

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: Paradojas en América Latina

GUSTAVO BLUTMAN y HORACIO CAO
c o o r d i n a d o r e s



ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PARADOJAS EN AMÉRICA LATINA

GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO
(Coordinadores)

Diseño de Cubierta: María Raily.

ISSN: 1852-0774

**UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**

**Instituto de Investigaciones en
Administración, Contabilidad y Métodos
Cuantitativos para la Gestión**

Sección de Investigaciones Administrativas

**CENTRO DE INVESTIGACIONES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Director: Dr. Isidoro Felcman

Subdirector: Dr. Horacio Cao

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Coordinador Técnico: Fernando Fernández

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires

Correo Electrónico: ciap@econ.uba.ar

http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ciap/



ISSN: 1852-0774

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PARADOJAS EN AMÉRICA LATINA

GUSTAVO BLUTMAN Y HORACIO CAO
(Coordinadores)

**BEERS - CANTO SÁENZ - DEL CARPIO - CASTRO -
GARCÍA DELGADO - GONZÁLEZ -
LAVENA - MILANESI - RAMOS - ROSERO - SOUZA -
URQUIETA PARDO - WHITTINGHAM MUNÉVAR -**

Documento de Trabajo
Año 8. Número especial
Septiembre 2016



Contenido

PENSAMIENTOS DIVERSOS EN EL COMPLEJO ENTRAMADO QUE CONFORMA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA	7
ALIMENTANDO EL DEBATE DE LA GESTIÓN PÚBLICA: LA MESA ESTÁ SERVIDA EN AMÉRICA LATINA	10
GUSTAVO BLUTMAN– HORACIO CAO - COLABORACIÓN DE CECILIA LAVENA– IVANA GONZÁLEZ	
MODELO DE GESTIÓN PUBLICA PLURINACIONAL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA - CECILIA URQUIETA PARDO	26
LA NUEVA GRAMÁTICA POLÍTICA Y BUROCRÁTICA DEL GOBIERNO FEDERAL DE BRASIL - CELINA SOUZA	56
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991	95
MARÍA VICTORIA WHITTINGHAM MUNÉVAR	
CUENTOS SIN HADAS: ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA INDIGESTIÓN CIUDADANA - ROBERT F. BEERS	124
“EL BUEN VIVIR” META DE LA PLANIFICACIÓN ECUATORIANA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO SOCIAL	161
ROBERTHO ROSERO E.	
LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO - POR RODOLFO CANTO SÁENZ	177
PROSPECTIVA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO PERUANO: AVANCES Y LIMITACIONES	212

OMAR DEL CARPIO - RENÉ CASTRO

¿UN NEOWEBERIANISMO IMPERFECTO? DESCIFRANDO EL
MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY DURANTE LOS
GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO 241

CONRADO RAMOS - ALEJANDRO MILANESI

ESTADO, DESARROLLO INCLUSIVO Y MULTIPOLARIDAD: UN
MUNDO COMPLEJO, DIFÍCIL Y CONFLICTIVO - DANIEL GARCÍA
DELGADO 280

PENSAMIENTOS DIVERSOS EN EL COMPLEJO ENTRAMADO QUE CONFORMA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA

Coordinadores

Introducción

¿Cómo pensar y repensar la Administración Pública en América Latina desde diferentes ópticas regionales, conceptuales e ideológicas? El acercamiento resulta un reto en sí, tanto si se trata de abarcar la complejidad de un solo Estado, como y más aún, cuando el abordaje se intenta en varios países. En este número 33 de la Revista *Aportes* aceptamos el desafío de hacer un repaso de las perspectivas con que se enfoca la cuestión de la Administración Pública en diferentes países de América Latina.

Se trata de unidades nacionales disímiles, con sus respectivas historias, estructuras institucionales y tradiciones administrativas. Hay asimetrías obvias: de tamaño, desarrollo, configuración estructural -la más obvia, entre países federales y unitarios-, densidad demográfica, por citar las dimensiones que aparecen primero en los análisis.

Con todas estas disparidades, ¿vale la pena el ejercicio? Consideramos que sí. En otros momentos de la historia latinoamericana -por ejemplo, en ocasión de la llamada ola desarrollista de fines de los años '50 o durante el período de auge de la Nueva Gerencia Pública de la segunda mitad de los '90- se encontraron fecundos paralelismos que trascendían -aunque no neutralizaban- las citadas diferencias.

