado especialmente por la situación de las cajas de ahorro (Fernández-Villaverde ...[et al], 2013).

La crisis diferencial de la economía española tiene en el pinchazo del *boom* inmobiliario un factor explicativo clave. Desde 1995 y hasta 2007 el sector de la construcción explica buena parte del crecimiento sostenido de la economía española, y desde 2005 la existencia de una burbuja inmobiliaria se hizo evidente (Bentolila ...[et al], 2010). De este modo, los precios empezaron a moderarse primero, y a caer después, y la inversión en vivienda se redujo dramáticamente.

Otro factor diferencial de la crisis española se encuentra en una reforma financiera tardía y centrada en las cajas de ahorro. En la primera fase de la crisis, España no abordó un proceso de saneamiento financiero como hicieron otros países del entorno, y el discurso gubernamental sostenía la solvencia del sistema financiero español. Sin embargo, la evolución de la crisis acabó reflejando que las cajas de ahorro constituían una asignatura pendiente, y se comprobó que la situación financiera de las mismas era mucho peor que la banca privada española. Solo con un rescate bancario por parte de la UE, España pudo abordar el saneamiento del sector en un escenario de endurecimiento de los criterios de solvencia.

Finalmente, un rasgo diferencial de la economía española ha sido el incremento de la tasa de desempleo hasta niveles superiores al 26%. Entre otros factores, la segmentación del mercado de trabajo

entre aquellos trabajadores muy protegidos y aquellos desprotegidos es clave, e implica que en la fase expansiva previa el crecimiento del empleo se hubiese centrado en puestos de trabajo poco remunerados, poco productivos y muy poco protegidos, por lo que cuando se inicia la crisis estos puestos de trabajo desaparecen rápidamente (Bentolila ...[et al], 2010). La dualidad del mercado de trabajo explica en parte el porqué de tan alta destrucción de empleo en la economía española (véase Cuadro 5).

Cuadro 5
Tasa de paro en España

Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa	10,55	11,47	11,48	10,97	9,16	8,51	8,26	11,34	18,01	20,06	21,64	25,03	26,36

Fuente: Encuesta de Población Activa, EPA (media de los cuatro trimestres del año). Instituto Nacional de Estadística, INE, de España.

5. De la crisis económica a la crisis institucional en España: una primera aproximación

El mantenimiento de las debilidades institucionales

El cuadro de las debilidades institucionales reflejado en el apartado 3 se ha mantenido, e incluso agravado, a lo largo de los años de la crisis iniciada en 2008. En este sentido, algunos ejemplos pueden ser significativos.

En relación con las ineficiencias de la democracia española, dos factores pueden resultar ilustrativos. Por una parte, la minoración de la credibilidad de la clase política como resultado de comportamientos de negación de la gravedad de la crisis o del incumplimiento flagrante de los programas de política económica. En este sentido, el gobierno socialista dio un giro histórico en su política económica en la primavera de 2010 al tener que aplicar una política de recortes sociales y flexibilización laboral, mientras el gobierno conservador acabó subiendo los impuestos en contra de lo que era su programa electoral. Por otra parte, las autoridades nacionales han tenido que ir supeditando su acción política a las fuerzas de los mercados financieros y a las instrucciones de instituciones europeas como el BCE, en general muy marcadas por la posición política del gobierno alemán. Todo ello genera una reducción en la eficiencia de los mercados políticos democráticos.

En relación con los problemas de corrupción, en los últimos años han aflorado problemas de corrupción de primer nivel en la familia real (caso Urdangarín) y en los dos principales partidos del sistema político español (caso Bárcenas en el PP, caso ERE en el PSOE),

además de otros casos de diferente gravedad y ubicación (como, por ejemplo, la financiación irregular de CIU).

En relación con los problemas del sistema burocrático y judicial español, se han mantenido las deficiencias, y el sistema judicial ha sido objeto de un intento continuo de ser influido por los principales partidos. Asimismo, también han surgido casos de corrupción que han salpicado al sistema judicial (caso Dívar).

Finalmente, en relación con los problemas de organización del modelo federal español, en los últimos tiempos, y agravados por la situación de crisis económica, las tensiones entre el arco parlamentario catalán y el Estado español han sido crecientes, y la petición de autodeterminación, e incluso independencia, se ha institucionalizado y dotado de una agenda política de acción. La propia UE ha tenido que advertir a través de diversos portavoces que si Cataluña saliese de España quedaría fuera de la UE, al menos inicialmente.

Si junto a estos factores señalamos la involución democrática apuntada por el *Informe sobre la democracia en España 2013* (Fundación Alternativas, 2013), entenderemos la situación de mantenimiento, e incluso agravamiento, de las debilidades institucionales del modelo español. De hecho, en dicho informe, la encuesta de expertos concluye valorando la democracia española con 5,2 puntos sobre 10, y señala la existencia de una caída en la valoración de la democracia en los últimos años en España.

El descontento social y la política como problema

El grave deterioro de la economía española ha cambiado el clima social del país. Si hasta 2008 España vivía una etapa de bonanza, empleo y amplias políticas sociales, el cambio de ciclo económico ha conllevado una etapa de empobrecimiento, desempleo y políticas de austeridad. Todo ello ha generado un mayor nivel de descontento social y político, con sectores que quedan excluidos del sistema laboral y con el 21,1% de la población española viviendo por debajo del umbral de la pobreza en 2012, según datos del INE.

Testando el nuevo clima social y político del país durante la crisis, tres factores pueden ayudar a caracterizar la situación.

En primer lugar, los resultados electorales de las elecciones generales del 20 de noviembre de 2011, en los que el PP consigue la mayoría absoluta de escaños y el partido en el gobierno, el PSOE, obtiene su peor resultado en la historia democrática española. De este modo, la ciudadanía castiga al gobierno en tiempos de crisis, pero también la gestión de la crisis de un gobierno que la negó primero, la minimizó después y anunció unos fallidos brotes verdes, dando un giro a sus

políticas económicas en la primavera de 2010 y careciendo de un programa de acción solvente. En todo caso, los sondeos de intención de voto de la actual legislatura recogen también un fuerte castigo electoral al gobierno del PP, mientras el PSOE no consigue recuperar sus niveles de apoyo previos.

En segundo lugar, la existencia de varias huelgas generales convocadas por los sindicatos mayoritarios desde el inicio de la crisis. Así el 29 de septiembre de 2010 hubo una huelga general durante el gobierno socialista, y el 29 de marzo de 2012 y el 14 de noviembre de 2012 las hubo contra el gobierno del Partido Popular. En estos dos años se han convocado tres huelgas generales de 24 horas contra el gobierno, en un ritmo sin precedentes en España durante las tres décadas y media de etapa democrática (las otras grandes huelgas generales fueron en 1985, 1988, 1994 y 2002).

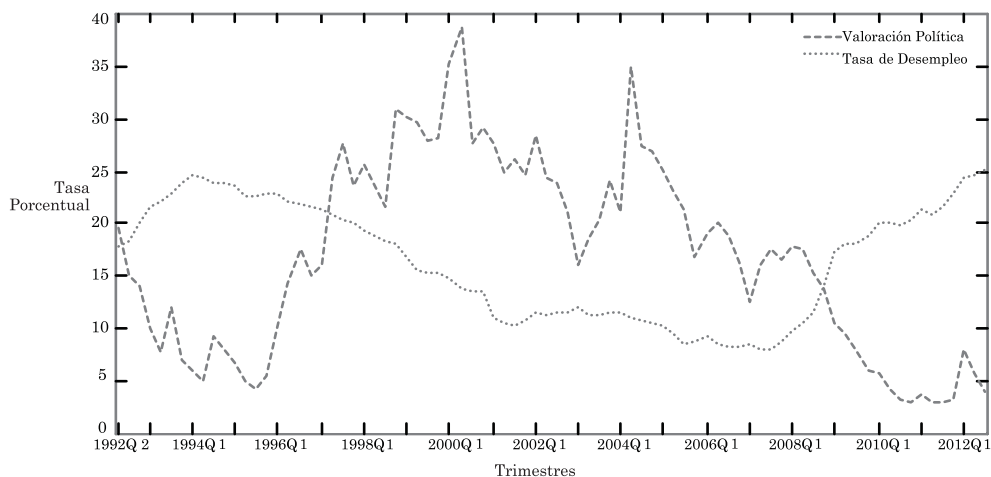
En tercer lugar, emerge un conjunto de movimientos sociales que hacen aflorar el descontento social existente. a) El movimiento del 15-M: el 15 de mayo de 2011 se organizó en Madrid una manifestación para reclamar un cambio en el sistema político, y al finalizar muchos ciudadanos acamparon en la Puerta del Sol, y generaron el Movimiento 15-M. Se trata de un movimiento que muestra la indignación popular y la percepción de separación de la clase política, reclamando la reforma del sistema político y electoral, el fin de la corrupción, la limitación del poder de los actores financieros y una atención mayor a las cuestiones laborales, educativas y de bienestar de los ciudadanos. b) Plataforma contra los desahucios: el alto nivel de desempleo y las dificultades económicas de las familias han llevado a la imposibilidad de pagar las hipotecas por parte de muchas familias, por lo que la ley hipotecaria española produjo un aumento significativo del número de desahucios. La Plataforma de Afectados por las Hipotecas ha protagonizado esta lucha en defensa del derecho de las familias a mantener sus viviendas y contra la ley hipotecaria española. c) Acciones del Sindicato Andaluz de Trabajadores (SAT): ha organizado ocupaciones de fincas que consideran infrautilizadas por sus propietarios y asaltos a supermercados para conseguir bienes para las familias en dificultades, intentando lograr mayor atención de los poderes públicos y de la ciudadanía a los más desfavorecidos.

Todo este descontento social se convierte también en descontento con la política. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), en julio de 2013, junto al paro (80,9%) y los problemas de índole económica (32%), cuestiones institucionales como la corrupción y el fraude (37,4%) y los políticos (27,6%) son apuntados por altos porcentajes de la población como los principales problemas del país.

El creciente descontento con la política: un modelo

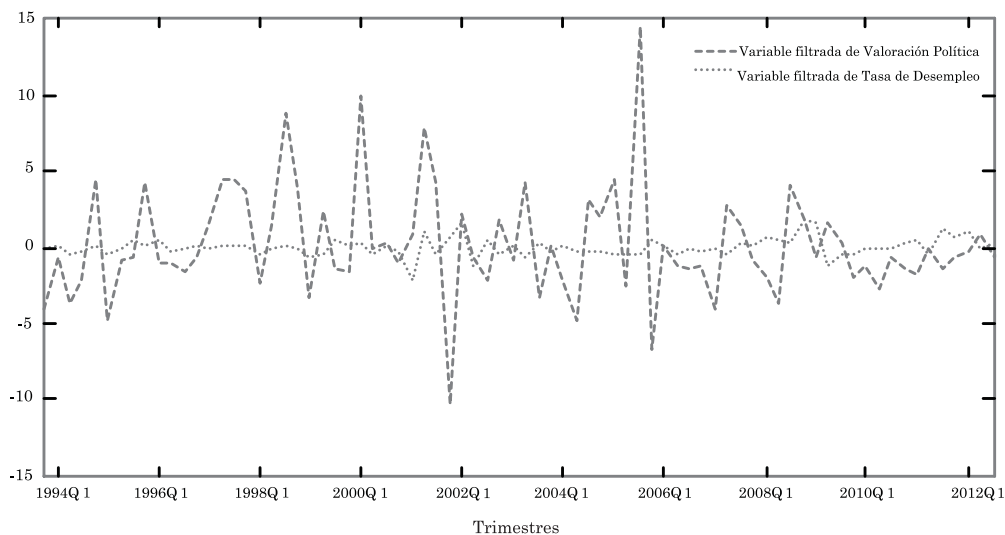
La sociedad española ha experimentado un alto nivel de descontento con la política en los últimos años. Recientemente se ha modelizado la relación entre la crisis económica y el nivel de insatisfacción con la política en España⁹ (Álvarez-Díaz ...[et al], 2013). De este modo se ha estudiado empíricamente cómo el deterioro de la situación económica en España explica los niveles crecientes de descontento con la política. Para ello, con datos del CIS, se ha construido un indicador de satisfacción política que recoge el porcentaje de ciudadanos que a la pregunta “¿Cómo valora la situación política actual en España?” responden “bien o muy bien”. Este es un indicador de la valoración de las instituciones políticas del país que puede funcionar como una *proxy* al nivel de descontento e insatisfacción política del país. Asimismo, la evolución del ciclo económico se recoge a través del indicador de la tasa de desempleo, negativamente correlacionada con la tasa de crecimiento del PIB. La serie de datos se configura con 82 observaciones trimestrales para el período 1992-2012. Antes de proceder al análisis empírico, y tras aplicar diversos tests (ADF, P-P y Hegy), ambas variables originales son transformadas para obtener variables estacionarias, de modo que estas variables transformadas pueden ser utilizadas para estudiar la relación estadística entre la tasa de desempleo y la valoración política (Figuras 2a y 2b).

Figura 2a
Evolución temporal de las variables de Valoración
Política y Desempleo, 1992-2012



Fuente: Álvarez-Díaz ...[et al] (2013).

Figura 2b
Evolución temporal de las variables filtradas de Valoración Política y Desempleo, 1992-2012



Fuente: Álvarez-Díaz ...[et al] (2013).

El trabajo empírico de Álvarez-Díaz ...[et al] (2013) concluye la existencia de una relación negativa y significativa entre el dato de desempleo de cuatro trimestres atrás y el valor contemporáneo de la valoración política. Este resultado se obtiene a través de tres procedimientos analíticos distintos: las correlaciones cruzadas entre residuos, una regresión de las series filtradas y la causalidad de Granger. Los tres métodos de análisis concluyen en la misma dirección, lo cual permite no solo sostener la significatividad estadística de la relación entre ambas variables, sino también que el desempleo tiene un efecto causal sobre la valoración política con cuatro períodos de retardo¹⁰.

Pero más allá de confirmar la relación estadística y causal, importa entender si hay un equilibrio de largo plazo entre estas dos variables y medir cómo es la respuesta cuantitativa de la valoración política ante cambios en la tasa de desempleo. Para estudiar esta relación, en Álvarez-Díaz ...[et al] (2013) aplicamos un ADRL (“*bounds testing approach to cointegration*”) siguiendo a Pesaran ...[et al] (2001) con base en el siguiente modelo:

$$VP_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot U_t + \beta_2 \cdot E_t + \varepsilon_t \quad \forall t = 1, \dots, T$$

El modelo explica la valoración política (VP) con base en el comportamiento del desempleo (U) y de una variable *dummy* € que toma el valor 1 en el trimestre siguiente al que se celebran elecciones generales en España. Los coeficientes de largo plazo estimados se recogen en el Cuadro 6. Estas estimaciones cuantifican los impactos del desempleo y las elecciones generales sobre el nivel de valoración política (Álvarez-Díaz ...[et al], 2013). El coeficiente estimado de desempleo U es -1,01, por lo que si la tasa de desempleo crece un punto, la valoración política caerá un punto cuatro trimestres después. El coeficiente estimado de la celebración de elecciones generales E es 5,52, por lo que cuando hay elecciones generales, la confianza política aumentará 5,52 puntos en el trimestre siguiente.

Cuadro 6
Estimación de coeficientes e intervalos por *Bootstrap*
de los parámetros de largo plazo

Variables	Coefficientes estimados	P-Valor	Estimación de Intervalo <i>Bootstrap</i>
Término fijo	32,99	0,00	(28,94, 37,18)
U (Desempleo)	-1,01	0,00	(-1,25, -0,77)
E (Elecciones Generales)	5,52	0,08	(0,62, 10,88)

Nota: el intervalo de confianza para el *bootstrap* se construye considerando 10.000 réplicas y un intervalo de confianza al 90%.

Fuente: Álvarez-Díaz ...[et al] (2013).

En conclusión, el ejercicio de modelización de Álvarez-Díaz ...[et al] (2013) concluye que el aumento de la tasa de desempleo implica una caída del nivel de la valoración política del país. La ausencia de correlación serial de los residuos indica que no se han omitido variables explicativas relevantes, pues si se hubieran omitido, los residuos mostrarían problemas de correlación. Todo ello concluye el carácter procíclico de la valoración en las instituciones políticas en España, al igual que Stevenson y Wolfers (2011) lo concluyen para EEUU. El fuerte crecimiento del desempleo en la sociedad española explica por qué la valoración política se desploma, y con ella se reduce la satisfacción y la confianza en las instituciones políticas del país.

6. Conclusiones

A lo largo de los últimos años, la sociedad española ha experimentado una grave crisis económica con efectos más devastadores que en los países del entorno. Paralelamente se han sucedido los análisis que

estudian las claves institucionales de la sociedad española, indagando sobre las posibilidades de reforma institucional así como planteando la existencia de una crisis institucional en España.

Una adecuada comprensión de la realidad institucional española y de las relaciones instituciones-economía exige un enfoque histórico que estudie la dinámica institucional de la sociedad española, porque solamente sabiendo de dónde venimos podemos comprender dónde estamos y a dónde vamos. Desde esta perspectiva, es importante comprender que la sociedad española se asienta sobre un equilibrio institucional que emerge de la transición política y que constituye un escenario institucional que ha sido capaz de perpetuarse en el tiempo, incorporando cambios y adaptándose a las circunstancias. En este sentido, las aportaciones de este artículo se pueden recapitular en tres direcciones.

En primer lugar, el artículo analiza la dinámica de las instituciones españolas desde el siglo XX, explicando cómo la sociedad española ha llegado al equilibrio institucional del sistema democrático vigente y señalando algunas debilidades institucionales del modelo. La segunda mitad del siglo XX constituyó una historia de éxito para la sociedad española, que experimentó un proceso de cambio institucional caracterizado por la reforma económica de mercado implementada en 1959, la transición política a la democracia de 1978, una reforma descentralizadora del poder político iniciada en la década de los ochenta y la integración en las instituciones europeas a partir de 1986. El cambio institucional de la sociedad española implicó cambios en instituciones formales e informales, y permitió la democratización política del país, la modernización y europeización de la sociedad civil, el desarrollo económico y la formación de un Estado del bienestar (Caballero, 2008; Caballero y Gallo, 2008; Caballero y Arias, 2010).