A partir de las herramientas, situaciones, procesos, discursos, es posible rastrear similitudes entre las trayectorias que recorren contemporáneamente los países de la región. Concretamente, nos hemos propuesto encontrar claves comunes en la forma en que se desplegaron las estrategias de transformación estatal en la etapa post neoliberal. Se trata de brindar un panorama más amplio que el nacional para poder así

incluir otros escenarios que nos permitan entender mejor nuestra realidad. Un objetivo es identificar aquellos elementos que podrían definir el Estado del Siglo XXI.

Adelantamos a nuestros lectores que las regularidades que buscamos no se encuentran a la mano. Los trabajos que presentamos parecen confirmar algo que ya intuimos: estamos lejos de los tiempos en que hubo aprobaciones unánimes y las conformidades consolidadas. Si bien es cierto que éstas nunca llegaron a todos los elementos y a todas las dimensiones del área de estudio -esto es, siempre hubo espacios abiertos a la polémica- en muchas etapas hubo un núcleo duro de ideas e instrumentos fuera de discusión.

Ahora, en la arena teórica y en el de las políticas públicas concretas, emergen diferentes propuestas; en algunos casos las distancias de enfoques son tan grandes que podría hablarse de polisemia o desorientación.

Diferentes políticas y políticos flamean como banderas producto de los cambios en el contexto internacional y nacional; los pasajes de modelo son aceptados por unos y alertados por otros. Las religiones monoteístas han desatado guerras en nombre de Dios; en nombre del bien común los políticos y gestores públicos (y algunos privados) han generado transformaciones, cambios y también ajustes.

Más que nunca resuenan las célebres palabras de Herbert Simon: “Para casi cada principio de la administración uno puede encontrar un principio contradictorio igualmente plausible y aceptable. Aunque los dos principios del par llevarían a recomendaciones organizacionales exactamente opuestas, no hay nada en la teoría que nos indique cuál es apropiado aplicar”¹.

Y sin embargo hay razones para pensar que el período contemporáneo no se diferencia de otros momentos de la vida de América Latina. Si esto es así, debe haber elementos que vinculan a los procesos nacionales... y en el

¹ Herbert Simon "Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization" Edición original 1947.

análisis de cada uno de ellos debe haber dispositivos a partir de los cuales construir una nueva síntesis.

El ejercicio de recorrer la situación de la reforma estatal en distintos países puede ser estimulante para encontrar continuidades y rupturas y comprender nuestras Administraciones Públicas. En estos trabajos empezamos a buscarlas.

ALIMENTANDO EL DEBATE DE LA GESTIÓN PÚBLICA: La mesa está servida en América Latina

Gustavo Blutman– Horacio Cao - Colaboración de Cecilia Lavena– Ivana González

1. Introducción¹: sirviéndose de la fuente

El Estado y la Administración Pública han sido parte del *menú* de temas que ocuparon la agenda del debate intelectual y la discusión ciudadana que emergieron al amparo del ciclo político latinoamericano desde fines del siglo XIX.

La metáfora alimenticia obedece a un intento de mostrar cómo se han procesado (¿rumiado?) y reelaborado (¿digerido?) los diferentes “platos”: corpus conceptuales diferenciados que conceptualizaron acerca de la forma, nivel y sentido de la intervención estatal.

En el presente trabajo haremos un sucinto análisis de ellos.

2. La entrada neoliberal: el apetito voraz del individualismo

Desde el informe de la Comisión Hoover² -realizado al término de la Segunda Guerra Mundial- fueron muchos los análisis que resaltaron los problemas y dilemas que generaba el modelo burocrático de gestión pública, aun cuando los correctivos propuestos se inscribieran dentro de la propia lógica del modelo.

Las críticas expresaban, entre otras cosas, el descontento de muchos ciudadanos que se sintieron mal atendidos en reparticiones estatales o padecieron la frialdad de lo que Weber llamó “la dominación de la impersonalidad formalista” (Sidicaro, 2002). Los reproches fueron ganando radicalidad en la medida en que se articularon con otros, de

¹ Este trabajo es en parte producto del PICT 2013 N° 1420 y del Ubacyt 2014-2017. Agradecemos a Manuel Yañez, Melissa Iturriarte, Verónica Giménez, Carlos Pacho y Federico Genera por los aportes a la investigación.