Este proceso supuso un cambio de equilibrio institucional para la economía política española, que transitó desde el equilibrio institucional del primer franquismo hacia el nuevo equilibrio institucional de la democracia española. Mientras el primer equilibrio se caracterizaba por un modelo insostenible en el largo plazo, que suponía un carácter autodestructivo del mismo, el equilibrio institucional que emerge de la transición política se basa en el consenso y constituye un marco institucional que podría sostenerse y autorreforzarse con el paso del tiempo. El cambio de equilibrio institucional es el resultado de un proceso de cambio institucional endógeno que tiene en consideración el cambio de cuasiparámetros sociales, culturales e ideológicos (Greif y Laitin, 2004; Caballero, 2008). El nuevo equilibrio institucional que

Las debilidades institucionales que ya acaecían en el modelo español se mantienen durante la crisis, y algunos sucesos nuevos pueden ser sintomáticos del agravamiento de tradicionales vicios institucionales.

emerge tras la dictadura supone unas reglas de juego que permiten un mayor nivel de eficiencia en los mercados políticos y económicos, la formación de políticas públicas en términos homologables al entorno europeo y la configuración de un Estado contractual que incorpora a los distintos sectores de la sociedad española, respeta los derechos de propiedad y el sistema democrático.

Sin embargo, a pesar de los avances que una estática comparativa concluye al analizar ambos equilibrios, el modelo institucional que emerge de la transición política continúa sufriendo diversas deficiencias y debilidades (Arias y Caballero, 2009 y 2013). Problemas de corrupción, ineficiencias del sistema judicial, disfuncionalidades del modelo de descentralización, restricciones en los mercados políticos, disfuncionalidad de la segunda cámara parlamentaria, ausencia de actores de veto o concentración de poder en las jerarquías partidarias son algunas de las debilidades institucionales detectadas a lo largo de la experiencia democrática española (Caballero, 2006). Y estas debilidades han coexistido con un importante nivel de desafección política.

En segundo lugar, señalamos cómo la crisis económica internacional de 2008 afecta a España de manera extremadamente acusada y genera un nuevo escenario social. La Gran Recesión de la economía mundial supuso una crisis diferencial para la economía española, en la que junto a los problemas internacionales aparecen dificultades específicas como el pinchazo de la burbuja inmobiliaria, el alto nivel de endeudamiento privado, la falta de control del déficit público, el deterioro financiero de las cajas de ahorro, la explosión de la prima de riesgo y el crecimiento de la tasa de desempleo hasta el nivel más alto de los países europeos. Todo ello implica un alto nivel de deterioro en los niveles de bienestar del país (recesión económica, recortes sociales, exclusión social de ciertos sectores, paro estructural) que implica la aparición de movimientos de contestación social como el 15M, las huelgas generales, la plataforma antidesahucios o las acciones del Sindicato Andaluz de Trabajadores.

Paralelamente, las debilidades institucionales que ya acaecían en el modelo español se mantienen durante la crisis, y algunos sucesos nuevos pueden ser sintomáticos del agravamiento de algunos de los tradicionales vicios institucionales. Así, el descubrimiento de nuevos casos de corrupción que durante años habían permanecido ocultos en los principales partidos políticos o en la familia real, el incumplimiento de promesas políticas, las tensiones políticas por las relaciones de Cataluña en el modelo institucional español, o el enrocamiento de

las élites políticas, evidencia cómo durante la crisis las principales tendencias de debilidad institucional persisten.

En tercer lugar, hemos aportado evidencia empírica sobre cómo la crisis española implica un incremento sin precedentes en el nivel de insatisfacción política, deteriorando la confianza en el sistema político y las instituciones. De este modo, se evidencia ese descontento con la política y emergen ciertas demandas de cambio de equilibrio de las instituciones políticas. En todo caso, esta insatisfacción política es común a otros países porque la crisis económica mundial daña la valoración política y la confianza en los gobiernos nacionales y la política. En particular, hay evidencia empírica sobre cómo el crecimiento de la tasa de desempleo implicó una fuerte caída de la confianza en las instituciones políticas en distintos países, y específicamente en Estados Unidos (Stevenson y Wolfers, 2011). En concreto, el modelo aplicado para el caso español refleja que si la tasa de desempleo sube un punto, cuatro trimestres más tarde el descontento político sube otro punto (Álvarez-Díaz ...[et al], 2013). Hay un retardo en el traslado del incremento del desempleo a la caída de la valoración política.

A pesar del fuerte incremento de descontento ciudadano con las instituciones políticas del país, lo cierto es que las fortalezas y debilidades del marco institucional español no han cambiado sustancialmente desde los últimos años del ciclo expansivo hasta la etapa de crisis. Esto es razonable si asumimos, tal como muestra la evidencia empírica, el papel fundamental de la crisis económica como factor explicativo del creciente descontento con las instituciones y la política. No obstante, lejos de cerrar esta agenda de investigación, se abren diversas hipótesis de trabajo para investigaciones posteriores, por ejemplo, sobre la posible formación de un círculo vicioso entre recesión económica y caída de la confianza política, y en la medida en que una fuerte y permanente caída de la satisfacción política implicase una mayor desconfianza en las instituciones políticas (o incluso un crecimiento de la desafección, ya tradicionalmente elevada en la democracia española) podrían detectarse y estudiarse las vías concretas de retroalimentación entre crisis económica y crisis institucional, y la importancia de las mismas.

En conclusión, este artículo, además de abrir nuevas vías de investigación para trabajos posteriores, constituye una aportación sobre el caso español, que puede resultar enriquecedora en varias direcciones. En primer lugar, ofrece una narrativa analítica institucional con valor añadido para una audiencia internacional que quiera acercarse al caso español para proceder al análisis comparado. En segundo lu-

gar, el estudio de la experiencia española puede resultar de interés para los estudiosos de las instituciones, que reclaman esfuerzos de carácter histórico, institucional y empírico que aporten evidencia sobre distintos casos de estudio; en este sentido, el caso español es un buen laboratorio desde el que intentar extraer conclusiones. En tercer lugar, los estudiosos de la economía política española pueden encontrar claves institucionales para acercarse a la situación política, económica y social del país. Comprender cómo el equilibrio institucional de la sociedad española se adapta en esta nueva etapa y hasta qué punto hay riesgos de ruptura del equilibrio institucional existente, constituye el eje de una agenda de investigación en la que este artículo pretende ser un primer paso.

Notas

(1) Este escenario depredador implicó: a) que el Estado estaba al servicio de intereses particulares y no incluyentes; b) que el modelo estatal no aglutinaba al conjunto de los agentes, sino que actuaba al servicio de ciertos intereses depredadores, que recogía a los vencedores de la guerra civil; y c) que no existía una división de poderes que garantizase los derechos de propiedad y la credibilidad del compromiso gubernamental (North, 1981 y 1990a; North y Weingast, 1989).

(2) El establecimiento del Estado contractual genera un nuevo marco institucional que afecta al funcionamiento de la economía y también a la elaboración de las políticas públicas. De acuerdo con las tesis *olsonianas*, dos condiciones son necesarias para la buena marcha de la economía: por un lado, el derecho garantizado y bien definido a la propiedad privada para todos, y la ejecución imparcial forzosa de los contratos; y por otra, la ausencia de depredación. En ambas direcciones, el Estado contractual edificado en 1978 supuso saltos cualitativos respecto al modelo anterior, permitiendo que la economía española se dotase de un “gobierno potenciador del mercado”, lo suficientemente poderoso como para proteger y establecer el derecho a la propiedad privada y la ejecución de contratos, y a la vez limitado para no poder privar a los individuos de esos derechos (Olson, 2000).

(3) En cuanto a la formación de las políticas públicas, el nuevo marco institucional supuso unas reglas de juego político que redujeron los costes de transacción y permitieron ganancias de eficiencia respecto a la situación política anterior. Según North (1990b), la estructura institucional más favorable para acercarse a las condiciones institucionales y de información propias de un mercado político eficiente es la sociedad democrática moderna con sufragio universal. La mutación formal del Estado español supuso un avance en esta dirección.

(4) En términos de la teoría de cambio institucional de Avner Greif, debe señalarse que en la última etapa del franquismo, como resultado del desarrollo económico y la modernización social, se modificaron varios “cuasiparámetros” (cambios sociales, culturales, religiosos) y que esto limitó la validez del marco institucional franquista, reduciendo el rango de situaciones en las que el comportamiento acorde con la estructura de auto cumplimiento del franquismo era viable.

(5) Esta sección es una revisión y actualización de los análisis de Arias y Caballero (2009 y 2013).

(6) También podríamos recurrir a índices de globalización económica como los elaborados por la revista *Foreign Policy* o por el KOF Swiss Economic Institute. Según este último, en 2013 España ocupa el puesto 28 de globalización económica en el *ranking* mundial, pero si tenemos en consideración el Kof Index que incorpora las dimensiones políticas, sociales y económicas de la globalización, el país sube en el *ranking* hasta el puesto 17. Asimismo, otro indicador de la calidad institucional viene dado por los índices de libertad económica que elaboran organismos como la Heritage Foundation, aunque estos índices tienen una considerable carga ideológica. Pues bien, según la Heritage Foundation, en 2013 España es un país moderadamente libre que ocupa la posición 46 en el *ranking* mundial, por debajo de países como Colombia, Uruguay o Perú. En este sentido, y a la luz de todos estos indicadores, no resulta extraño que el Global Competitiveness Report 2013-2014 (World Economic Forum, 2013) sitúe a España en el puesto 35 del *ranking* mundial, justamente después de China, Puerto Rico, Islandia, Estonia, Omán y Chile (véase Arias y Caballero, 2009 y 2013, para cuantificar los indicadores de calidad institucional en España en años anteriores).

(7) La combinación de tres elementos explican esta situación: un sistema electoral proporcional corregido por la regla d'Hondt, la delimitación de circunscripciones provinciales y la existencia de fuerzas políticas con una fuerte implantación territorial pero limitada a solo algunas comunidades autónomas.

(8) El Informe de Financiamiento para el Desarrollo Mundial de 2009, realizado por el Banco Mundial, concluía que “el estallido de la crisis financiera provocó una amplia liquidación de inversiones, una pérdida sustancial de riqueza en todo el mundo, mayores restricciones en el otorgamiento de créditos y un crecimiento generalizado de la incertidumbre. Costes más altos en los préstamos y mayores restricciones en las condiciones crediticias, junto con la mayor incertidumbre, generaron una huida hacia la calidad, provocaron que las empresas redujeran sus gastos de inversión y que los hogares pospusieran la compra de productos costosos. Este rápido crecimiento del ahorro por precaución condujo a una abrupta reducción de la inversión mundial, la producción, el comercio y el PIB durante el último trimestre de 2008, tendencia que continuó en el primer trimestre de 2009”.

(9) Este apartado recoge algunos de los principales resultados de Álvarez-Díaz ...[et al] (2013). Para una fundamentación econométrica de los métodos y del análisis empírico que permiten tales resultados, véase el documento original referenciado.

(10) Mientras el análisis de las correlaciones cruzadas entre residuos de la tasa de desempleo y de valoración política confirma los comovimientos de ambas series, esto no permite concluir sobre la existencia de causalidad. Para ello, Álvarez-Díaz ...[et al] (2013) recurren a una regresión de series filtradas, considerando como variable dependiente la valoración política y como explicativa los valores de la variable desempleo y sus retardos, de modo que con un enfoque “de general a específico” eliminan variables hasta que en la ecuación solamente quedan variables estadísticamente significativas. El resultado obtenido muestra que solo sobrevive la variable de retardo 4, y lo hace con un coeficiente negativo que refleja la relación negativa entre variables. Este resultado confirma la existencia de una relación estadística negativa entre valoración política y desempleo, y el test de causalidad de Granger confirma que el desempleo tiene un efecto causal sobre la satisfacción política. Es decir, se concluye que la hipótesis nula (“la tasa de desempleo no tiene efecto causal sobre la confianza política”) puede ser rechazada con el 5% de significación.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James (2012), *Why Nations Fail*, New York, Crown Publishing Group.
- Álvarez-Díaz, Marcos y Caballero, Gonzalo (2008), “The Quality of Institutions: a Genetic Programming Approach”, en *Economic Modelling*, Vol. 25 N° 1, pp. 161-169.
- Álvarez-Díaz, Marcos; Caballero, Gonzalo; Manzano, Baltasar; y Martín, José M. (2013), “Trust in Political Institutions over the Business Cycle in Spain”, Madrid, Fundación de las Cajas de Ahorros (Documento de Trabajo).
- Aoki, Masahiko (1996), “Towards a Comparative Institutional Analysis: Motivations and Some Tentative Theorizing”, en *The Japanese Economic Review*, Vol. 47 N° 1, pp. 1-19.
- Arias, Xosé C. y Caballero, Gonzalo (2009), “Déficit institucional y crisis económica en España: sobre la posibilidad de reformas”, documento presentado en las IX Jornadas de Política Económica, Universidad de Granada.
- _____ (2013), “La economía española y la retórica de las reformas”, en *Propuestas de política económica ante*

- los desafíos actuales, F. González-Fajardo, J. J. Benítez, y S. Pérez (coords.), Ediciones Delta.
- Barzel, Yoram (1997), "Parliament as a Wealth Maximizing Institution: the Right to the Residual and the Right to Vote", en *International Review of Law and Economics*, Vol. 17 N° 4, pp. 455-474.
- _____ (2002), *A Theory of the State*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Bentolila, Samuel; Boldrin, Michele; Díaz-Giménez, Javier; y Dolado, Juan J. (eds.) (2010), *La crisis de la economía española: análisis económico de la Gran Recesión*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA Monografías).
- Caballero, Gonzalo (2001), "La nueva economía institucional", en *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, N° 161, pp. 59-86.
- _____ (2002), "El programa de la nueva economía institucional: lo macro, lo micro y lo político", en *Ekonomiaz*, N° 50, pp. 230-261.
- _____ (2005), "Instituciones, federalismo defensor de mercados y Estado de las autonomías: un análisis de segunda generación", en *El Trimestre Económico*, N° 286, pp. 283-327.
- _____ (2006), "Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos, intereses y jerarquía en la formación de la política económica", en *Problemas del Desarrollo*, Vol. 137 N° 144, pp. 193-220.
- _____ (2007), "Comisiones, grupos parlamentarios y diputados en la gobernanza del Congreso de los Diputados", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 135, pp. 67-107.
- _____ (2008), "El cambio institucional de la economía española del franquismo a la democracia: un análisis histórico institucional", en *Política y Gobierno*, Vol. 15 N° 2, pp. 353-402.
- _____ (2010), "La crisis económica internacional y la política económica de la gobernanza global", en *La Gran Recesión: perspectivas globales y regionales*, G. Caballero y M. D. Garza (eds.), La Coruña, Editorial Netbiblo.
- _____ (2011), "Economía de las instituciones: de Coase y North a Williamson y Ostrom", en *Ekonomiaz*, N° 77, pp. 14-51.
- Caballero, Gonzalo y Arias, Xosé C. (2003), "Una reorientación teórica de la economía política: el análisis político de costes de transacción", en *Revista Española de Ciencia Política*, N° 8, pp. 131-161.

- _____ (2010), "The Institutional Foundations of the Modernization of Economic Policy: the Case of Spain, 1975-1991", en *The IUP Journal of Governance and Public Policy*, Vol. 5 Nos. 1-2, pp. 20-40.
- _____ (2013), "Transaction Cost Politics in the Map of the New Institutionalism", en *Advances in Political Economy: Institutions, Modeling and Empirical Analysis*, N. Schofield, G. Caballero y D. Kselman (eds.), Berlin, Springer.
- Caballero, Gonzalo y Gallo, Andrés (2008), "Las dinámicas institucionales del éxito y del fracaso económico: un análisis institucional histórico y comparativo de España y Argentina (1950-2000)", en *Revista de Economía Mundial*, N° 20, pp. 99-137.
- Caballero, Gonzalo y Soto, David (2014), "Nueva sociología económica y nuevo institucionalismo en sociología: enfoques contemporáneos", en *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*, X. C. Arias y G. Caballero (eds.), Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (Colección Academia).
- Colomer, Josep M. (1998), *La transición a la democracia: el modelo español*, Barcelona, Anagrama.
- _____ (1999), "El modelo español de democratización", en *Política y Gobierno*, Vol. 6 N° 1, pp. 173-185.
- Dixit, Avinash (1996), *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective*, Cambridge, The MIT Press.
- Doing Business (2012), *Doing Business 2012*, Washington, World Bank.
- Economist Intelligence Unit (2013), *Democracy Index 2012: Democracy at a Standstill*, London, The Economist.
- Fernández-Villaverde, Jesús; Garicano, Luis; y Santos, Tano (2013), "Political Credit Cycles: the Case of the Euro Zone", Cambridge, National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper; N° 18899).
- Fundación Alternativas (2013), *Informe sobre la democracia en España, 2013: un gran salto hacia atrás*, Madrid, Editorial La Catarata.
- García Delgado, José L. y Jiménez, Juan C. (1999), *Un siglo de España: la economía*, Madrid, Marcial Pons.
- Gracia, Jordi y Ruiz, Miguel A. (2001), *La España de Franco (1939-1975): cultura y vida cotidiana*, Madrid, Editorial Síntesis.

- Greif, Avner (2001), "The Influence of Past Institution on its Rate of Change: Institutional Perpetuation and Endogenous Institutional Change", paper presented at the Conference of the ISNIE, Berkeley, California, September.
- _____ (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy*, Cambridge University Press.
- Greif, Avner y Kingston, Christopher (2011), "Institutions: Rules or Equilibria?", en *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, N. Schofield y G. Caballero (eds.), Berlin, Springer.
- Greif, Avner y Laitin, David D. (2004), "A Theory of Endogenous Institutional Change", en *American Political Science Review*, Vol. 98 N° 4, pp. 633-652.
- Huntington, Samuel P. (1991), *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Iglesias, Pablo y Arias, Xosé C. (2007), "El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial", en *Presupuesto y Gasto Público*, Vol. 47 N° 2, pp. 137-161.
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; y Mastruzzi, Massimo (2010), "The Worldwide Governance Indicators, 1996-2011: a Summary of Methodology, Data and Analytical Issues", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 5430).
- Kingston, Christopher y Caballero, Gonzalo (2009), "Comparing Theories of Institutional Change", en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 5 N° 2, pp. 151-180.
- Moral, Félix (2001), *Veinticinco años después: la memoria del franquismo y de la transición a la democracia en los españoles del año 2000*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Muñoz Soro, Javier (2006), *Cuadernos para el diálogo (1963-1976): una historia cultural del segundo franquismo*, Madrid, Marcial Pons (Ediciones de Historia).
- North, Douglass C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, Nueva York, W.W. Norton.
- _____ (1990a), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (1990b), "A Transaction Cost Theory

- of Politics”, en *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 2 N° 4, pp. 355-367.
- _____ (1993), “Autobiography”, Stockholm, Nobel e-Museum, <http://www.nobelprize.org>.
- _____ (1999), “In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory”, en *Competition and Cooperation: Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*, J. Alt, M. Levi y E. Ostrom, New York, Russell Sage Foundation.
- _____ (2000), “La evolución histórica de las formas de gobierno”, en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 2 N° 2, pp. 133-148.
- North, Douglass C. y Weingast, Barry R. (1989), “Constitutions and Commitment: the Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England”, en *The Journal of Economic History*, Vol. 49 N° 4, pp. 803-832.
- Olson, Mancur (2000), *Power and Prosperity*, New York, Basic Books.
- Ortega, Eloísa y Peñalosa, Juan (2012), “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”, Madrid, Banco de España (Documentos Ocasionales; N° 1201).
- Pesaran, M. Hashem; Shin, Yongcheol; y Smith, Richard (2001), “Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships”, en *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 16 N° 3, pp. 289-326.
- Schofield, Norman y Caballero, Gonzalo (eds.) (2011), *Political Economy of Institutions, Democracy and Voting*, Berlin, Springer.
- Schofield, Norman; Caballero, Gonzalo; y Kselman, Daniel (eds.) (2013), *Advances in Political Economy: Institutions, Modelling and Empirical Analysis*, Berlin, Springer.
- Stevenson, Betsey y Wolfers, Justin (2011), “Trust in Public Institutions over the Business Cycle”, en *American Economic Review*, Vol. 101 N° 3, pp. 281-287.
- Varela Parache, Manuel (1989), “El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo”, en *Información Comercial Española*, Nos. 676-677, pp. 41-55.
- Varela Suanzes-Carpegna, Joaquín (2006), “El Estado en la España del siglo XX (concepto y estructura)”, en *Revista de Estudios Políticos*, N° 131, pp. 23-52.
- Weingast, Barry (2004), “Constructing Self-Enforcing Democracy in Spain”, en

- Politics from Anarchy to Democracy: Rational Choice in Political Science*, J. Oppenheimer e I. Morris (eds.), Stanford, Stanford University Press.
- Williamson, Oliver E. (2000), "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, pp. 595-613.
- World Economic Forum (2013), *Global Competitiveness Report 2013-2014*, Geneva, World Economic Forum.

**La administración pública de los EE.UU.:
de lo local a lo global**

Donald E. Klingner

Donald E. Klingner

Doctor en Administración Pública por la Universidad del Sur de California (1974). *Distinguished Professor* en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Colorado, Colorado Springs. Miembro de la Academia Nacional de Administración Pública (NAPA), y ex presidente de la Sociedad Americana de Administración Pública (ASPA). Es coautor de *Administración de personal público* (2010, 6ª edición), publicado en inglés y en chino. Ha sido Académico *Senior* del Programa Fulbright (Centroamérica 1994), profesor visitante en la UNAM, México (1999-2003) y consultor de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo sobre el fortalecimiento de capacidades de gestión pública. Fue miembro de Indiana University-Purdue University Indianapolis (1974-1980) y la Universidad Internacional de Florida (1980-2001). Prestó servicios en la U.S. Civil Service Commission (1968-1973).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: donald.klingner@gmail.com

Cualesquiera que sean las presiones específicas que definen la globalización en un contexto determinado, ellas por lo general incrementan las exigencias para la buena gobernanza.

La administración pública de los EE.UU.: de lo local a lo global

Introducción

Las fuerzas del mercado, la facilidad para viajar, la red Internet y las comunicaciones electrónicas se encuentran entre los principales factores que han creado las interdependencias y los vínculos globales. Este ensayo: 1) describe la relación entre la globalización y la gobernabilidad, 2) explica cómo la globalización ha transformado la política de Estados Unidos y la administración pública, 3) rastrea los efectos de la globalización sobre la teoría de la administración pública de EE.UU. y sus raíces disciplinarias, 4) analiza los retos en la aplicación de la investigación comparada de la administración pública frente a los problemas mundiales de desarrollo, y 5) describe cómo preparar los administradores y las organizaciones públicas competentes a nivel mundial.

1. La relación entre globalización y gobernanza

La globalización describe las condiciones interactivas que hacen que el mundo sea más pequeño y más interconectado (Keohane y Nye, 2000). Estas incluyen las tecnologías más rápidas y más baratas de información, comunicación y transporte (TIC); la gama de condiciones demográficas, económicas, políticas, sociales y ambientales; y las amenazas como la pobreza, la guerra, el terrorismo, la violencia, los conflictos étnicos, la contaminación ambiental, los desastres naturales, las pandemias y el cambio climático global. Sin embargo, mientras que los mercados y las instituciones mundiales parecen inevitables, los temores y las aspiraciones más profundas de la gente a menudo se centran en temas definidos por la identidad étnica y cultural local (Friedman, 2000). Fred Riggs (2004) inventó el término “glocalización” para describir los efectos interactivos de estas dos presiones contradictorias.

Cualesquiera que sean las presiones específicas que definen la globalización en un contexto determinado, ellas por lo general incrementan las exigencias para la buena gobernanza, es decir, respuestas

Recibido: 03-02-2014. Aceptado: 30-05-2014.

políticas eficaces por parte de funcionarios electos y designados, administradores públicos y las instituciones financieras internacionales (IFI). El buen gobierno significa una mayor capacidad de los gobiernos para reunir recursos y coordinar las respuestas autorizadas nacionales e internacionales (Farazmand, 1999; Pollitt y Bouchaert, 2000; Jreisat, 2011). En los países desarrollados, esto normalmente significa el mantenimiento de las capacidades de los gobiernos para coordinar las políticas, recopilar información, proporcionar servicios a través de socios múltiples (a menudo no gubernamentales), reemplazar las burocracias jerárquicas con mecanismos más flexibles para la gestión indirecta del gobierno (DiIulio, Garvey y Kettl, 1993; Brudney, O'Toole y Rainey, 2000; Kettl, 2002), y resolver los problemas de desempeño y de responsabilidad causados por las interacciones entre los sectores y niveles gubernamentales (Klingner, Nalbandian y Romzek, 2002). En los países en vías de desarrollo, el buen gobierno por lo general significa el establecimiento de la capacidad del gobierno para prestar servicios públicos esenciales (a través de las funciones básicas de gestión como el presupuesto, la gestión de los recursos humanos y la evaluación de programas), centrándose al mismo tiempo en los cambios más fundamentales (por ejemplo, participación ciudadana, descentralización, innovación y emprendedores, liderazgo) (Kettl, 1997) requeridos para sistemas políticos eficaces. El buen gobierno es el denominador común en las respuestas a problemas mundiales en curso como la piratería de Somalia, el control del Talibán de una gran parte de Afganistán (Rubin, 2007), la incapacidad de Pakistán para prevenir el movimiento de militantes y suministros de al-Qaeda desde Afganistán (Traub, 2009), los conflictos sectarios en Irak (Brinkerhoff y Mayfield, 2005), y la guerra contra las drogas impulsada por los flujos de drogas, armas y dinero a través de la frontera entre México-Estados Unidos (Astorga Almanza y Shirk, 2010). Especialmente en los Estados frágiles y/o en transición caracterizados por la pobreza endémica, la enfermedad, la violencia y la corrupción, y encerrados en círculos viciosos y aparentemente interminables de anarquía y represión, el buen gobierno se considera esencial para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015 (es decir, terminar con la pobreza y el hambre; combatir el VIH/SIDA, lograr la educación universal, la igualdad de género, la salud infantil y la salud materna), la sostenibilidad ambiental y la construcción de alianzas mundiales (United Nations, 2012).

Al aumentar las exigencias para un gobierno eficaz y sensible, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública poniendo de relieve la ambivalencia en los EE.UU. entre el globalismo y el parroquialismo.

2. La globalización ha transformado la política y la administración pública en los EE.UU.

Al aumentar las exigencias para un gobierno eficaz y sensible, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública poniendo de relieve la ambivalencia en los EE.UU. entre el globalismo y el parroquialismo, la tensión entre la formulación de políticas por el Estado y por el mercado, y el conflicto entre la soberanía nacional y la gobernanza en red.

La ambivalencia entre el globalismo y el parroquialismo

Desde sus inicios coloniales hasta el presente (Twain, 1869/2013), los estadounidenses han tenido sentimientos encontrados sobre el resto del mundo. Por un lado, la cultura política de EE.UU. está innegablemente caracterizada por fuertes tendencias hacia el aislamiento y el provincianismo. Las advertencias de los Padres Fundadores sobre los peligros de la “intervención en el exterior” se hizo eco el tiempo suficiente para que el Congreso rechazara los esfuerzos del presidente Wilson para llevar a los EE.UU. a la Sociedad de las Naciones en 1919. Y a pesar de las palabras acogedoras de Emma Lazarus dirigidas a los inmigrantes que llegan a la Isla de Ellis, las sucesivas oleadas de estos a los EE.UU. (por ejemplo, alemanes, irlandeses, chinos, judíos, italianos e hispanos) han sido por lo general seguidas por movimientos populistas y leyes de exclusión contra “inmigrantes indeseables”.

En contraste, el hecho de que los EE.UU. ha sido una gran potencia mundial, al menos desde la Guerra Española-Americana (1898), junto con una amplia presunción de “excepcionalismo americano” (es decir, la creencia estadounidense de que EE.UU. ha sido favorecido por circunstancias históricas o la bendición de Dios y es, por lo tanto, responsable de llevar la democracia y el capitalismo a los países en desarrollo), han conducido a menudo a las intervenciones militares estadounidenses en el extranjero (Zimmerman, 2002). Contrariamente a la creencia popular acerca de la insularidad estadounidense, el número de ciudadanos de Estados Unidos con pasaporte ha aumentado de manera constante desde la Segunda Guerra Mundial: se ha duplicado de 56 millones en 2002 a 112 millones en 2012 (U.S. Department of State, 2013). Y a pesar del mito de su arrogancia e insensibilidad (Burdick y Lederer 1958/1999), los estadounidenses son considerados, en general, agradecidos, amables y corteses viajeros por el mundo.

Independientemente de esta ambivalencia, las actitudes de los estadounidenses hacia la globalización se forman generalmente por la suposición de que tener la ciudadanía de EE.UU. es el equivalente genético a ganar la lotería mundial. Si bien la globalización hace que el mundo sea más pequeño (García-Zamor y Kator, 1994), la preeminencia mundial de Estados Unidos hace que la globalización parezca más cómoda que alarmante a los ojos de la mayoría de los estadounidenses. Para el resto del mundo -particularmente para los países en desarrollo y en transición- la globalización puede significar riesgo creciente e incertidumbre. Para los países desarrollados como los EE.UU., por lo general significa más opciones de viaje y electrónica importada, ropa y otros bienes de consumo más baratos. La globalización aumenta viajes y turismo, y el malestar económico global ha significado que el dólar compra más en Europa, India y América Latina. Aunque la mayoría de los estadounidenses sigue siendo monolingüe, por regla general no es una barrera para el turismo mundial. El inglés es un idioma común con Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña y gran parte del Caribe. Sigue siendo una lengua oficial en muchos países del antiguo Commonwealth británico (por ejemplo, India, Pakistán y Sudáfrica), y se ha convertido en una lengua franca para los negocios internacionales y el turismo. Los estadounidenses están preocupados por los países donde las condiciones inestables o políticas anti-Estados Unidos amenazan la hegemonía de EE.UU. (por ejemplo, el terrorismo en el Medio Oriente, o la acumulación de armas nucleares en Irán y Corea del Norte). Sin embargo, su preocupación por lo general se enfoca menos en la comprensión de estas condiciones o políticas, y más en disminuir cualquier riesgo que puedan entrañar para la seguridad doméstica de EE.UU.

Esta ambivalencia entre la globalización y el parroquialismo se extiende a la política y la administración pública estadounidense. Si bien la administración pública de EE.UU. es indiscutiblemente comparativa (Riggs, 1968, 1976 y 1980; Stillman, 1999), sus principios fundamentales -separación constitucional de poderes (Rosenbloom, 1983), teoría administrativa prusiana (Weber, 1922/1997), gestión científica (Taylor, 1912/1997) y la dicotomía política-administración (Waldo, 1948)- están firmemente arraigados en los EE.UU. y en Europa Occidental. Los estudiantes estadounidenses se centran en la administración pública nacional, ya que proporciona las competencias que necesitan para obtener puestos de trabajo en los organismos públicos estadounidenses, o las organizaciones no gubernamentales y empresas con sede en los EE.UU. Y los estudiantes extranjeros asisten a las universidades

estadounidenses para mejorar su inglés y porque ellos o sus patrocinadores gubernamentales consideran que las habilidades en política y gestión occidental son competencias esenciales en sus carreras. Esta ambivalencia entre la globalización y el parroquialismo dificulta a los administradores públicos estadounidenses darse cuenta de las ventajas de una perspectiva internacional y comparada (Klingner y Washington, 2000). En primer lugar, impide que los estadounidenses se vean a sí mismos como los ven los demás y, por lo tanto, reduce la capacidad para comprender su propio país en su contexto. En segundo lugar, les impide aprender sobre el resto del mundo y, por lo tanto, la aplicación de las lecciones aprendidas en otros lugares para su propio beneficio. Por lo tanto, les impide convertirse en administradores públicos globales competentes, ya sea como individuos o como miembros de diversas organizaciones multiculturales.

La tensión entre el dominio de las políticas públicas y el dominio del mercado

Después de 1945 se hizo evidente en los EE.UU. que la red de agencias públicas, los programas, el gasto y el empleo públicos, que comprenden el Estado administrativo (Waldo, 1948), habían sido esenciales para poner fin a la Gran Depresión y ganar la Segunda Guerra Mundial. La intervención del gobierno sigue siendo en EE.UU. la herramienta dominante para el logro de los objetivos sociales nacionales que marcaron la “Gran Sociedad” de la década de 1960, y los objetivos políticos y económicos internacionales durante la Guerra Fría con la Unión Soviética.

Sin embargo, una década de malestar político y económico (caracterizada por la inflación crónica, el desempleo y el aumento de la deuda pública) en los EE.UU. durante los años 1970 condujo al resurgimiento en la opinión pública de los valores y los mecanismos del mercado, marcado por las elecciones del presidente Ronald Reagan y la primera ministra Margaret Thatcher en los años 1980. A medida que el papel del gobierno como proveedor de todos los servicios públicos en los niveles estatal y federal cedió al concepto de gobierno como “garante” de los servicios (Osborne y Gaebler, 1992), los servicios fueron progresivamente privatizados o subcontratados, y los empleos públicos eran ocupados cada vez más por trabajadores temporales o contratados en lugar de empleados del servicio civil (Klingner, Nalbandian y Llorens, 2010). Hoy en día, miles de organizaciones sin fines de lucro ofrecen habitualmente servicios sociales del gobierno local financiados por impuestos o tasas de usuario, y contribuciones caritativas. Las distinciones entre

Las presiones por un gobierno más eficiente y menos burocrático -o simplemente por menos gobierno- coexisten con continuas presiones para una mayor regulación gubernamental.

los sectores público y privado llegaron a ser menos visibles durante el repunte de la economía en los años 90, y continuaron durante las guerras en Irak y Afganistán, donde los contratistas privados no solo proporcionaron servicios de apoyo, sino que lucharon al lado de las tropas uniformadas. Los ciudadanos esperan que los servicios públicos se entreguen conveniente y eficientemente, no importa si son suministrados por una agencia pública, un contratista privado o una ONG. Los gestores públicos han tenido que ajustar su forma de pensar desde un enfoque basado en la gestión de personas y servicios hacia un enfoque basado en la gestión de contratos, conscientes de que aún son políticamente responsables por la calidad en la prestación de servicios (Cooper, 2003).

Sin embargo, las presiones por un gobierno más eficiente y menos burocrático -o simplemente por menos gobierno- coexisten con continuas presiones para una mayor regulación gubernamental. La elección del presidente Obama y las victorias del Partido Demócrata en las elecciones nacionales y estatales en 2008 y 2012 volvió a cambiar el panorama político. Como la evidencia mostraba que la excesiva dependencia de los valores del mercado y de sus mecanismos había sido responsable de la desregulación de las finanzas, bienes raíces y seguros, lo que a su vez había dado lugar a la especulación desenfrenada en las inversiones de alto riesgo como los derivados, la opinión pública, mayoritariamente, cambió de nuevo al apoyar un incremento de la regulación del sector privado por el sector público para garantizar la estabilidad económica y una distribución más equitativa de oportunidades y de ingresos.

Independientemente de tales fluctuaciones en el corto plazo, la ascendencia de los mercados sobre los gobiernos desde la década de 1970 ha sido sin duda la tendencia mundial dominante en la administración pública y en el desarrollo durante el último medio siglo (Yergin y Stanislaw, 1998; Peters, 2001). El principal efecto de esta tendencia sobre el desarrollo internacional ha sido que las instituciones financieras internacionales (IFI) (por ejemplo, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional) creadas para lograr la prosperidad, el libre comercio y el crecimiento económico, a menudo no han podido hacerlo debido a la insistencia ideológica sobre la virtud de las soluciones basadas en el mercado, aun en presencia de pruebas en contrario (Haber, North y Weingast, 2003).

Si bien la soberanía nacional y la gobernanza en red pueden en teoría ser combinadas, su legitimación en la ley o en la práctica efectiva sigue siendo incierta.