² Segmentos del dictamen de la Comisión Hoover pueden consultarse en Shafritz y Hide (1999).

índole societal y económico, que terminarían por destronar el consenso keynesiano.

La crisis final fue detonada hacia principios de los 70, cuando la inflación y el paro generados por el incremento del precio del petróleo llevaron a la sensación de que, en esas condiciones, el modelo de organización socioeconómica y, particularmente, la morfología de Estado Benefactor asociada a él, se tornaba inviable (Offe, 1990).

A esta altura, las críticas al paradigma weberiano -con sus problemas de rigidez, burocratismo y bajo interés por los objetivos organizacionales- habían alcanzado el grado de clamor generalizado, y abarcaban el ámbito político, académico, tecnocrático y de gestión.

Desde posiciones de izquierda se postuló la necesidad de promover una mayor politización y participación de la sociedad, y a la vez ampliar la esfera de actuación estatal. En lo que hace a la administración pública, se buscó incorporar nuevas perspectivas axiológicas como, por ejemplo, el caso de una nueva administración pública, movimiento que surgió de la Conferencia de Minnowbrook y que postuló que no bastaba el cumplimiento de las normas sino que debían incorporarse valores democráticos y de servicio a la gestión estatal (Frederickson, 1999: 645, edición original 1971).

Por su parte, los centros de poder manifestaron la necesidad de disciplinar a los sectores díscolos, al tiempo que proponían un regreso al mercado como articulador social, y un debilitamiento de los Estados-Nación que, al limitar los derechos de propiedad, estaban minando las bases del sistema capitalista. En lo que hace al modelo de gestión, el pensamiento conservador propuso, como forma de salir de la encrucijada política, una mayor *“tecnificación de la conducción de la sociedad y la cesión de esta conducción a actores sociales (empresas, asociaciones, grupos) e instituciones, que pudieran conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos”* (Closa Montero, 2003: 486/7).

El resultado de la pugna es conocido: el consenso keynesiano fue perdiendo potencia tanto en lo que respecta a su presencia en las políticas de gobierno, como en la preeminencia que había mantenido en la

construcción de la cosmovisión del escenario político, económico y social. La dislocación del mundo soviético terminaría por consolidar un discurso único que expresaba la idea del *fin de la historia*: la definitiva entronización del capitalismo como modelo económico y de la organización democrático-liberal como forma más virtuosa de la organización política y social (Fukuyama, 1992).

Como no podía ser de otra manera, en la medida en que se fue desplegando este proceso, la Reforma del Estado se convirtió en tema de debate académico y asunto central de la agenda pública de América Latina.

En un principio sus objetivos apuntaban a dotar al Estado de eficiencia y agilidad burocrática, pero en la medida en que la revolución neoconservadora se hizo más poderosa fueron ganando fuerza acciones y herramientas que se dirigían a poner fin al Estado “intervencionista” y a abrir el camino para el desarrollo de un modelo societal centrado en el mercado.

En el despliegue de estas acciones se utilizó una terminología ecléctica y ambigua: “Reforma del Estado”, “Reforma Administrativa”, y “Modernización”. Acoplándose a estas acepciones, se instalaron ideas y metáforas como “reinención del gobierno”, “nuevo gerenciamiento público”, “reformas de primera y segunda generación” y, más recientemente, “nuevo desarrollismo y gestión nacional y popular”.

En el medio de este cóctel conceptual es relevante separar de forma analítica dos tipos de procesos: aquellos que por sus objetivos de transformación del proceso de acumulación pueden asimilarse a lo que se conoce como Reforma del Estado, de aquellos que tienen por objetivo operar sobre la dimensión organizacional de la Administración Pública, inscriptos en lo que se conoce como Reforma Administrativa.

La diferenciación entre uno y otro no es trivial. Mientras que la Reforma del Estado implica cambios estructurales a nivel social, político y económico, la Reforma Administrativa se dirige a transformar las formas de gestión del aparato público, teniendo como tópicos centrales la calidad

y los costos de la prestación de servicios públicos, la relación con los ciudadanos y el vínculo usuario-administración pública (Blutman 2013).

Las relaciones entre uno y otro son indudables. El ejemplo más notorio es el vínculo –ideológico y funcional- que existe entre neoliberalismo y la reforma estatal bajo el signo del ajuste estructural y las ideas de nueva gerencia pública. Sin embargo, en los hechos, la afinidad no se concretó como se había pensado y buena parte de la reforma neoliberal no se adelantó con instrumentos gerenciales.