El conflicto entre la soberanía nacional y la gobernanza en red

A la tensión entre las respuestas a la globalización basadas en la política pública y otras basadas en los mecanismos del mercado se le une el conflicto acerca de si es el “gobierno” o la “*governabilidad*”¹ el mejor marco para lograr el desarrollo y la estabilidad global (Nye y Donahue, 2000; Kahler y Lake, 2003; Klingner, 2006a y 2009b). En este contexto, el “gobierno” se refiere a las respuestas políticas autorizadas por los organismos públicos, mientras que la “*governabilidad*” también incluye las interacciones colectivas más amplias con consecuencias públicas significativas por parte de empresas y organizaciones no gubernamentales. “La soberanía nacional” asume que el desarrollo y la estabilidad global pueden alcanzarse mejor mediante políticas gubernamentales tradicionales coordinadas a través de la diplomacia internacional, y complementadas con programas patrocinados por corporaciones multinacionales y organizaciones no gubernamentales. La emergente opción de “gobernanza en red” supone que estos objetivos pueden alcanzarse mejor mediante la combinación de las políticas del gobierno nacional tradicional con iniciativas comunitarias patrocinadas por corporaciones multinacionales y ONG.

Dos ejemplos ilustran este dilema. En primer lugar, mientras que otros países se oponen por lo general a las iniciativas militares unilaterales estadounidenses en Irak o Afganistán, los esfuerzos multinacionales para el mantenimiento de la paz de la OTAN y de la ONU se ven obstaculizados por problemas de comunicación, coordinación y control. En segundo lugar, las tribulaciones económicas de Europa reflejan la tensión entre el compromiso compartido de los europeos para poner fin a los nacionalismos, las guerras étnicas y religiosas que los habían atormentado durante el último milenio, y la incapacidad de la Unión Europea para reconciliar la soberanía nacional con la necesidad de políticas económicas, monetarias y marcos regulatorios uniformes. Si bien la soberanía nacional y la gobernanza en red pueden en teoría ser combinadas, su legitimación en la ley o en la práctica efectiva sigue siendo incierta (O’Toole y Hanf, 2002; Newland, 2006; Nickel, 2007).

Como resultado, la estructura actual de apoyo al desarrollo global es una red débil de los programas de ayuda internacional a cargo de

¹ Nota del editor: el autor se está refiriendo a lo que en español se designa como “gobernanza”.

naciones soberanas, instituciones financieras internacionales y organizaciones no gubernamentales a nivel mundial. Dado el heterogéneo y cambiante entorno internacional para el desarrollo, la implementación de las iniciativas de desarrollo coordinadas se encuentra con los mismos tipos de problemas que afectan a los esfuerzos militares multinacionales. Incluso muchos líderes de las IFI critican sus procesos internos de toma de decisiones por su desaliento a la disidencia, y lo que ellos ven como una tendencia constante a anteponer los intereses de los países desarrollados -principalmente los EE.UU. y Europa Occidental- por encima de los de las naciones más pobres (Stiglitz, 2001). Stiglitz recomienda que las IFI cesen sus actividades a puerta cerrada y sean más democráticas y más transparentes, de modo que puedan con el tiempo evolucionar hacia un sistema de gobernanza global que pueda contrarrestar con eficacia los intereses más particulares de los Estados-nación y de los conglomerados empresariales (Berkman, 2008; Berkman ...[et al], 2008).

La preocupación por la soberanía nacional obliga a las instituciones financieras internacionales a trabajar con gobiernos en lugar de organizaciones no gubernamentales internacionales (Mathiason, 2008) y previene de interferir en los asuntos políticos internos de los países en los que están sus clientes (Woods, 2006). Ellas pueden influir en el comportamiento de los gobiernos a través de su experiencia en materia de gobernanza y reforma institucional. Sin embargo, la ayuda condicionada que favorecen es generalmente ineficaz para garantizar la reforma institucional, particularmente cuando otros países como China utilizan una ayuda no condicionada para abrir mercados y acceder a las materias primas (Foerstel, 2008). La corrupción es un importante obstáculo para la eficacia de la ayuda (Marquette, 2003). Sin embargo, las actividades de monitoreo y vigilancia de las instituciones financieras internacionales siguen siendo en gran medida ineficaces, sobre todo en materia de adquisiciones y auditoría (U.S. General Accounting Office, 2000; Thornburgh, Gainer y Walker 2000).

3. Los efectos de la globalización sobre la teoría de la administración pública y sus raíces disciplinarias

La Administración Pública es una disciplina reconocida a nivel mundial, respetada internacionalmente por su utilidad y relevancia para la construcción de sistemas y procesos administrativos eficaces. Está representada en todo el mundo por una serie de asociaciones profesionales (por ejemplo, la Sociedad Americana de Administración Pública,

el Grupo Europeo de Administración Pública, y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas). Estas asociaciones trabajan juntas a través de conferencias de cooperación, de la investigación colaborativa y de la erudición, cuyos resultados se difunden mediante una variedad de revistas académicas (por ejemplo, *Public Administration Review*, *International Journal of Public Administration*, *Public Administration and Development*, *International Review of Administrative Sciences*, y *Public Administration*). Una consecuencia de esta “globalización” académica es que la Administración Pública de EE.UU. como disciplina es muy global, no parroquial (Jreisat, 2011). Sin embargo, la globalización también ha dejado al descubierto conflictos académicos dentro de la teoría de la administración pública. Estos incluyen: a) las tensiones entre los enfoques disciplinarios y multidisciplinarios, b) la tensión entre la Economía y otras disciplinas de las Ciencias Sociales, y c) las tensiones, dentro de la administración pública de EE.UU., entre la Administración Comparada, la Administración del Desarrollo y la Nueva Gerencia Pública (NGP) global como enfoques alternativos a la administración pública global.

Enfoques disciplinarios o multidisciplinarios

Las universidades estadounidenses se estructuran generalmente de acuerdo con una taxonomía que separa conocimiento (y, por lo tanto, la enseñanza y el aprendizaje) entre las artes, las humanidades y las ciencias. Estas últimas se dividen entre las ciencias naturales y sociales, y las ciencias sociales entre la economía, la ciencia política y la sociología / antropología. La administración pública surgió de la ciencia política. Mientras que los eruditos estadounidenses de todos estos campos hacen investigaciones en el desarrollo internacional, los silos académicos pueden hacer que sea difícil para los investigadores en diferentes campos compartir o sacar provecho de los resultados de las investigaciones.

Enfrentados a lo que consideran la ineficacia de los enfoques basados en las disciplinas tradicionales relacionadas con las consecuencias de la globalización, los economistas políticos han desarrollado lo que ellos creen que es un marco más unificado y adaptable. A lo largo de gran parte del mundo, la “economía política” es entendida y respetada como un enfoque interdisciplinario alternativo que combina las herramientas y los conceptos de las ciencias sociales. En contraste con las distintas disciplinas que lo integran, la economía política es a la vez descriptiva y normativa. Se trata de un enfoque amplio y transversal

La adopción de cualquiera de los marcos más amplios podría ayudar a los administradores públicos estadounidenses a concentrarse en los “grandes temas” que definen la gestión pública al nivel internacional.

a los acontecimientos del mundo, que combina perspectivas históricas y actuales (por ejemplo, el poder y la riqueza, política y economía, Estado y mercado, la *realpolitik*, institucionalismo y marxismo) con una agenda de investigación-acción continua (Hoogvelt, 2001).

La economía política no es el único paradigma normativo, multidisciplinario y orientado a la acción para interpretar los problemas de globalización y de gobernanza. Otros incluyen la teoría crítica (Box, 2004), la teoría feminista (Stivers, 1993) y los modelos de evolución socio-culturales (Diamond, 1999; Harrison y Huntington, 2000). La adopción de cualquiera de estos marcos más amplios podría ayudar a los administradores públicos estadounidenses a concentrarse en los “grandes temas” que desafían la creación de capacidad a nivel mundial y definen la gestión pública al nivel internacional, en lugar de los pequeños ajustes administrativos destinados a aumentar la productividad marginal en países desarrollados (Kirlin, 1996; Kirlin, 2001).

La Economía y otras disciplinas de las Ciencias Sociales

Después de la Segunda Guerra Mundial, los líderes políticos y económicos occidentales trabajaron juntos para definir y abordar cuestiones del desarrollo mundial. Basándose en el éxito del Plan Marshall, ellos se centraron en el crecimiento macroeconómico como el criterio para el desarrollo económico, y presumieron que se requería de la transferencia de tecnología avanzada (es decir, occidental) y de técnicas administrativas (Klingner, 2003). Cuando el pensamiento económico cambió las estrategias de desarrollo basadas en el Estado por las del mercado en los años 1980, los economistas identificaron los factores estructurales (por ejemplo, la geografía, el subdesarrollo, la cultura y antiguo estatus colonial) que impedían a los mercados funcionar correcta y efectivamente. Su solución fue poner en marcha estas economías mediante las inversiones masivas de capital dirigidas hacia la modernización de la infraestructura, y en industrias que ejercieran un efecto multiplicador sobre las economías nacionales. Los principales actores fueron los gobiernos centrales de los países y las instituciones financieras internacionales, que centraron sus esfuerzos hacia el desarrollo del tercer mundo en torno a los ajustes estructurales (es decir, la reducción de los gastos públicos con el fin de liberar capital para su utilización por el sector privado), el pago de las deudas internacionales y las ayudas dirigidas a la adopción de políticas (por ejemplo, el libre comercio y los presupuestos equilibrados) diseñadas

El dominio de la teoría económica en torno al desarrollo internacional significa que los académicos y los políticos seguirán siendo ignorantes de la contribución intelectual de los estudiosos de otros campos.

para permitir que los mercados funcionen de manera más eficiente en los gobiernos receptores.

En el decenio de 1990, todavía creyendo en la eficacia de las políticas macroeconómicas y estructurales, los economistas neoliberales y políticos habían llegado a la conclusión de que la creación de mercados eficientes también requiere reformar las instituciones políticas (Haber, North y Weingast, 2003; North ...[et al], 2007). Las IFI entonces comenzaron a centrarse en los programas de ayuda para construir capacidades de gobierno y alcanzar la “buena gobernanza”. Sin embargo, incluso algunos países con políticas e instituciones económicas comúnmente favorecidas no lograron hacer crecer sus economías. De este modo, los economistas del desarrollo en el nuevo milenio favorecieron estrategias que combinan tácticas de todas las etapas previas de la reforma: la ayuda financiera, las reformas estructurales basadas en el mercado, y la creación de capacidad de gobierno enmarcado en la economía institucional (Easterly, 2002; Sachs, 2005; Collier, 2008; Klingner, 2009a). Sin embargo, dado que las IFI se concentran en el desarrollo macroeconómico, el riesgo sigue siendo que los criterios económicos eclipsen otros indicadores de desarrollo mundial. Stiglitz (2001) propone cambiar la ideología subyacente de estas instituciones para reflejar una evaluación más equilibrada de los mercados libres y el libre comercio, que mida no solo el crecimiento económico proyectado, sino también las consecuencias no económicas (es decir, culturales, ambientales, sociales y políticas) de las políticas y programas. El riesgo relacionado es que el dominio de la teoría económica en la comunidad de expertos estadounidenses en torno al desarrollo internacional significa que los académicos y los políticos seguirán siendo ignorantes de la contribución intelectual de los estudiosos de otros campos. Por ejemplo, la mayoría de los economistas se han dado cuenta que las instituciones políticas influyen en los resultados de las reformas estructurales y las políticas macroeconómicas, sin ser necesariamente conscientes de que los científicos políticos (por ejemplo, March y Olsen, 1984) dijeran que aquellas eran primero y debían ser mejores. Los economistas pueden aceptar que la diferenciación de North ...[et al] (2007) entre órdenes sociales limitados y órdenes sociales de acceso abierto es correcto, sin necesariamente saber que el concepto de Riggs (1964) de “sociedad prismática” describió este fenómeno antes y con mayor autoridad. Así, mientras que los economistas del desarrollo y los responsables de políticas públicas se merecen el crédito de fortalecer la teoría económica

clásica con conocimientos de otras disciplinas, podría decirse que es mejor leer los académicos originales en esos campos, en vez de leerlos traducidos (Sachs, 2004). Por otra parte, los modelos de desarrollo que hacen hincapié en el papel clave de los economistas como agentes de cambio internacionales, con “poder estelar” de trabajar entre las IFI y los países receptores, sobreestiman la eficacia de las relaciones de arriba hacia abajo, y subestiman el efecto de variables contextuales y de los receptores en el desarrollo (Manning, 2008; Dowden, 2009). Pero debido a que los economistas dominan en las evaluaciones de los programas y en las recomendaciones de política de las IFI, el reto para los administradores públicos es el desarrollo de la misma cultura de la investigación con el fin de producir los resultados correspondientes que den una mayor credibilidad a su asesoramiento en materia de gobernanza y en sus intervenciones (Reid, 2007).

Conflicto entre los enfoques alternativos: Administración Comparada, Administración del Desarrollo y Nueva Gestión Pública global

Si bien la administración pública de EE.UU. se ha considerado comparativa desde su génesis (Stillman, 1999), los académicos estadounidenses continúan acercándose a la administración pública no estadounidense desde tres perspectivas académicas independientes. La administración comparada se compone de la investigación descriptiva y de valor neutral, de modelos de gobernanza y sistemas administrativos en contextos diversos (históricos, económicos, políticos y sociales), y evalúa la capacidad relativa de los sistemas administrativos basados en las tendencias y condiciones subyacentes (Riggs, 1980; Heady, 1996 y 1998).

La administración del desarrollo es una más normativa y prescriptiva amalgama de la economía y la administración pública. Por lo general, supone que las leyes, las instituciones, las políticas y los procedimientos administrativos occidentales son superiores a los originados en los países en vías de desarrollo debido a su mayor racionalidad, eficiencia y relación con los ideales democráticos. Fomenta la difusión y adopción de las reformas introducidas por los consultores occidentales, proporcionando becas, préstamos y asistencia técnica de los países donantes y de los consultores de las IFI, al tiempo que insiste en que la ayuda esté condicionada a cambios institucionales como la reforma reglamentaria o la reducción de la corrupción (Werlin, 1990).

Dado que el desarrollo global es una meta innegablemente normativa, el objetivo no es eliminar el sesgo, sino hacerlo aún más explícito.

Por último, la Nueva Gerencia Pública (NGP) global es compatible con la eficacia administrativa y la rendición de cuentas burocrática (Barzelay, 2001). Se presume que los sistemas administrativos de los países en vías de desarrollo tienden a evolucionar hacia una mayor racionalidad y transparencia como indicadores del buen gobierno y del desarrollo económico (Kettl, 1997). Sus adherentes, junto a los gerentes del desarrollo, afirman que el gobierno racional y transparente es un ideal universal, un punto de vista no necesariamente compartido por los comparativistas. Por otra parte, están de acuerdo con los administradores comparativos en el reconocimiento de la necesidad de comprender los sistemas administrativos en su contexto antes de tratar de cambiarlos por partes, un punto de vista no necesariamente avalado por los gerentes de desarrollo.

4. Aplicación de las investigaciones de la Administración Pública Comparada a las metas del desarrollo global

Incluso si consideramos estas disputas académicas como luchas internas académicas, la aplicación de la investigación comparada en administración pública a cuestiones del desarrollo mundial puede ser problemática (Riggs, 1962 y 1991; Jreisat, 2005). Dado que el desarrollo global es una meta innegablemente normativa, el objetivo no es eliminar el sesgo, sino hacerlo aún más explícito. Una vez que aceptamos los objetivos que buscamos y los indicadores que utilizaremos para medirlos, tenemos que desarrollar una agenda de investigación en acción, centrada y amplia, seleccionar los métodos apropiados de investigación (incluyendo la observación participante, así como la recopilación de datos y análisis objetivos), y difundir los resultados de la investigación con eficacia. Las agencias internacionales de desarrollo, las IFI y las ONG ya recogen y publican información que los administradores públicos pueden utilizar para comparar el desempeño en una serie de indicadores descriptivos relacionados con la pobreza (United Nations, 2012), el desarrollo económico (World Bank, 2012), la libertad política (Freedom House, 2012) y la percepción de corrupción (Transparency International, 2012). Si bien los datos cuantitativos agregados no dan las imágenes completas, pueden ayudar a medir el progreso y a identificar áreas de preocupación.

Sin embargo, la recolección y organización de datos cualitativos útiles para la práctica de los gestores públicos constituye un reto. Mucha de la información y de las “lecciones aprendidas” generadas a través de

estudios de casos existentes y talleres de expertos refleja los puntos de vista de los donantes o los estudiosos de fuera, y no cumple necesariamente con las necesidades de los constructores de instituciones en apuros (NAPA, 2008). Los investigadores pueden pasar por alto o descontar los puntos de vista de los profesionales no afiliados a las instituciones, asociaciones profesionales y redes informales del desarrollo.

La estrategia más eficaz de difusión es contar historias de varias experiencias a través de una red virtual, basada en Internet, entre los individuos y organizaciones de todo el mundo que lidian con cuestiones institucionales y con el fortalecimiento de capacidades similares. Para ello, tenemos que aprender más sobre cómo las reformas administrativas funcionan con eficacia en diferentes contextos culturales. Fitzpatrick ...[et al] (2011) concluyen que el tema varía ampliamente con la investigación empírica y el desarrollo de la teoría basadas en datos, haciendo uso de muestras intencionales y una mezcla de metodologías causales, descriptivas y exploratorias, pero la mayoría de las investigaciones continúa centrándose en los países europeos, asiáticos y norteamericanos. La investigación comparada es principalmente cualitativa, haciendo uso extensivo de los datos existentes. Los autores recomiendan mejorar la aplicación de los métodos mixtos, un mayor uso de la cultura como concepto clave, más investigación interdisciplinaria, y estrategias de aplicación integrada por los responsables políticos, estudiantes, profesionales y académicos.

Con el fin de ser finalmente útil como instrumento para el desarrollo global, la investigación comparada de la administración pública debe conectar los resultados de la investigación con los resultados políticos y las influencias políticas a través de las medidas de desempeño (Julnes y Holzer, 2001; Landry, Lamari y Amara, 2003). La aplicación debe ser sostenible, basada en lo que sabemos sobre la gestión exitosa del conocimiento (Nonaka, 1994), el aprendizaje organizacional (Klingner y Sabet, 2005), la difusión y adopción de innovaciones (Rogers, 2003; Klingner, 2006b), y la relación compleja entre los resultados de investigación y la adopción de políticas (Julnes y Holzer, 2001). Dado que el término “mejores prácticas” asume que las innovaciones pueden ser transferidas de una situación a otra, es mejor el término “prácticas inteligentes”. Este explica con mayor claridad cómo las innovaciones exógenas son adaptadas y sostenidas, porque se basa en el supuesto de que la aplicación de lo que aprendemos debe tomar en cuenta una serie de variables

Responder eficazmente a los imperativos de la globalización y la gobernabilidad significa que los administradores públicos deben convertirse en profesionales competentes y personalmente cómodos con la diversidad.

contextuales (Bardach, 2000; Roberts, 2000; Caiden y Sundaram, 2004; Robinson, 2007). Podemos aprovecharnos de los avances en las TIC para complementar el aprendizaje físico tradicional (cara a cara) con redes virtuales mundiales paralelas entre los individuos y las organizaciones que lidian con problemas similares acerca del fortalecimiento de capacidades institucionales en todo el mundo.

5. Cómo preparar administradores y organizaciones públicas globalmente competentes

Responder eficazmente a los imperativos de la globalización y la gobernabilidad significa que los administradores públicos deben convertirse en profesionales competentes y personalmente cómodos con la diversidad. En esta sección se abordará lo siguiente: a) describir la convergencia evolutiva de la diversidad doméstica y el multiculturalismo global, b) explorar lo que significa y lo que se siente el ser un administrador público global, y c) discutir cómo construir estas competencias en los individuos y las organizaciones.

La convergencia de la diversidad nacional y el multiculturalismo mundial

La globalización significa una mayor migración humana en busca de más seguridad y más oportunidades (Friedman, 2007; The Economist, 2011). Los EE.UU. ya es una de las naciones más diversas del mundo; para el año 2060 será aún más. Según la Oficina del Censo de EE.UU. (U.S. Census Bureau, 2012), la población de blancos no hispanos llegará a su máximo de 200 millones en 2024, y luego va a disminuir lentamente a 180 millones. Los hispanos aumentarán a más del doble, de 53 millones en 2012 hasta 129 millones. Para 2060, casi uno de cada tres residentes estadounidenses será hispano. La población negra aumentará de 41 a 62 millones (de 13% a 15% de la población). Los asiáticos aumentarán de 16 a 34 millones, pasando de 5% a 8% de la población.

En un esfuerzo por mantener fuera a quienes podrían quitar empleos a los estadounidenses o imponer cargas en los sistemas de salud, educación y justicia penal, muchos ciudadanos estadounidenses -incluyendo algunos inmigrantes naturalizados- se resisten a la afluencia de extranjeros ilegales o no asimilados, y apoyan los controles migratorios estrictos o “únicamente el idioma inglés” consagrado en leyes. Pero a medida que aumenta la diversidad, la percepción de la mayoría de los estadounidenses sobre el objetivo social deseado ha cambiado de un “crisol de razas”, caracterizado por

la rápida asimilación cultural y la homogeneidad lingüística, a una “ensaladera”, caracterizada por inmigrantes aprendiendo al menos el suficiente inglés para comunicarse con los ciudadanos monolingües de EE.UU. y acostumbrándose a los valores, las costumbres y la sociedad estadounidense (Leonhardt, 2013). Al mismo tiempo, el aumento de la exposición de los estadounidenses a la globalización y la inmigración está aumentando su comprensión y respeto por otras culturas y lenguas, y disminuyendo la eficacia de los esfuerzos nativistas para culpar a los extranjeros y las minorías culturales de los problemas de los EE.UU.

Las consideraciones económicas también conducen a este cambio cultural. Teniendo en cuenta los retos demográficos planteados por el envejecimiento de la fuerza de trabajo toda vez que la generación de los “baby boomers” se jubila, la economía de EE.UU. no va a crecer sin una afluencia de trabajadores inmigrantes más jóvenes en ambos extremos del espectro de habilidades. Las empresas estadounidenses reconocen que pueden capturar mejor los mercados emergentes minoritarios proporcionando productos deseados y contratando representantes de las minorías para venderlos, y los gobiernos han aprendido que pueden satisfacer mejor las demandas de servicios de grupos especializados mediante la contratación de minorías étnicas que tienen el conjunto de habilidades lingüísticas y culturales necesarias.

Esta combinación de cambios demográficos y *realpolitik* puede abrir una ventana política para las reformas legislativas y administrativas de inmigración que ofrezcan a los extranjeros que hoy viven en los EE.UU. un camino claro y comprensible hacia la ciudadanía, poniendo fin así a la necesidad que les obliga a elegir entre llamar la atención sobre sí mismos y ser deportados, o vivir una existencia marcada por la marginación económica, social y política permanente (Sengupta, 2013). El panorama político también está cambiando. Durante los últimos cinco años, el flujo neto de inmigrantes de México a los EE.UU. esencialmente se ha detenido o incluso revertido debido al descenso de la tasa de nacimientos en México y al auge de su economía (The Economist, 2012). La postura negativa intransigente del Partido Republicano, por lo general, hacia los inmigrantes “ilegales”, contribuyó significativamente a su mala actuación entre los hispanos en las elecciones de 2012. En los lugares de trabajo, el enfoque emergente de la competencia multicultural internacional está convergiendo con el enfoque doméstico tradicional en EE.UU. sobre la diversidad en la plantilla. Cada vez más se reconoce que las habilidades necesarias para gestionar los diversos equipos de trabajo multidisciplinarios y

Un administrador público competente a nivel mundial es aquel que ha aprendido a estar “en casa en el mundo”. Esto significa aprender no solamente a sentirse cómodo con la diversidad, sino disfrutarla activamente.

multiorganizacionales en los EE.UU. son congruentes con las competencias requeridas de los administradores públicos competentes a nivel mundial (Rice, 2004; Borrego y Johnson, 2011; Gooden, 2012). Por lo tanto, las políticas y los programas de los lugares de trabajo que promueven una gestión eficaz de la diversidad doméstica no se distinguen de los que promueven la competencia multicultural global (Mor Barak, 2011).

Estar en casa en el mundo: ¿qué significa y qué se siente?

Un administrador público competente a nivel mundial es aquel que ha aprendido a estar “en casa en el mundo” por el hecho de tener las competencias necesarias para desenvolverse en un contexto diverso y multicultural. Esto significa aprender no solo a sentirse cómodo con la diversidad, sino disfrutarla activamente. De acuerdo con la teoría del cerebro izquierdo o cerebro derecho como dominantes, cada hemisferio del cerebro controla diferentes tipos de pensamiento, y la gente muestra inclinaciones por un tipo de pensamiento sobre otros. Una persona “del cerebro izquierdo” a menudo se dice que es más lógica, analítica y objetiva, mientras que una persona “del cerebro derecho” se considera más intuitiva, reflexiva y subjetiva (Meindl, 2012).

Convertirse en un administrador público globalmente competente requiere poseer ambos conocimientos. Entender la diversidad y el multiculturalismo significa no solo ser capaz de clasificar a la gente en función de formar parte de una condición protegida (por ejemplo, por raza, religión, edad, género, etnia y origen nacional) bajo las leyes de discriminación positiva de los Estados Unidos, sino ser capaz de reconocer y responder a toda la gama de características personales que definen y diferencian a cada uno de nosotros en tanto seres humanos únicos. Esto significa no solo ser capaz de evaluar sus credenciales y competencias desde una perspectiva objetiva de gestión de recursos humanos, sino también de apreciarlos y respetarlos por quiénes son y por lo que serán.

Al buscar, experimentar y aprender a estar cómodos y seguros a través de experiencias personales con la diversidad, tanto en el país como en el extranjero, los administradores públicos pueden desplegar las sensibilidades y los entendimientos que les permitan conocer a un amplio espectro de colegas nacionales e internacionales como iguales, para aprender sobre ellos como individuos, para desarrollar y fomentar con ellos relaciones de trabajo basadas en el respeto y la comprensión mutua y colaborar con ellos en actividades profesionales a largo plazo. Esto requiere cualidades del hemisferio derecho como la empatía, la cortesía, la gracia y el humor. Requiere salir de la zona

Convertirse en un administrador público globalmente competente es un proceso continuo en lugar de un objetivo alcanzable.

de confort, luchando por aprender una cultura desconocida y tal vez un idioma desconocido.

Sumergirse en otra cultura o lenguaje requiere compromiso y coraje. Si usted toma un riesgo, incluso uno tan simple como comprar comida desconocida en un mercadillo al aire libre, es posible que no le guste. Pero tal vez podrá disfrutar de ella. Si corre el riesgo de algo significativo, como el tiempo y el compromiso necesarios para aprender otro idioma o vivir en otro país, sin duda usted va a crecer y a cambiar de maneras inesperadas. Empecé a aprender español cuando me mudé a Miami en 1980 porque era la única manera de entender una ciudad que funcionaba entonces -al igual que ahora- como puerta de entrada hacia y desde América Latina. Después de un año de clases de español en la Universidad Internacional de Florida y dos cursos intensivos de verano en México, empecé a trabajar en América Latina con mayor confianza y competencia, mezclados con períodos en los que me desesperaba por tratar de funcionar de forma automática y lo suficientemente bien en español. Lo que ha ocurrido desde entonces ha sido una revelación más allá de cómo imaginaba sería mi vida hace treinta años. He trabajado profesionalmente en más de 50 países. Comencé con la comprensión racional (“hemisferio izquierdo del cerebro”) de la historia, la política, la economía y las sociedades en otras partes del mundo. También incluí experiencias “del hemisferio derecho”, inesperadas e inolvidables, viajando en autobuses de segunda clase en México y América Central, bebiendo “vino verde” y escuchando fado en la Lisboa antigua, siendo arrastrado por el festival de colores en Delhi, o despertando en la madrugada en El Cairo para la primera llamada del muecín a la oración islámica. Dada la conexión entre el lenguaje y la cultura, el convertirme en bilingüe me hizo sentir a menudo más consciente, abierto y vivo en América Latina que en los EE.UU. Wallace Stegner expresó esto a la perfección en su prólogo a un libro sobre el oeste norteamericano: “Este no es mi país natal, pero todo en él me dice quién soy” (Sawyer-Mulligan, 2009).

La construcción de competencias en personas y organizaciones a nivel global

Los mejores administradores públicos se ven como estudiantes y aprendices de por vida. Sus compañeros consideran que son los expertos, no solo por su experiencia y cualificación, sino también debido a que continuamente aprenden y crecen. Convertirse en un administrador público globalmente competente es un proceso continuo

en lugar de un objetivo alcanzable (Cleveland, 1985; Argyriades y Pichardo Pagaza, 2009).

Esto requiere competencias del “cerebro izquierdo” en la administración comparada, la ciencia política, la economía, la sociología y las tecnologías de la información y comunicaciones. También requiere las sensibilidades del “cerebro derecho” necesarias para prestar atención, absorber y darle significado a un universo de información desconcertante. Significa aprender por qué nuestros colegas de otros países y culturas piensan y se comportan como lo hacen, de ver lo que creemos que conocemos a través de los ojos de los colegas, y tratar de adaptar lo que ya sabemos a las oportunidades y limitaciones de un contexto diferente.

Los administradores públicos de los Estados Unidos deben incorporar las cuestiones internacionales en sus especializaciones curriculares o en el currículo regular, enfocándose en las áreas funcionales, en las herramientas, o en ambos. Necesitan enriquecer conscientemente en el alumnado la diversidad en su aprendizaje, en la enseñanza y en la investigación, con mayor énfasis en las experiencias interactivas para su exposición máxima a diferentes culturas y puntos de vista en el proceso de aprendizaje sobre cuestiones sustantivas específicas (Rice, 2004). Los administradores públicos necesitan una gama de competencias en disciplinas que les permitan ofrecer consultorías e intercambios de gestión eficaces entre países y culturas. Este desafío puede satisfacerse mediante formación interdisciplinaria y educación profesional, intercambio de profesores interdisciplinarios, proyectos a través de equipos multidisciplinarios en los programas de grado de MPA, y la investigación colaborativa y multidisciplinaria que involucra la práctica de los administradores públicos, los graduados del programa MPA, y los investigadores de la administración pública (Posner, 2009). Si un programa de investigación-acción consiste en impulsar la enseñanza de la administración pública, los administradores públicos deben incorporar la investigación y la organización de consultorías, cambiando tanto sus funciones como su perspectiva sobre la gestión del conocimiento (Cooley, 2008) con el fin de compartir lo que han aprendido sobre la planificación del programa, la participación activa, la prestación de servicios y la utilización de las modalidades interactivas experimentales, simulaciones, situaciones de decisión, talleres de resolución de problemas técnicos y otros medios creativos que les permita entender y lograr la conectividad global real (Thynne, 1998). Dado que ellos rastrear sus raíces volviendo a

la taxonomía original, la cual distingue las disciplinas basadas en las ciencias, las artes y las humanidades, la administración pública de las universidades y los programas de política tradicionalmente se concentran en el desarrollo de competencias del cerebro izquierdo. Pero muchas disciplinas (por ejemplo, las artes visuales y escénicas, la literatura y la música) también hacen hincapié en las funciones del hemisferio derecho como la creatividad, la intuición y la espontaneidad. Cursos en gestión de la diversidad o gestión multicultural deben proporcionar ambos tipos de aprendizaje: hechos del cerebro izquierdo sobre los cambios demográficos globales y sus efectos en los EE.UU., el conocimiento de cómo las diferencias culturales globales afectan el comportamiento y la capacidad de desarrollar programas para la gestión de la diversidad que se traduzcan en individuos y equipos de trabajo culturalmente más competentes (Mor Barak, 2011). Además, deben lograr que los estudiantes sean más conscientes de lo que se siente ser un extranjero o un miembro de un grupo minoritario excluido o marginado, ayudarles a reconocer y apreciar el caleidoscopio cultural y enseñarles cómo crecer mediante la integración exitosa de los componentes analíticos del cerebro izquierdo y los componentes experienciales del hemisferio derecho (Bordas, 2007).

El aprendizaje organizacional refuerza el aprendizaje individual. Las corporaciones multinacionales promueven asignaciones internacionales no solo como una estrategia explícita de desarrollo de liderazgo, sino también debido a que sus líderes comparten una visión del mundo implícita de que “hacerse global” es un componente necesario para la supervivencia de la organización en la economía global (Counihan, 2009). Como el concepto emergente de la gobernabilidad en red se combina con el concepto más tradicional de autoridad en tanto ejercicio legal del poder en un área geográfica definida, los jefes de agencias públicas también pueden ver la competencia administrativa pública global -organizacional e individual- como igualmente esencial (Johnson y Thomas, 2007).

Las asociaciones profesionales constituyen una parte cada vez más importante del proceso de aprendizaje de toda la vida (Klingner, 2008). Una vez que un administrador público ha completado la educación formal, las conferencias, la formación y las certificaciones profesionales son las formas más importantes para que pueda mantener o aumentar sus competencias. Las asociaciones profesionales que ofrecen estos servicios a sus miembros deben a su vez ser diversas, centradas en organizaciones de aprendizaje a nivel mundial cuya

cultura está permeada por los mismos valores que se requieren para sus clientes individuales y organizacionales. Si es así, no solo aumentará la competencia individual y organizacional a través de la capacitación, certificación, asistencia técnica, publicaciones, conferencias, creación de redes y la promoción de políticas, sino también mediante la creación de espacios virtuales para la gestión global del conocimiento y el aprendizaje organizacional.

6. Conclusión

La interacción de las fuerzas globales y locales ha incrementado las demandas para el buen gobierno a nivel mundial. De este modo, mediante el aumento de la demanda por respuestas eficaces a las tendencias y eventos, la globalización ha ayudado a transformar la política y la administración pública en los EE.UU., poniendo de relieve las tensiones entre el globalismo y el parroquialismo, la formulación de políticas públicas basadas en el Estado y en el mercado, y entre la soberanía nacional y la gobernanza en red. La globalización también ha puesto de manifiesto los conflictos académicos dentro de la teoría de la administración pública, incluidas las tensiones entre los enfoques disciplinarios y multidisciplinarios, las tensiones entre la economía y otras disciplinas de las ciencias sociales y las tensiones en torno a la administración comparada, la administración del desarrollo y la Nueva Gerencia Pública global como enfoques de la administración pública internacional.

Disputas académicas a un lado, la aplicación de investigaciones comparadas de la administración pública a los problemas mundiales del desarrollo es un reto. Mientras que las “mejores prácticas” de la administración pública asumen que las innovaciones se pueden transferir fácilmente a partir de una situación a otra, las “prácticas inteligentes” de la administración pública se centran más sobre cómo la cultura y otras variables contextuales afectan la viabilidad y sostenibilidad de las reformas administrativas. La implementación debe basarse en la medición del desempeño, la gestión del conocimiento, el aprendizaje organizacional, la difusión de la innovación y la adopción, y la relación entre los resultados de la investigación y la adopción de políticas.

Debido a que las mismas competencias se requieren de los administradores públicos en diversos equipos de trabajo multiculturales, tanto internacionales como nacionales, la globalización también ha contribuido a la convergencia de la gestión de la diversidad nacional

y las políticas multiculturales globales y los programas en los lugares de trabajo públicos y privados. Los administradores públicos pueden llegar a ser más competentes profesionalmente y estar personalmente cómodos con la diversidad mediante la combinación del aprendizaje académico y la experiencia. Ellos y sus empleadores pueden trabajar con las universidades, institutos de administración pública y asociaciones profesionales en la aplicación práctica del modelo en que se basa la diversidad y la inclusión, para que puedan servir a sus miembros, tanto cara a cara como de forma virtual.