Más allá de éste y otros temas no resueltos de modo categórico, las nociones guía para operar sobre la cuestión estatal han sido objeto de una permanente preocupación latinoamericana -teórica y práctica- durante las últimas décadas del siglo XX y los inicios del siglo XXI.

3. Una ensalada de modelos de gestión pública

Los cambios que venimos comentando impactaron de manera notable en las ideas que se tenían acerca de los patrones básicos de la organización de la Administración Pública.

Desde principios del siglo XX se veía una hegemonía del modo jerárquico de gestión -weberiano/burocrático- como modelo normativo para las administraciones latinoamericanas (Felcman y Blutman, 2011; Estevez y Blutman, 2004). El foco en esta perspectiva está puesto en la idea de que para garantizar el Estado de derecho y la eficiencia, se deben establecer normas racionales que permitan procesos transparentes y públicos.

El Estado se pensaba centralizado con relaciones jerárquicas verticales y diseño piramidal como estructura de gestión ideal. Una de las principales fortalezas de este enfoque es que establece con claridad la naturaleza política de la autoridad en la administración pública. Del modelo burocrático weberiano de administración pública pueden destacarse los siguientes elementos:

- El predominio del principio de legalidad (*rule of law*) y de la idea de administrar según reglas y normas
- La asignación de un rol central a la burocracia –empleados

públicos de carrera / procedimientos de gestión- en el diseño e implementación de las políticas públicas

- La existencia de una separación entre política y administración al interior de las organizaciones públicas
- El compromiso con el modelo de presupuesto incremental
- La hegemonía de la profesionalidad en el sistema de gestión de los servicios públicos

Acompañando el cambio de época que se dispara hacia mediados de los 70, la Nueva Gerencia Pública (NGP) se postuló como un paradigma superador de la lógica weberiana que no había logrado acompañar los cambios ocurridos en la sociedad y que, como vimos, acumulaba críticas de larga data.

De esta forma surgieron conceptos como el de “Estado modesto” (Crozier, 1989), el “gerencialismo” (Pollitt, 1993) y el “espíritu empresarial en el sector público” (Osborne y Gaebler, 1994) que terminarían confluyendo en lo que se conoció como Nueva Gerencia Pública. La NGP se enmarca dentro del modelo individualista de gestión que privilegia una perspectiva de mercado fundamentado en la elección individual de maximización de la utilidad.

Esta visión considera al Estado como una estructura que provee servicios y, en tal sentido, considera al ciudadano como un cliente y busca generar un escenario de competencia e innovación para alcanzar su mejor provisión (Hood, 1995). El punto de partida teórico es la asunción del mercado como el mecanismo transaccional más adecuado y, consecuentemente, la idea de que las organizaciones gubernamentales tienden a ser menos virtuosas que aquél.

Las ideas de la NGP abrevan en conceptos de economía neoclásica: las teorías de la elección pública/racional, el neo-institucionalismo y los estudios de la administración/gestión (del inglés *management*). El Estado se plantea como desagregado (descentralizado) y la administración pública se mueve hacia esquemas parecidos a los de los negocios privados, modificando la lógica de valores a la que tradicionalmente

respondía la organización jerárquica de la administración (Osborne, 2006).

Aunque existen variaciones específicas de esta iniciativa entre los países receptivos e impulsores de las reformas administrativas bajo este paradigma (Reino Unido, Nueva Zelanda, Argentina), las ideas centrales del enfoque de la NGP podrían resumirse en lo siguiente (Barzelay, 1992):

- Descentralización de los servicios públicos cambiando el proceso de toma de decisiones y la forma de proveer el servicio (de modo tal que corrigiera la centralización jerárquica y la reglamentación del modelo weberiano)
- Gestión orientada a los resultados (en oposición a la gestión orientada a las funciones y procedimientos)
- Creación de agencias gubernamentales autónomas para desarrollar temas específicos
- Uso de técnicas de gestión basadas en la dinámica del mercado, como la competencia y los liderazgos gerenciales
- Predominio de la relación contractual tanto para desplegar alianzas público/privadas como para orientar el trato entre cargos directivos y funcionarios de línea
- Preponderancia de la privatización y el apoyo a emprendimientos privados en la gestión de los servicios públicos
- Desregulación y mayor libertad de acción para los titulares de cargos gerenciales.