Bibliografía

- Argyriades, Demetrios y Pichardo Pagaza, Ignacio (eds.) (2009), *Winning the Needed Change: Saving Our Planet Earth. A Global Public Service*, New York, IOS Press (International Institute of Administrative Sciences Monographs; Vol. 30).
- Astorga Almanza, Luis y Shirk, David (2010), *Drug Trafficking Organizations and Counter-Drug Strategies in the U.S.-Mexican Context*, San Diego, University of California at San Diego. Center for US-Mexican Studies (Evolving Democracy), <http://www.escholarship.org/uc/item/8j647429>, 24-05-2012.
- Bardach, Eugene (2000), *Practical Guide for Policy Analysis: the Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, New York, Chatham House.
- Barzelay, Michael (2001), *The New Public Management*, Berkeley, University of California Press.
- Berkman, Steve (2008), *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, Kumarian Press.
- Berkman, Steve; Boswell, Nancy; Bruner, Franz; Gough, Mark; McCormick, John; Pedersen, Peter; Ugaz, José; y Zimmermann, Stephen (2008), "The Fight Against Corruption: International Organizations at a Crossroads", en *The Journal of Financial Crime*, Vol. 15 N° 2, pp. 124-154.
- Bordas, Juana (2007), *Salsa, Soul and Spirit*, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers.
- Borrego, Espiridion y Johnson, Richard, III (2011), *Cultural Competence for Public Administrators: Managing Diversity in Today's World*, Boca Raton, CRC Press.
- Box, Richard (2004), *Critical Social Theory in Public Administration*, Armonk, ME Sharpe.
- Brinkerhoff, Derick y Mayfield, James (2005), "Democratic Governance in Iraq? Progress and Peril in Reforming State-Society Relations", en *Public Administration and Development*, Vol. 25 N° 1, pp. 59-73.

- Brudney, Jeffrey; O'Toole, Laurence Jr.; y Rainey, Hal G. (2000), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice*, Washington, Georgetown University Press.
- Burdick, Eugene y Lederer, William (1958/1999), *The Ugly American*, New York, WW Norton.
- Caiden, Gerald y Sundaram, Pachampet (2004), "The Specificity of Public Service Reform", en *Public Administration and Development*, Vol. 24 N° 5, pp. 373-383.
- Cleveland, Harlan (1985), "Educating for the Information Society", en *Change: the Magazine of Higher Learning*, Vol. 17 N° 4, pp. 13-21.
- Collier, Paul (2008), *The Bottom Billion*, New York, Oxford University Press.
- Cooley, Larry (2008), "The State and International Development Management: Commentary from International Development Management Practitioners", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 6, pp. 1003-1004.
- Cooper, Phillip (2003), *Governing by Contract*, Washington, CQ Press.
- Counihan, Christopher (2009), "Going Global: Why Do Multinational Corporations Participate in Highly Skilled Migration?", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 7 N° 1, pp. 19-42.
- Diamond, Jared (1999), *Guns, Germs and Steel*, New York, W.W. Norton.
- DiIulio, John; Garvey, Gerald; y Kettl, Donald (1993), *Improving Government Performance: an Owner's Manual*, Washington, Brookings Institution.
- Dowden, Richard (2009), *Africa: Altered States, Ordinary Miracles*, New York, Public Affairs.
- Easterly, William (2002), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, Boston, MIT Press.
- Farazmand, Ali (1999), "Globalization and Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 59 N° 6, pp. 509-522.
- Fitzpatrick, Jody; Goggin, Malcolm; Heikkila, Tanya; Klingner, Donald; Machado, Jason; y Martell, Christine (2011), "A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 6, pp. 821-830.
- Foerstel, Karen (2008), "China in Africa: Is China Gaining Control of Africa's Resources?", en *CQ Global Researcher*, Vol. 2 N° 1, pp. 1-26.
- Freedom House (2012), *Freedom in the World: the Annual*

- Survey of Civil Rights and Political Liberties*, New York, Rowman and Littlefield.
- Friedman, Thomas (2000), *The Lexus and the Olive Tree: Understanding Globalization*, New York, Bantam.
- _____ (2007), *The World Is Flat 3.0: a Brief History of the Twenty-first Century*, New York, Picador.
- Garcia-Zamor, Jean-Claude y Kator, Renu (eds.) (1994), *Public Administration in the Global Village*, Westport, Praeger.
- Gooden, Susan (2012), *Cultural Competency for Public Administrators*, Armonk, ME Sharpe.
- Haber, Stephen; North, Douglass; y Weingast, Barry (2003), "If Economists Are So Smart, Why Is Africa So Poor?", en *The Wall Street Journal* (Eastern ed.), 30 de julio, p. A12.
- Harrison, Lawrence y Huntington, Samuel (eds.) (2000), *Culture Matters*, New York, Basic Books.
- Heady, Ferrel (1987), "American Constitutional and Administrative Systems in Comparative Perspective", en *Public Administration Review*, Vol. 47 N° 1, pp. 9-16.
- _____ (1996), *Public Administration in Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker. 5. ed.
- _____ (1998), "Comparative and International Public Administration: Building Intellectual Bridges", en *Public Administration Review*, Vol. 58 N° 1, pp. 32-40.
- Hoogvelt, Arnie (2001), *Globalization and the Postcolonial World: the New Political Economy of Development*, Baltimore, Johns Hopkins University Press. 2. ed.
- Johnson, Hazel y Thomas, Alan (2007), "Individual Learning and Building Organisational Capacity for Development", en *Public Administration and Development*, Vol. 27 N° 1, pp. 39-48.
- Jreisat, Jamil (2005), "Comparative Public Administration Is Back In, Prudently", en *Public Administration Review*, Vol. 65 N° 2, pp. 231-242.
- _____ (2011), *Globalism and Comparative Public Administration*, Boca Raton, CRC Press.
- Julnes, Patria, y Holzer, Marc (2001), "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: an Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 6, pp. 693-708.
- Kahler, Miles y Lake, David (eds.) (2003), *Governance in a Global Economy*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph Jr. (2000), "Introducción", en

- Governance in a Globalizing World*, J. Nye y J. Donahue (eds.), Washington, Brookings.
- Kettl, Donald (1997), "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 N° 3, pp. 446-462.
- _____ (2002), *The Transformation of Governance*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Kirlin, John (1996), "The Big Questions of Public Administration in a Democracy", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 5, pp. 416-423.
- _____ (2001), "Big Questions for a Significant Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 61 N° 2, pp. 140-143.
- Klingner, Donald (2003), "Technology Transfer and the Future of Public Administration: an Agenda for Study and Practice", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 1 N° 2, pp. 121-145.
- _____ (2006a), "Building Global Public Management Governance Capacity: 'the Road Not Taken'", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 5, pp. 775-779.
- _____ (2006b), "Diffusion and Adoption of Innovations: a Development Perspective", en *Innovations in Governance and Public Administration: Replicating What Works*, Guido Bertucci (ed.), New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- _____ (2008), "Toward a New ASPA: Building Global Governance Capacity through Networked Professional Associations", en *International Journal of Organization Theory and Behavior*, Vol. 11 N° 3, pp. 355-372.
- _____ (2009a), "Reducing Poverty: Do We Have the Means to Reach this End?", en *Public Administration Review*, Vol. 69 N° 6, pp. 1180-1186.
- _____ (2009b), "Using US Public Administration to Support Global Development", en *Journal of Regional Studies and Development*, Vol. 18 N° 2, pp. 1-30.
- Klingner, Donald; Nalbandian, John; y Llorens, Jared (2010), *Public Personnel Management: Contexts and Strategies*, Englewood Cliffs, Pearson/Simon and Schuster. 6. ed.
- Klingner, Donald; Nalbandian, John; y Romzek, Barbara (2002), "Politics, Administration and Markets: Competing Expectations and Accountability", en *American Review of Public Administration*, Vol. 32 N° 2, pp. 117-144.

- Klingner, Donald y Sabet, Gamal (2005), "Knowledge Management, Organizational Learning, Innovation Diffusion and Adoption, and Technology Transfer: What They Mean and Why They Matter", en *Comparative Technology Transfer and Society*, Vol. 3 N° 3, pp. 199-210.
- Klingner, Donald y Washington, Charles (2000), "Through the Looking Glass: Realizing the Advantages of an International and Comparative Approach for Teaching Public Administration", en *Journal of Public Affairs Education*, Vol. 6 N° 1, pp. 35-43.
- Landry, Rejean; Lamari, Moktar; y Amara, Nabil (2003), "The Extent and Determinants of the Utilization of University Research in Government Agencies", en *Public Administration Review*, Vol. 63 N° 2, pp. 192-205.
- Leonhardt, David (2013), "Hispanics, the New Italians", en *The New York Times*, SR5, 21 de abril, http://www.nytimes.com/2013/04/21/sunday-review/hispanics-the-new-italians.html?hpw&_r=0, 21-04-2013.
- Manning, Nick (2008), "The State and International Development Management: Commentary from International Development Management Practitioners", en *Public Administration Review*, Vol. 68 N° 6, pp. 1007-1008.
- March, James y Olsen, Johan (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", en *The American Political Science Review*, Vol. 78 N° 3, pp. 734-749.
- Marquette, Heather (2003), *Corruption, Politics and Development: the Role of the World Bank*, New York, Palgrave Macmillan.
- Mathiason, John (2008), *Invisible Governance: International Secretariats in Global Politics*, Sterling, Kumarian Press.
- Meindl, Anthony (2012), *At Left Brain, Turn Right: an Uncommon Path to Shutting Up Your Inner Critic, Giving Fear the Finger and Having an Amazing Life!*, Los Angeles, Meta Creative.
- Mor Barak, Michalle (2011), *Managing Diversity: Toward a Globally Inclusive Workplace*, Thousand Oaks, Sage. 2. ed.
- NAPA (2008), *Building Public Administration in Fragile and Post-Conflict States: Why, What, How and Who?*, Washington, National Academy of Public Administration (Interim Report in International Standing Panel, NAPA, about Institutions for Fragile States Initiative of Princeton University and NAPA).
- NASPAA (2009), *NASPAA Standards 2009: Defining Quality in Public Affairs Education*, Washington,

- National Association of Schools of Public Affairs and Administration, <http://www.naspa.org/accreditation/standard2009/main.asp>, 1-05-2013.
- Newland, Chester (2006), "Facilitative Governance Organizations and Networks: Disaggregated and Offloaded Government and Aggregated Response to Onloaded Stress", en *Public Administration Review*, Vol. 66 N° 3, pp. 469-472.
- Nickel, Patricia (2007), "Network Governance and the New Constitutionalism", en *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 29 N° 2, pp. 198-224.
- Nonaka, Ikujiro (1994), "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation", en *Organization Science*, Vol. 5 N° 1, pp. 14-37.
- North, Douglass; Wallis, John; Webb, Steven; y Weingast, Barry (2007), *Limited Access Orders in the Third World: a New Approach to the Problems of Development*, Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 4359).
- Nye, Joseph, Jr. y Donahue, John (eds.) (2000), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Perseus.
- O'Toole, Lawrence, Jr. y Hanf, Kenneth (2002), "American Public Administration and Impacts of International Governance", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 158-169.
- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing*, Lawrence, The University of Kansas Press.
- Pollitt, Christopher y Bouchaert, Geert (2000), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Posner, Paul (2009), "The Pracademic: an Agenda for Re-Engaging Practitioners and Academics", en *Public Budgeting and Finance*, Vol. 29 N° 1, pp. 12-26.
- Reid, Gary (2007), *A Proposal for Improving World Bank Support for Institutional Reform and Capacity Building (IRCB) in Client Countries*, Washington, World Bank.
- Rice, Mitchell (2004), *Diversity and Public Administration: Theory, Issues, and Perspectives*, Armonk, ME Sharpe.
- Riggs, Fred (1962), "Trends in the Comparative Study of Public Administration", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 27 N° 1, pp. 9-15.
- _____ (1964), *The Theory of Prismatic Society*, Boston, Mifflin.

- _____ (1968), “Administration and a Changing World Environment”, en *Public Administration Review*, Vol. 28 N° 4, pp. 348-361.
- _____ (1976), “The Group and the Movement: Notes on Comparative and Development Administration”, en *Public Administration Review*, Vol. 36 N° 6, pp. 648-654.
- _____ (1980), “The Ecology and Context of Public Administration: a Comparative Perspective”, en *Public Administration Review*, Vol. 40 N° 2, pp. 107-115.
- _____ (1991), “Public Administration: a Comparativist Framework”, en *Public Administration Review*, Vol. 51 N° 6, pp. 473-477.
- _____ (2004), “Global Studies Manifesto1”, en *Globalizations*, Vol. 1 N° 2, pp. 344-350.
- Roberts, Nancy (2000), “Wicked Problems and Network Approaches to Resolution”, en *International Public Management Review*, Vol. 1 N° 1, pp. 1-19.
- Robinson, Mark (2007), “The Politics of Successful Governance Reforms: Lessons of Design and Implementation”, en *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol. 45 N° 4, pp. 521-548.
- Rogers, Everett (2003), *Diffusion of Innovations*, New York, Simon and Schuster. 5. ed.
- Rosenbloom, David (1983), “Public Administrative Theory and the Separation of Powers”, en *Public Administration Review*, Vol. 44 N° 3, pp. 219-227.
- Rubin, Barnett (2007), “Saving Afghanistan”, en *Foreign Affairs*, Vol. 86 N° 1, pp. 57-78.
- Sachs, Jeffrey (2004), “Solving Global Crises: Economists Alone Are Not Enough”, en *Lancet*, Vol. 364 N° 9451, pp. 2087-2088.
- _____ (2005), *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*, New York, Penguin.
- Sawyer-Mulligan, Joy (2009), “Something You Haven’t to Deserve”, en *Thatcher Magazine*, Vol. 3 N° 2, Fall, pp. 10-11, http://issuu.com/thachermagazine/docs/fall_2009_thacher_magazine/search?q=stegner.
- Sengupta, Somini (2013), “Engineers See a Path Out of Green Card Limbo”, en *The New York Times*, New York, May 22, p. A1, http://www.nytimes.com/2013/05/23/technology/long-wait-for-a-green-card-could-be-ending.html?nl=todaysheadlines&emc=edit_th_20130523&_r=0,23-05-2013.
- Stiglitz, Joseph (2001), *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton.
- Stillman, Richard (1999), *Preface to Public Administration*, Burke, Chatelaine. 2. ed.

- Stivers, Camilla (1993), *Gender Images in Public Administration*, Thousand Oaks, Sage.
- Taylor, Frederick (1912/1997), "Scientific Management", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers. 4. ed.
- The Economist (2011), "The Magic of Diasporas", en *The Economist*, St. Louis, November 19, pp. 3-16, <http://www.economist.com/node/21538742>, 09-04-2013.
- _____ (2012), "Going Up in the World: Special Report Mexico", en *The Economist*, St. Louis, November 24, pp. 3-16.
- Thornburgh, Dick; Gainer, Ronald; y Walker, Cuyler (2000), *World Bank: Concerning Mechanisms to Address Problems of Fraud and Corruption: Report to Shengman Zhang, Managing Director and Chairman of the Oversight Committee on Fraud and Corruption*, Washington, World Bank.
- Thynne, Ian (1998), "Integrative Governance: Challenges for the Senior Public Service", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 64 N° 3, pp. 371-383.
- Transparency International (2012), *The 2012 Transparency International Corruption Perceptions Index*, Berlin, TI, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/>, 17-04-2013.
- Traub, James (2009), "Can Pakistan Be Governed?", en *The New York Times Magazine*, New York, April 5, pp. 28-33.
- Twain, Mark (1869/2013), *Innocents Abroad*, http://www.amazon.com/The-Innocents-Abroad-ebook/dp/B004SQTbKc/ref=sr_1_2_bnp_1_kin?s=books&ie=UTF8&qid=1366050780&sr=1-2&keywords=innocents+abroad+mark+twain, 14-04-2013.
- United Nations (2012), *The Millennium Development Goals Report 2012*, New York, United Nations. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management.
- U.S. Census Bureau (2012), *U.S. Census Bureau Projections Show a Slower Growing, Older, and More Diverse Nation a Half Century from Now*, Washington, U.S. Census Bureau, <https://www.census.gov/newsroom/releases/archives/population/cb12-243.html>, 15-04-2013.
- U.S. Department of State (2013), *Passport Statistics*, Washington, U.S. Department of State. Bureau of Consular Affairs, http://travel.state.gov/passport/ppi/stats/stats_890.html, 11-04-2013.
- U.S. General Accounting Office (2000), *World Bank: Management Controls*

- Stronger, but Challenges in Fighting Corruption Remain*, Washington, U.S. General Accounting Office (GAO/NSIAD-00-73). Report to Congressional Committees.
- Waldo, Dwight (1948), *The Administrative State: a Study of the Political Theory of American Public Administration*, New York, Ronald Press.
- Weber, Max (1997), "Bureaucracy", en *Classics of Public Administration*, Jay Shafritz y Albert Hyde (eds.), Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers. 4. ed.
- Werlin, Herbert (1990), "From an LDC to an MDC: Lessons for American Public Administration", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 4, pp. 477-479.
- Woods, Ngaire (2006), *The Globalizers: the IMF, the World Bank, and their Borrowers*, Ithaca, Cornell University Press.
- World Bank (2012), *World Bank Development Indicators 2012*, Washington, World Bank.
- Yergin, Daniel y Stanislaw, Joseph (1998), *The Commanding Heights: the Battle between Government and the Marketplace that is Remaking the Modern World*, New York, Simon and Schuster.
- Zimmerman, Warren (2002), *First Great Triumph*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

Experiencias Clave

**Impacto de la implantación de modelos
de gestión de calidad y excelencia en
la administración pública: caso de
República Dominicana**

Ramón Ventura Camejo

Ramón Ventura Camejo

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública; postgrado en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Santo Domingo; Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo por la Universidad de Salamanca. Participa en el desarrollo de proyectos para implantar una cultura de calidad en la administración pública dominicana (creación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público). Ha participado en foros y congresos sobre Función Pública, Calidad en la Gestión, Ética y Transparencia, en varios países de Iberoamérica y Estados Unidos. Autor de obras sobre las ideas políticas y la trayectoria de los partidos políticos en la República Dominicana. En representación de la República Dominicana, ha ocupado la presidencia y vicepresidencia del Consejo Directivo del CLAD. Miembro Patrono de la Fundación Iberoamericana de la Calidad FUNDIBEQ (2007-2011). Miembro de la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. Catedrático Universitario en la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA). Fue Gobernador de la Ciudad de Santiago de los Caballeros, Senador de la República, Diputado al Congreso Nacional. Es Miembro del Comité Político por el Partido de la Liberación Dominicana (PLD). Desde el año 2005 hasta la fecha se ha desempeñado como Ministro de Administración Pública de República Dominicana.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mails: ramón.ventura@map.gob.do

ministro@map.gob.do

Impacto de la implantación de modelos de gestión de calidad y excelencia en la administración pública: caso de República Dominicana*

Antecedentes

Después de ocho años de haber iniciado la implantación del Modelo Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés) podemos hacer un balance de cómo la administración pública dominicana ha ido avanzando en el proceso de mejora continua de sus instituciones públicas.