Los nuevos modelos

Como adelantamos, la crisis latinoamericana de fin de milenio y la de Occidente desarrollada a partir del año 2008, desplazó el interés hacia textos que eran críticos con los supuestos de la Nueva Gerencia Pública.

Una primera perspectiva a destacar es el *modelo neo-weberiano o neo-jerárquico* de gestión (Dunn y Miller 2007), que si bien acepta algunos de los reparos que se hacen al modelo burocrático, sostiene que las mejores

soluciones se encuentran dentro de ese mismo paradigma. La perspectiva de análisis neo-jerárquica pone el énfasis en la maquinaria de gobierno y/o en las relaciones de poder de los sistemas administrativos más que en la instrumentación de políticas públicas específicas. Los elementos centrales del modelo neo-jerárquico incluyen la reivindicación de:

- El Estado como principal facilitador de soluciones a los nuevos problemas de la globalización, cambio tecnológico, demografía cambiante y amenaza medio ambiental
- El rol de las reglas como soportes de la democracia representativa (central, regional y local) y del Estado de Derecho, y como elementos clave de la legitimidad dentro del aparato del Estado
- El rol de los procedimientos administrativos como herramienta clave en la tarea de preservar las relaciones ciudadanía-Estado: igualdad ante la ley, seguridad jurídica y disponibilidad de escrutinio legal especializado de las acciones del Estado
- La idea de servicio público, con un estatus, cultura, términos y condiciones distintivos, que no pueden ni deben reducirse a contrataciones de cuño mercantil

Los elementos nuevos del modelo comprenden:

- El cambio de la orientación interna de la cultura burocrática, hacia una orientación externa que busca satisfacer los deseos y necesidades de la ciudadanía. El camino para alcanzar esto no es el empleo de mecanismos de mercado -aunque a veces resulten útiles- sino la creación de una cultura profesional de calidad y servicio
- El complemento (no reemplazo) de la democracia representativa a través de una serie coherente de dispositivos de consulta y representación directa de las perspectivas de los ciudadanos
- La modernización legislativa para impulsar una orientación a los resultados en lugar de constituir únicamente corrección de

procedimientos

- La profesionalización del empleo público: que la burocracia no sea solo experta en lo relativo a lo estatal, sino que también tenga las herramientas necesarias para responder a las necesidades de los ciudadanos/usuarios.

El modelo neo-weberiano propone complementar la democracia representativa a través de dispositivos de consulta y representación directa ciudadanas

Desde una mirada opuesta a la anterior surge la *Nueva Gobernanza Pública* (Osborne, 2013), que se despliega bajo un marco conceptual que tiene muchos puntos de contacto con la Nueva Gerencia Pública. Este modelo toma como punto de partida teórico la sociología organizacional y la teoría de redes, reconociendo la naturaleza fragmentada e incierta de la gestión pública.

En esta corriente, el Estado se plantea como plural y pluralista, donde múltiples actores interdependientes intervienen en la provisión de servicios públicos, y múltiples procesos confluyen en el despliegue de las políticas públicas. El foco de la *Nueva Gobernanza Pública* está puesto en cómo gestionar las diferentes agencias estatales, con énfasis en los procesos y resultados de la prestación de servicios.

Las relaciones con los socios externos (no públicos) se dan con preferencias por ciertos oferentes y existen ciertos actores interdependientes con quienes se busca establecer relaciones continuas basadas en la confianza. De allí que la base valorativa se asocie al neocorporativismo.

Este modelo que innova con la noción de nuevos servicios públicos, implica un giro sobre conceptos centrados en la ciudadanía, haciendo énfasis en la distribución de los servicios públicos. Podemos resumir sus ideas centrales así:

- Reconocer la legitimidad de la interrelación Estado/Sociedad civil tanto en el diseño de las políticas públicas como en los procesos de implementación/ distribución de servicios

- Otorgar mayor importancia a la participación ciudadana que a la reducción de los costos en diferentes renglones de la gestión estatal
- Dar preferencia a la asociatividad público-privada por sobre la privatización, con las siguientes implicaciones:
 - la distribución del servicio no puede separarse de su diseño
 - la relación entre usuarios y profesionales es de interdependencia
 - los vínculos virtuosos se construyen a partir de la confianza
- Impulsar a rendición de cuentas políticas (*accountability*)

Por último, describiremos brevemente el *modelo participativo o igualitario* (Denhardt y Denhardt, 2011). En esta perspectiva se sostiene que el principal rol del Estado es promover la participación y articular los intereses sectoriales para sintetizarlos en una propuesta colectiva. Esto se realiza a partir de ciertos principios y reglas de juego esenciales que garantizan las relaciones sociales comunitarias y los valores básicos a tener en cuenta en la construcción y consolidación de sociedades abiertas y participativas.