Debemos recordar que el Marco Común de Evaluación es un modelo de excelencia con el que aspiramos alcanzar la calidad total, basándonos en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y en la sociedad se pueden lograr a través de un liderazgo que sea capaz de dirigir la estrategia y la planificación, a las personas, las alianzas, los recursos y los procesos.

Este Modelo traza la ruta hacia la mejora continua de manera sencilla, permite a las organizaciones públicas dominicanas realizar la autoevaluación e identificar los puntos fuertes y las debilidades que les permitan elaborar *planes de mejora* e iniciar el ciclo de la mejora continua, orientada hacia mejores resultados de los servicios públicos.

Es en el año 2005 que se decide adoptar en República Dominicana una metodología que impacte de manera transversal a todas las instituciones públicas, que se enfoque en el servicio al ciudadano, que establezca la medición de las acciones de las instituciones del gobierno y motive el establecimiento de una cultura basada en los resultados, ofreciendo transparencia, rendición de cuentas y a la vez aportando al proceso de profesionalización, iniciado desde el año 1991.

Por otro lado, se aspiraba que el Estado asumiera la modernización de la administración pública a través del fortalecimiento de sus instituciones y condiciones estructurales como una forma de dar respuesta a los desafíos de competitividad que trae consigo la globalización. Estábamos convencidos de que la implementación de la Gestión de la Calidad en la administración pública dominicana contribuiría con ese objetivo.

Recibido: 12-12-2013. Aceptado: 17-02-2014.

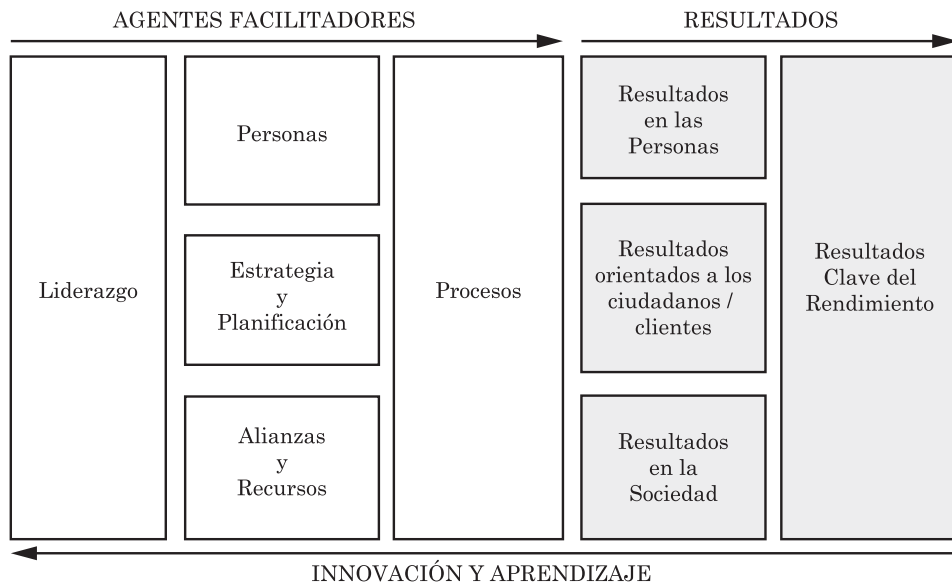
(*) Versión revisada del documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1º de noviembre de 2013.

En ese entonces, por sugerencias de un consultor internacional francés, Alain Delmas, del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME), de la Unión Europea, ya concluido en la actualidad, se conoce el Modelo Marco Común de Evaluación, CAF, modelo de excelencia que surge en Europa en el año 2000 como una iniciativa de los países miembros de la Unión Europea, en la búsqueda de un modelo que se ajustara a las necesidades del sector público (ver Gráfico 1).

Este modelo plantea la autoevaluación y principios universales de la gestión de calidad (criterios), así como actividades que debe cumplir una organización de clase mundial (subcriterios), enfocada en la mejora continua de sus procesos y, por lo tanto, en la búsqueda de la excelencia. El CAF es compatible con otros modelos de excelencia implementados en otros países.

Aunque el CAF en principio se centra en la evaluación del rendimiento de la gestión y en la identificación de sus causas organizacionales para hacer posible la mejora, su meta final es contribuir a la buena gobernanza. El Modelo CAF está basado en el círculo de calidad, de Deming, o PDCA: Plan, Do, Check, Act (Planificar, Hacer, Verificar y Actuar).

Gráfico 1
El modelo CAF 2006



Fuente: Casals ...[et al] (2008).

Criterios facilitadores

El Marco Común de Evaluación (CAF) mide cinco criterios facilitadores: el *liderazgo* analiza el comportamiento de los líderes de una organización en relación con la creación de un ambiente en el que la organización y las personas que la componen alcancen la excelencia, o sea, cómo la dirigen y desarrollan la cultura y los valores necesarios para el éxito a largo plazo mediante adecuados comportamientos coherentes con los valores implícitos y explícitos. Estudia cómo desarrollan, implantan, controlan y mejoran el sistema de gestión, revisan el rendimiento y los resultados e introducen los cambios necesarios para el desarrollo de la misión; cómo realizan su función de interfaz entre la organización y los políticos y asumen las responsabilidades de forma compartida.

La *estrategia y planificación* analiza cómo la organización implanta su misión y visión a través de una clara estrategia centrada en los grupos de interés, alineada con las políticas públicas y con las necesidades de los grupos de interés y soportada por una gestión de los recursos y los procesos que mejora continuamente; cómo la estrategia se traduce en planes, objetivos y metas medibles; qué hace la organización para implantar la modernización y la innovación.

La *gestión de personas* analiza el grado en que la organización alinea sus objetivos estratégicos con los recursos humanos, y cómo estos están identificados, desarrollados y desplegados para lograr su máxima utilización y éxito, que abarca todos los aspectos necesarios para la profesionalización de la administración pública.

La CAF mide la gestión de las *alianzas y recursos*, fundamental para que las administraciones públicas puedan lograr cumplir los objetivos planteados en su planificación estratégica. Finalmente, también mide la *gestión de los procesos*, aspecto indispensable para brindar servicios de calidad a los ciudadanos, tenerlos identificados, documentados, poniendo a su servicio la tecnología para agilizarlos.

Criterios de resultados

Por otro lado, se evalúan los cuatro criterios de resultados. En primer lugar, *resultados en las personas*: analiza lo que está alcanzando la organización en relación con la capacidad, motivación, satisfacción y rendimiento de su personal; luego, *resultados en la sociedad*, que trata de lo que la organización está consiguiendo en cuanto a la satisfacción de las necesidades y expectativas de la sociedad local, nacional e internacional, incluida la percepción de cómo la organización trata lo relacionado con la calidad de vida, el medio ambiente y la conservación de recursos globales, así como las propias mediciones internas de eficacia que tenga la institución sobre su contribución a la sociedad; los *resultados en los ciudadanos* se refiere a la satisfacción de los ciudadanos/clientes con la organización, los productos y servicios que presta; por último, los *resultados clave del rendimiento*, que tiene que ver con los resultados que está obteniendo la organización en relación con su estrategia y planificación.

Los modelos de excelencia no son prescriptivos. No obligan a la organización a desarrollar una herramienta en particular o algún proceso en específico. Relacionan, entonces, los resultados obtenidos con las finalidades de la organización y son aplicables a cualquier tipo de entidad. Permiten que las organizaciones se autoevalúen, y al hacer ese ejercicio se comparan con el Modelo de Excelencia y determinan qué tan cerca o qué tan lejos se encuentra la organización de tener comportamientos de clase mundial.

Las organizaciones, cuando asumen un modelo, se comparan e identifican qué cosas están haciendo de acuerdo a lo que plantea el modelo (son sus fortalezas), y cuáles no se hacen como lo plantea el modelo (serían sus áreas de mejora). Implementar un Modelo de Excelencia en instituciones públicas es un gran desafío. Mejorar la gestión de los servicios públicos no es solo un compromiso de una eficiente administración, no solo responde a las profundas transformaciones que ha experimentado la sociedad dominicana, es sobre todo un compromiso con las personas de la organización y con los ciudadanos.

Cuando compartimos las buenas prácticas con instituciones que han utilizado el Modelo de Gestión de Excelencia CAF para avanzar en el mejoramiento del quehacer público, nos permite confirmar la validez de esta herramienta. También sirve como un motivador para las instituciones que participan en las actividades de *benchmarking* o *benchlearning*, las que pueden escuchar de manera directa de los propios líderes de esas organizaciones cómo este modelo transforma el desempeño y los resultados de las instituciones.

Modelo de Excelencia, Marco Común de Evaluación y el Premio Nacional a la Calidad para el sector público

En el año 2005 se inicia la aplicación de este Modelo de Excelencia en la administración pública dominicana a partir de la emisión del Decreto Presidencial N° 516-05, que crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, con el objetivo de promover la mejora de la calidad en el servicio público y de reconocer a aquellas instituciones que se destaquen por sus iniciativas innovadoras y sus buenos resultados en la prestación de servicios de calidad a nuestros ciudadanos.

Es bueno destacar que los premios a la calidad respaldados por modelos de excelencia constituyen instrumentos valiosos de estímulo para la mejora, aprendizaje y reconocimiento de la gestión, resultando de gran utilidad para el intercambio, difusión y aprendizaje de las mejores prácticas.

En República Dominicana nos hemos enfocado en desarrollar un Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público con el objetivo de entusiasmar a las instituciones a realizar una autoevaluación, compararse con el modelo, identificar sus fortalezas y sus oportunidades de mejora y, de esta forma, iniciar el camino de la mejora continua.

Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público

El Premio Nacional a la Calidad tiene dos partes: el premio a la calidad propiamente dicho y el reconocimiento a las prácticas promisorias.

El premio a la calidad es el estímulo para que las instituciones públicas dominicanas, en el afán de alcanzar el Gran Galardón, la medalla de oro, de plata o de bronce, se autoevalúen, apliquen el Modelo CAF e inicien el camino de la mejora continua.

El reconocimiento a las prácticas promisorias es la parte de la premiación que busca destacar iniciativas consistentes en experiencias, programas, proyectos, procesos, procedimientos consolidados e implantados, productos o servicios que han tenido lugar en un ámbito o sector determinado de la organización y que se manifiesta en un incremento de la calidad del servicio ofrecido al ciudadano.

Hasta este momento se ha desarrollado la octava versión del Premio Nacional y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias, 2013.

A continuación se presenta un resumen de las fases que debe cumplir una institución para participar en el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias.

Fases del proceso de premiación

1. Preparación para la postulación

Esta fase, cuya responsabilidad es del organismo interesado en postular al Premio Nacional a la Calidad, comprende los siguientes pasos:

Autoevaluación de la institución

Se conforma un equipo institucional compuesto entre 5 a 15 personas de las áreas principales de la organización (finanzas, recursos humanos, legal, administración, entre otras), con conocimientos de la misión, visión y valores de la institución, además de su historia institucional. Dicho equipo debe realizar la autoevaluación que plantea el Modelo CAF, que consiste en la comparación con el modelo de referencia para obtener un diagnóstico institucional. El formulario de autoevaluación contiene ejemplos de cada uno de los aspectos que plantea el Marco Común de Evaluación (CAF), esto es, sobre liderazgo, estrategia y planificación, personas, alianzas, recursos, procesos y resultados en el ciudadano-cliente, en la sociedad, en las personas, y resultados clave del rendimiento; es decir, los nueve criterios que abarca el modelo.

Preparación de la Memoria de Postulación

Con los datos de la autoevaluación, el equipo institucional de autoevaluación elabora su Memoria de Postulación, en la que se incluyen todos los logros alcanzados por la institución en relación con los nueve criterios del modelo (las fortalezas detectadas). También deben incluirse las principales evidencias sobre los temas tratados en la Memoria de Postulación.

Presentación de evidencias

Además de las evidencias presentadas en la Memoria de Postulación, se remiten al Ministerio de Administración Pública (MAP) las demás evidencias organizadas por criterios, para que los evaluadores externos puedan verificar si todo lo presentado en la Memoria de Postulación cuenta con las evidencias necesarias.

2. Evaluación externa

El equipo de profesionales expertos en el modelo de excelencia está conformado por servidores del Ministerio de Administración Pública (en su mayoría) y de otras instituciones que no participan en la premiación. Este equipo realiza las visitas *in situ* a las instituciones participantes en el Premio Nacional a la Calidad; previo a ello se ha enviado, vía Internet, una lista de requerimientos con las evidencias que deben recopilar y organizar los evaluadores externos para el momento de la visita de verificación de evidencias. Este equipo hace un análisis de la Memoria de Postulación y elabora un informe que contiene las fortalezas y las oportunidades de mejora, que se entrega al equipo de autoevaluación, concluido el proceso de premiación.

3. Deliberación del jurado

El jurado del Premio está conformado por un equipo de profesionales independientes de organizaciones de la sociedad civil, la academia, el sector privado y algunas instituciones públicas que están vinculadas al tema de la calidad.

4. Acto de Premiación

En este acto se dan a conocer las organizaciones ganadoras en las diferentes categorías (Gran Premio, Medalla de Oro, Plata y Bronce y las Prácticas Promisorias). Hasta el año 2013 este acto ha sido realizado en el Palacio de Gobierno.

Resultados de implementar el Premio Nacional a la Calidad

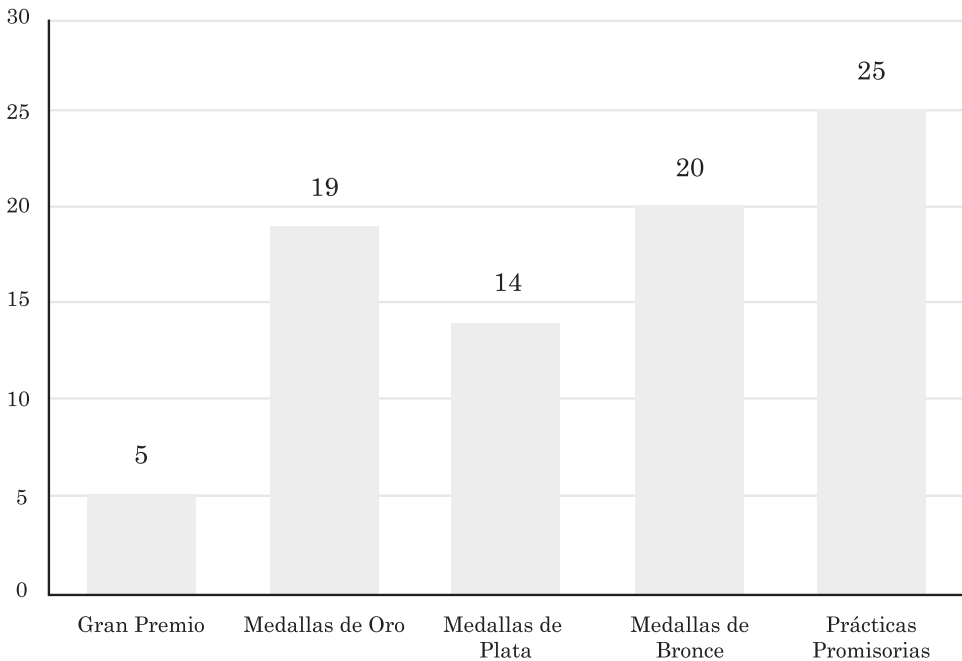
El Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público ya va en su octava edición. Se inició como una estrategia que persigue que las instituciones del gobierno dominicano, en su afán de competir y obtener un galardón, se comparen con el modelo de excelencia, puedan autoevaluarse y esto contribuya a la mejora de sus servicios y la satisfacción del ciudadano.

Cuando las organizaciones se autoevalúan en relación con el Modelo, identifican fortalezas en algunos de los criterios, las que pueden compartir como mejores prácticas con otras organizaciones, y las áreas de mejoras, las que deben ser incluidas en un plan de mejora, donde desarrollen acciones que las ayuden a mejorar y a parecerse cada vez más a dicho Modelo.

Impacto de la aplicación del Modelo de Excelencia y del Premio a la Calidad

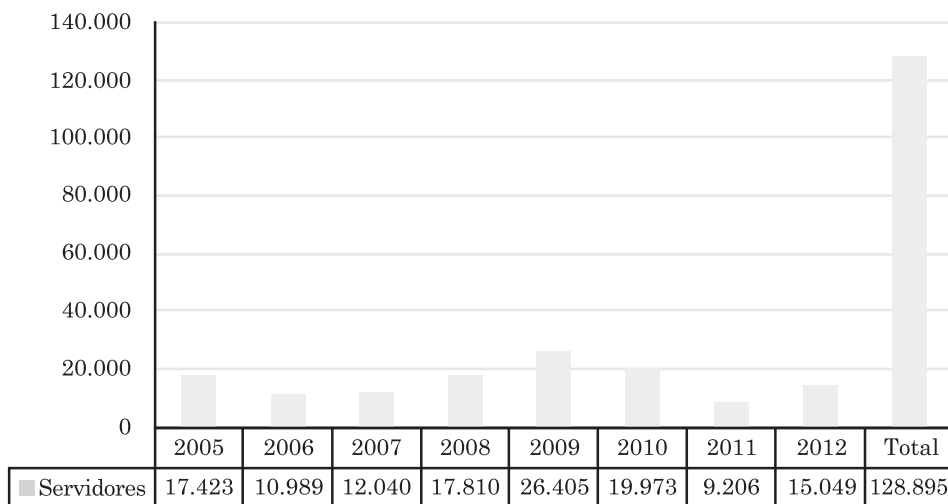
Hasta el año 2013 han participado 178 instituciones; de estas han resultado reconocidas 80 instituciones obteniendo hasta ahora cinco de ellas el Gran Premio (máximo galardón), 18 medallas de oro, 16 medallas de plata, 20 medallas de bronce y 24 prácticas promisorias, con un total de 83 instituciones reconocidas en ocho años (Gráfico 2). Se han realizado siete seminarios “Compartiendo Buenas Prácticas, hacia la Excelencia en la Gestión”, donde las ganadoras muestran sus buenas prácticas ante las instituciones del gobierno que no han tenido reconocimiento y ante otras que todavía no se han autoevaluado en relación con el Modelo. Esto con el objetivo de que aprecien los beneficios de compararse respecto de dicho Modelo y competir con base en la autoevaluación.