En esta perspectiva el concepto clave es el de lo público, que excede largamente lo gubernamental y que involucra, además de lo estatal, el diálogo inclusivo y la deliberación informada por los valores democráticos y constitucionales de la sociedad. La administración pública es creadora a la vez que guía las redes de deliberación y distribución, y ayuda a mantener e impulsar la efectividad, la rendición de cuentas y las capacidades del sistema.

Para concluir esta sección, destacamos lo contrastante de los enfoques y propuestas de gestión y lo circulante e iterativo de las discusiones: las ideas de administración pública se configuran en un ámbito disperso, sin un paradigma dominante; es decir, como una ensalada de muchos sabores.

4. Plato con sabor regional en las ideas de la cocina política latinoamericana

Con la crisis de fines del siglo XX, algunos países de América Latina dieron un giro en la orientación de sus políticas hacia el sector público.

Buena parte de su herramienta conceptual siguió una versión actualizada de las ideas desarrollistas que primaron desde fines de los 50' hasta el gobierno militar de 1976 (Cao y Laguado, 2014).

En muchos tópicos el nuevo desarrollismo retoma las concepciones de su antecesor: centralidad de la industrialización como estrategia de desarrollo, papel clave de la intervención estatal en la regulación y la inversión económica y social, fortalecimiento del Estado como aparato redistribuidor de ingreso, y un renovado énfasis en la formación en Ciencia y Tecnología.

No solo hubo continuidad, también hay diferencias con las teorías de mitad del siglo XX. Los defensores del nuevo desarrollismo, por ejemplo, consideran que la centralidad dada antiguamente a las industrias sustitutivas condujo al agotamiento del modelo. En su lugar, y en el caso de los países medianos, la industrialización debería dirigirse a la exportación para incrementar la productividad. De igual modo, el acceso a bienes sociales –educación, salud- no puede seguir atado a la noción de carrera, pleno empleo y estabilidad laboral como lo estaba en el mundo industrial de hace cincuenta años. Se trata de buscar alternativas creativas al estilo de la *flexi-seguridad* que impulsara Dinamarca hacia la mitad de la década pasada.

Pero el modelo neodesarrollista no fue la única fuente teórica de la ola latinoamericana; en este clivaje también es notoria la presencia de una perspectiva nacional y popular (populista) que centra su atención en la cuestión del poder y en el significante de igualdad y justicia social.

De esta forma, junto a la prédica modernizadora del nuevo desarrollismo se ve un discurso militante en donde la política y la actividad del sector público son las únicas instancias que pueden esgrimirse para contrapesar

las tendencias hacia la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y del poder de las corporaciones.

Para el nuevo desarrollismo la política y la actividad del sector público son las únicas instancias que ponen un contrapeso a la polarización social y la desarticulación económica que surgen del mercado mundial y del poder de las corporaciones.

La combinación de ambos núcleos conceptuales -neodesarrollismo / nacional popular-no estuvo exenta de tensiones. En el caso de la primacía del primero -más allá de la potencia y sofisticación de sus dispositivos- tiende a producirse una visión instrumental de la política. Por su parte, la tradición nacional popular, con su apuesta a la supremacía de la política como espacio de conducción del proceso social, tiende a sobre exigir al Estado respecto de sus capacidades fiscales, políticas y organizacionales.

5. Un buen postre para ir cerrando

Como vimos, hay un largo camino recorrido en las ideas, conceptos y propuestas de cambio referidos a la forma de gestionar la Administración Pública.

Como esas comidas clásicas que siempre están en el menú, hay una base común histórica, promovida desde los inicios del siglo XX, y lanzada a establecer un ordenamiento previsible alrededor de normas y procedimientos racionales. Por otro lado, hay un sustrato básico de lo estatal, ligado al Estado de derecho, que hace que algunos de sus componentes sean inmodificables en la Administración Pública contemporánea.