Gráfico 2
Instituciones reconocidas
Período 2005-2012



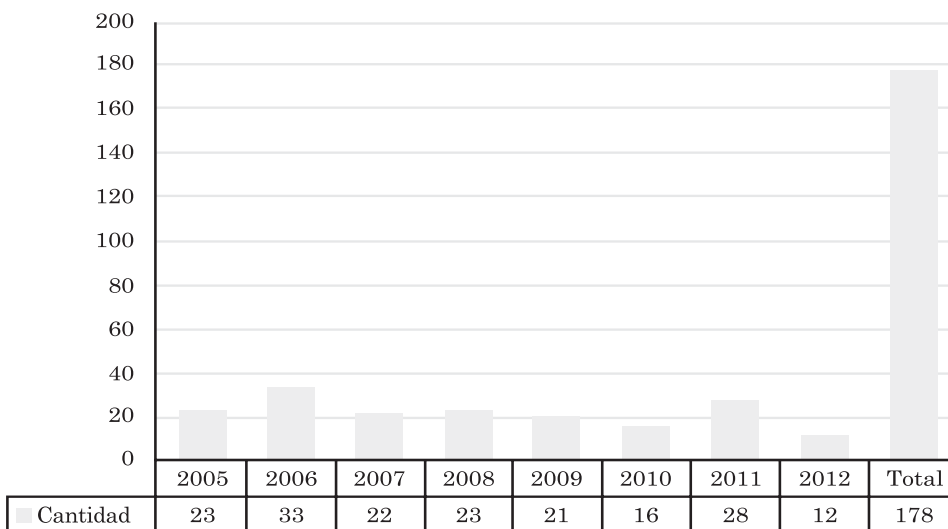
Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

Gráfico 3
Cantidad de servidores públicos impactados por la implementación del Modelo CAF en las instituciones participantes en el Premio Nacional a la Calidad



Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

Gráfico 4
Cantidad de instituciones que postularon
Período 2005-2012



Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

Otro Decreto que nos ayuda a fortalecer el camino iniciado en materia de gestión de calidad es el N° 211-10 del 15 de abril de 2010, donde se declara de carácter obligatorio la autoevaluación bajo el Modelo CAF en la administración pública, compartir las buenas prácticas reconocidas en el premio y elaborar las *Cartas Compromisos al Ciudadano*. Estas Cartas se convierten en otra estrategia para lograr que las instituciones se comprometan a ofrecer servicios de calidad al ciudadano.

Las Cartas Compromiso al Ciudadano

Son documentos a través de los cuales las instituciones públicas informan al ciudadano/cliente sobre los servicios que gestionan, cómo acceder y obtener esos servicios y los compromisos de calidad establecidos para su prestación.

Las Cartas implican un enfoque en el ciudadano, lo cual hace necesario conocer qué espera este y orientar los procesos de trabajo de forma que contribuyan a satisfacer sus necesidades. Esto lleva a que se generen condiciones para evaluar tanto el cumplimiento de los estándares de calidad establecidos en la Carta como el nivel de satisfacción del ciudadano en relación con la forma en que está recibiendo el servicio.

Con las Cartas Compromiso se persigue: a) facilitar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos, proporcionándoles una influencia más directa sobre los servicios administrativos y permitiéndoles comparar lo que pueden esperar con lo que reciben realmente; b) fomentar la mejora continua de la calidad, dando a los gestores la oportunidad de conocer -de forma consciente, realista y objetiva- cómo son utilizados los recursos y el nivel de calidad que pueden alcanzar; y c) hacer explícita la responsabilidad de los gestores públicos con respecto a la satisfacción de los usuarios y ante los órganos superiores de la propia Administración General del Estado.

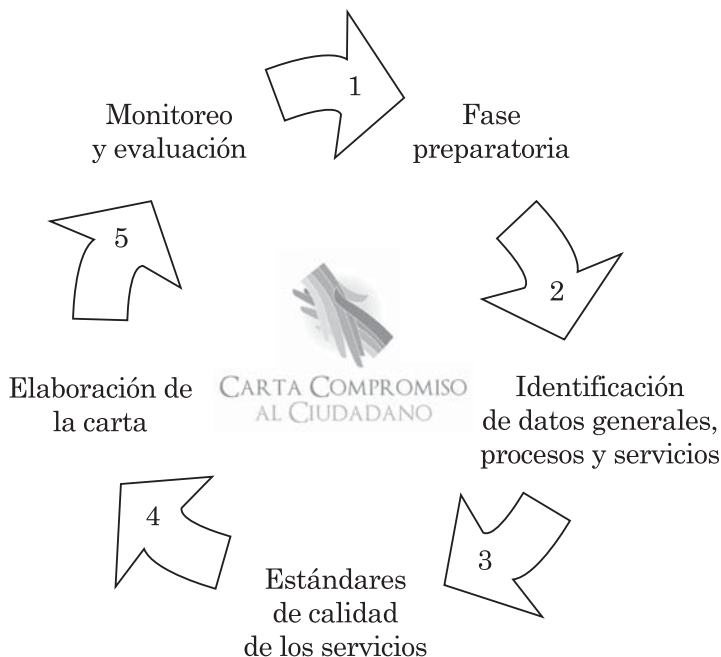
Metodología

El proceso que se siguió para definir la metodología más adecuada al Programa requirió una extensa labor de investigación sobre los trabajos previos realizados en otros países, entre los cuales podemos mencionar España, Argentina, Brasil y México. De todas estas experiencias, nos interesaron dos casos en particular: España y Argentina, debido a razones tanto de comprensión y adaptabilidad del instrumento como de los resultados obtenidos por su aplicación.

Fases para la elaboración de una Carta Compromiso

Para la elaboración de una Carta Compromiso hay que seguir las siguientes fases (Gráfico 5):

Gráfico 5
Fases para la elaboración de una Carta Compromiso



Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

1. Fase preparatoria: consiste en la conformación de un equipo de trabajo que será responsable de guiar el proceso de elaboración y seguimiento a la Carta. Es vital la capacitación y el conocimiento de la metodología.

2. Identificación de datos generales, procesos y servicios: en esta fase se pretende organizar y sistematizar la información fundamental de la institución, con la que se construye el mapa de producción de la organización. Esta parte busca orientar a los ciudadanos sobre la finalidad y las normas que regulan la entidad.

3. Estándares de calidad de los servicios: aquí se establecen los compromisos de calidad que la institución está dispuesta a asumir en sus relaciones con los ciudadanos/clientes. Se lleva a cabo un análisis para determinar estos compromisos. Es la parte más relevante y compleja del proceso de elaboración de la Carta, debiendo seguir los siguientes pasos:

- *Identificar las expectativas ciudadanas* (¿Qué esperan los ciudadanos/clientes?).
- *Definir atributos de calidad* (las expectativas de los ciudadanos/clientes deben ser convertidas en atributos concretos de calidad).

- *Definir estándares de servicio* (los niveles de calidad del servicio deben ajustarse a las expectativas de los ciudadanos/clientes y a la capacidad de respuesta de la organización).
- *Medir el desempeño actual* (identificar los niveles de calidad con que son prestados los servicios).
- *Definir compromisos de mejora* (se definen los compromisos para mejorar los niveles de calidad esperados en relación con los plazos fijados).
- *Formular indicadores de medición* (se deben realizar mediciones para controlar y dar seguimiento al desempeño de cada uno de los estándares de servicio comprometidos en la Carta).

4. Elaboración de la Carta. Se elabora un documento claro, sencillo y comprensible, con la información de carácter general y legal, los compromisos de calidad en el servicio que asume la institución y la información de carácter complementario. Se inicia con un prólogo suscrito por el máximo responsable de la institución en el que describirá el propósito general de la misma y demostrará su compromiso personal e institucional con la calidad del servicio. Algunas consideraciones en esta fase comprenden: orientación al destinatario, redacción concisa y unívoca y cuantificación de los compromisos declarados.

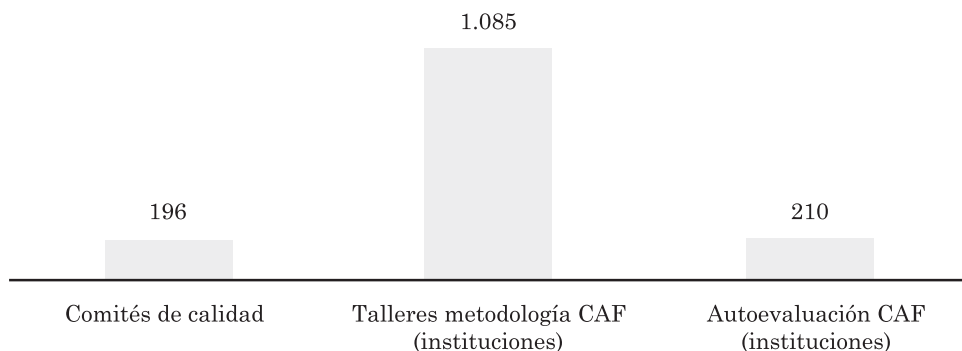
La entidad tiene el deber de desarrollar dos planes de comunicación: uno interno y otro externo. El Plan de Comunicación interno persigue el conocimiento general del personal de la institución sobre el contenido de la Carta, información general sobre los compromisos asumidos, las quejas y sugerencias y sus respectivos tiempos de respuesta. El Plan de Comunicación externo va dirigido a los ciudadanos para explicar los objetivos y alcances de la Carta. La comunicación se caracterizará por la claridad y la finalidad de aportar soluciones y mejoras.

5. Monitoreo y Evaluación. Esta fase persigue asegurar la revisión continua del grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la Carta y, a través de ello, de la satisfacción de los usuarios de los servicios. Se realizarán dos tipos de evaluaciones: internas y externas. En el caso de las evaluaciones internas, la institución debe llevar un control permanente sobre el grado de cumplimiento de los compromisos declarados a través de los indicadores establecidos, del análisis de las reclamaciones por incumplimiento de aquellos y de las evaluaciones de la satisfacción de los usuarios. Para las evaluaciones externas, la Dirección de Innovación, del Ministerio de Administración Pública, verificará semestralmente el grado de cumplimiento de los compromisos establecidos en la Carta sobre la base de los resultados de las mediciones de los indicadores presentados por la institución responsable.

Resultados obtenidos

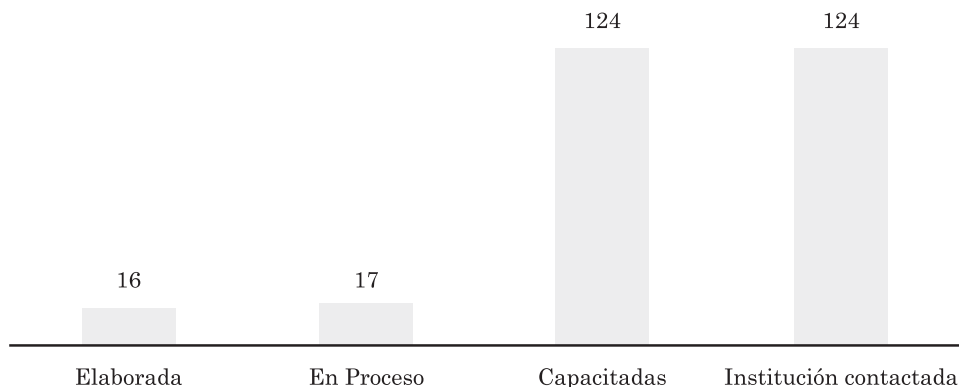
En los Gráficos 6 y 7 se presenta un resumen del trabajo que se ha realizado capacitando en el Modelo de Excelencia CAF y en la metodología diseñada para la Carta Compromiso al Ciudadano.

Gráfico 6
Capacitación Modelo de Excelencia CAF
Período 2005-2013



Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

Gráfico 7
Carta Compromiso
Período 2009-2013



Fuente: Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2013).

La estrategia interna del MAP

Para predicar con el ejemplo, el Ministerio de Administración Pública se autoevalúa cada año con el Modelo CAF. En la búsqueda de mejorar los procesos, identificarlos, definirlos y documentarlos decidimos certificarnos con un modelo de gestión de calidad ISO 9001-2008. Primero se definen todos los procesos, se clasifican los documentos, se eliminan documentos obsoletos, entre otras actividades; luego se reciben las auditorías y, finalmente, se certifican todos los procesos del Ministerio. Es una buena experiencia que da la posibilidad de que las instituciones inicien el camino de la calidad y es la base para alcanzar la excelencia.

Compartiendo buenas prácticas

La aplicación del Modelo de Excelencia CAF ha permitido el desarrollo de alianzas y relaciones con organismos internacionales que han contribuido con valiosos aportes al proceso. Hoy en día somos Miembros Patronos de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (Fundibeq), lo que nos abrió las puertas al Premio Iberoamericano de la Calidad, pues al constituirnos en Organismo Nacional Asociado (ONA), cualquier institución pública ganadora de Medalla de Oro o Gran Premio, en nuestro Premio Nacional, puede participar con nuestra anuencia en el Premio Iberoamericano.

Anualmente asiste una representación de nuestra organización ante el Jurado del Premio Iberoamericano de la Calidad, y a las reuniones de la Red Iberoamericana de Excelencia (REDIBEX), lo que nos permite estar al tanto de los avances de nuestros países hermanos y aprender de ellos. En la actualidad corresponde a nuestro país ocupar la Presidencia de la Red, a través de la Arq. Virna Lissi Peña en representación del Ministerio de Administración Pública de República Dominicana.

La estrategia de implementar un Modelo de Excelencia y otorgar un Premio de la Calidad nos ha llevado a otras latitudes para conocer experiencias y exponer cómo logramos desarrollar este proyecto que ha impactado positivamente al proceso de profesionalización de la administración pública dominicana.

Muchos de los involucrados en el Ministerio de Administración Pública dominicano han viajado a diferentes países, como Chile, Perú, Colombia, Argentina y Brasil, y ciudades como Barcelona y Madrid, buscando conocer sus buenas prácticas en la implementación de modelos de excelencia y de premios de la calidad. Ello también nos ha permitido compartir nuestras buenas prácticas con otros países, estimulando a su vez a países centroamericanos para que inicien la implantación de Modelos de Excelencia y el otorgamiento de un Premio de Calidad.

Tal es el caso de Guatemala, donde establecimos un convenio de cooperación a través de la Oficina Nacional de Servicio Civil de ese país. Para apoyarlos se designó a la Lic. Hilda Saviñón, quien se desempeña como Asesora en Calidad en el Ministerio de Administración Pública. Su responsabilidad consistió en brindar asistencia técnica al equipo que desarrollaría el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala.

Estimulamos también a la República de El Salvador a través de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, ofreciéndoles toda la información necesaria para implementar su Modelo de Excelencia y otorgar un Premio. Ya ese objetivo se cumplió con la ayuda de un experto que le recomendamos, el Dr. Luis Tenorio de la Fuente, a través de la colaboración del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Lo mismo ocurrió con Costa Rica, donde ha habido grandes avances en profesionalización de su servicio civil, pero no habían iniciado el camino de la calidad. Se prevé la posibilidad de colaborar en el futuro inmediato con Panamá y Nicaragua.

Finalmente, se pretende que República Dominicana logre ofrecer mejores servicios a la ciudadanía poniendo a su disposición todas las capacidades institucionales con prontitud y excelencia. Ahí está el sentido profundo de la tarea del mejoramiento continuo en la

gestión pública: abrir más y mejores espacios de atención y servicio para los ciudadanos, escuchando y conociendo sus necesidades, oyendo la voz del cliente.

La experiencia de varios años indica que para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos no solo se requiere de esfuerzos sistemáticos destinados a cambiar la manera de hacer las cosas. También se necesita incorporar procesos de aprendizaje constante, que permitan al funcionariado adecuarse a los nuevos escenarios de forma dinámica y desaprender viejos paradigmas. Además, es necesario establecer mecanismos donde los usuarios tengan la oportunidad de participar tanto en el criterio como en la evaluación de las políticas públicas, y conocer la rendición de cuentas de las instituciones ejecutoras.

Se aspira avanzar en el mejoramiento del quehacer público, pero esto es preciso compartirlo con los demás países centroamericanos y del Caribe, para que toda esa región se fortalezca y mejore sus posibilidades de competir, contribuyendo así al desarrollo de nuestras naciones.

Bibliografía

- Casals, Emilio; Hidalgo, Consuelo; Jiménez, María; y Ruiz, Joaquín (eds.) (2008), *CAF 2006, el marco común de evaluación: mejorar una organización por medio de la auto evaluación*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- CLAD (2008), “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, Caracas, CLAD (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 16). Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 al 31 de octubre.
- Chile Calidad (2008), *Seminario Internacional “Mejorando la gestión de los servicios públicos: contribución de los modelos de excelencia”*, Santiago, Centro Nacional de Productividad y Calidad.
- Gobierno de República Dominicana (2005), “Decreto N° 516-05, que crea el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público”, Santo Domingo, Presidencia de la República.
- _____ (2010), “Decreto N° 211-10, que crea el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público”, Santo Domingo, Presidencia de la República.
- Gobierno de República Dominicana. Ministerio de Administración Pública (2012), “Carta Compromiso al Ciudadano”, Santo Domingo, MAP, http://www.map.gob.do/P_SoloTexto.aspx?EntId=257.
- _____ (2013), <http://www.map.gob.do>.
- ICAP (2011), “Buenas prácticas de gestión de calidad”, en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, Nos. 60-61, San José.
- Lugo, María del Carmen; Saviñón, Hilda; Peña, Virna; De León, Leslie; y Guerrero, Johana (2011), *Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana*, José Oviedo (ed.), Santo Domingo, Ministerio de Administración Pública.
- Oviedo, José (2004), *Estrategias de gestión pública: programa caribeño a nivel universitario de gestión pública*, Santo Domingo, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra; Unión Europea; Editora Centenario.