En términos estratégicos la Nueva Gerencia Pública vino a desplegar las herramientas organizativas necesarias para que el aparato estatal se alineara con la revolución neoconservadora. En términos instrumentales, se propuso como eje la modernización administrativa latinoamericana a partir del paso de la administración y cultura burocrática -o politizada y clientelar- a la administración y cultura gerencial que pone en el centro de atención valores de la empresa privada y la eficiencia.

Ambos paradigmas parecen cosas del pasado y un conjunto de nuevas perspectivas comienzan a instalarse en su reemplazo.

Si bien no está nada claro para qué lado irán los instrumentos, dispositivos y modelos de gestión, en el caso de América Latina son notorias las diferencias entre el modelo heterodoxo neodesarrollista / nacional y popular con respecto a los que promueven los organismos multilaterales de crédito.

Las diferencias parten de los propios objetivos nacionales: unos buscan una mejor inserción en el mercado mundial a partir de la generación de ambientes propicios para la inversión; otros tratan de recrear mercados internos y relanzar las industrias locales en alianza con las clases populares.

En lo que hace al Estado las preocupaciones son igualmente contrapuestas: por un lado transparencia, eficiencia, limitaciones a la capacidad estatal para amenazar derechos de propiedad; por otro, incremento de la intervención estatal, redistribución del ingreso, empoderamiento de la política y los movimientos sociales.

Estas diferencias tajantes en los planteos más estratégicos se tornan difusas cuando se tratan de traducir al ámbito del diseño de políticas públicas, máxime cuando las ideas se cruzan en un escenario de transición que barre con conceptos que parecían consolidados en lo referente a procesos, funciones y objetivos del Estado.

Estos son tiempos de transición que ya no pueden acomodarse sobre conceptos que parecían consolidados en lo referente a procesos, funciones y objetivos del Estado

6. Para bajar, un digestivo que esperamos a futuro

En estos últimos años hemos visto cómo ha variado tanto la mirada sobre el Estado como las recomendaciones que, desde diferentes enfoques teóricos, se dirigen a hacer una administración pública más democrática, eficiente y cercana al ciudadano.

Una incorrecta lectura del escenario lleva a políticas públicas ineficaces que se pagan en términos de deterioro del bienestar de la población y de la calidad de la vida institucional y política de todos los países.

El mundo avanza y se plantean nuevos problemas que hacen pensar en la necesidad de Estados más activos y comprometidos. Nuevos valores y creencias nos permiten reconocer los avances sociales. Medina Vázquez (2015) nos alerta con una lista de novedades a tener en cuenta:

- Nuevos productos (cambio tecnológico que genera nuevos bienes y servicios)
- Nuevos posicionamientos y alianzas estratégicas a nivel mundial
- Nuevos procesos (cambios en la organización social que generan nuevas prácticas de trabajo y hábitos en general)
- Nuevos paradigmas (nuevos valores que inducen visiones, retos y desafíos novedosos)
- Nuevos programas (dirigidos a enfrentar nuevas temáticas bajo nuevos formatos)
- Nuevos protagonistas (centros, redes, actores)

En este marco, el Estado debe ser capaz de impulsar una gestión estratégica con mirada de largo plazo; también debe tener un papel anticipador e intervenir en el diseño de estrategias para orientar el desarrollo de los países a los efectos de profundizar la democracia y garantizar la igualdad ciudadana.

¿Cuáles son los conceptos capaces de combinar las novedades del párrafo anterior con estos objetivos? En alguna parte del conjunto controversial que describimos en este trabajo -seguramente bajo una forma híbrida- se encuentra la respuesta.

Bibliografía

- BARZELAY, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*. Berkeley: University of California Press;
- Peters, B.G. (1996), *The Future of Governing. Four Emerging Models* (Lawrence: University of Kansas Press).

- BLUTMAN, Gustavo (2013) Ensayos trunco de Reforma y Modernización del Estado". Handbook de AdministrarCIÓN Pública Organizado por cesar Madurerira María Asencio Lisboa INA Editora, 2013.
- BLUTMAN, Gustavo; ESTÉVEZ, Alejandro y (2004) "El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?". Revista Venezolana de Gerencia Venezolana - Universidad de Zulia – Venezuela.
- CAO, H; BLUTMAN, G; ESTEVEZ, A; ITURBURRU, M; (2008) Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios. Editorial Biblos.
- CAO, Horacio y LAGUADO, Arturo (2014) "La renovación de las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina" – Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 60 – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) – Venezuela, Octubre 2014.
- CROZIER, Michel (1989) " Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio" Fondo de Cultura Económica, México.
- DENHARDT, J. y DENHARDT Robert. (2011) The New Public Service: Serving Not Steering. New York: M.E. Sharpe.
- FELCMAN, I. L. - BLUTMAN, G. E. (2011). Nuevos Modelos de Gestión Pública. Cultura, liderazgo y tecnologías de gestión después del "big bang" paradigmático. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- FELCMAN, I. L. (2015). Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- FUKUYAMA, Francis (1992) "The End of History and the Last Man" (New York: Free Press - New York, EUA.
- MEDINA VÁSQUEZ Javier, BECERRA Steven y CASTAÑO Paola, Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Libros de la CEPAL, N° 129 (LC/G.2622-P), Santiago

de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

- OFFE, Claus (1994) "Contradicciones en el Estado de Bienestar" Alianza Editorial, España (Edición original 1973)
- OSBORNE, David y GAEBLER, Ted (1994) "La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial" Ediciones Paidós Ibérica – Barcelona – España.
- OSBORNE, S.P. (2013) The New Public Governance? Public Management Review, Vol. 8 Issue 3, p. 377-387.
- OSZLAK, Oscar (2002) "Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública", CLAD (Versión Preliminar).
- POLLITT, Christopher (1993) Managerialism and the public services, Oxford, Blackwell
- SHAFRITZ, Jay y HIDE, Albert (1999) "Clásicos de la Administración Pública" Fondo de Cultura Económica, México.
- SIDICARO, Ricardo (2002) La Crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989 – 2001) Eudeba, Buenos Aires.

Reseña biográfica:

- Gustavo Blutman: Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública - CIAP. Profesor de Administración Pública y Gestión de Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Sociología, Licenciado en Ciencia Política, Magister en Administración Pública - Doctor en Ciencias Económicas
- Horacio Cao: Administrador Gubernamental. Licenciado en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Económicas. Magister en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España. Investigador del Centro de Investigaciones en Administración Pública - CIAP.

- Cecilia Lavena: Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública – CIAP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Profesora Invitada de Administración y Políticas Públicas, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de San Andrés), Magister en Administración Pública (University of Pittsburgh, Estados Unidos), Doctora en Administración Pública (Rutgers University, Estados Unidos)
- Ivana González: Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) y profesora de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Ciencia Política (UBA) Magister en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo – España.

MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA PLURINACIONAL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA - Cecilia Urquieta Pardo

Palabras clave

Constitución, pueblos indígenas, pluralismo, Bolivia

El Modelo de gestión pública plurinacional de Bolivia se encuentra en un proceso de constante construcción en la transición al nuevo modelo de Estado Plurinacional establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) del 2009, que reconfigura todo lo que fue la estructura estatal desde la creación de la república, y que concebía un Estado monocultural, homogeneizador y con una sola forma de organizar su administración.

I. Estado plurinacional con autonomías

Para una mejor comprensión del modelo de gestión pública plurinacional, me permito hacer una breve descripción del nuevo modelo de Estado Plurinacional con Autonomías asumido en Bolivia desde su institución el 22 de enero de 2010.

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país” (Art. 1.CPE).

Prevalece el Estado Unitario, resguardando la unidad del territorio nacional, lo que implica que Bolivia asume la organización estatal sobre la base de la unidad política y administrativa, descentralizada y con autonomías, la forma unitaria garantiza la existencia de soberanía única e indivisible y en consecuencia un Poder Constituyente único.

Es un Estado Social de Derecho que garantiza a las bolivianas y los bolivianos el ejercicio de los derechos fundamentales, estableciendo

derechos y obligaciones para administradores y administrados, sujetos a la CPE y la ley.

El cambio trascendental e histórico es el autoreconocimiento como Estado Plurinacional, asumiendo la diversidad de identidades en un mismo Estado, la heterogeneidad en las costumbres y formas de organización. Garantizando el pleno ejercicio de los derechos de todas las naciones que existen en el Estado, en el entendido de que una nación es: *“...toda la colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, [...]”* (CPE Art. 30. I).

La integración de los pueblos y naciones indígenas originarias y campesinas en la estructura fundamental del Estado se sustenta en el reconocimiento de tres pilares fundamentales:

1. Derechos colectivos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos (Arts. 30, 31 y 32 de la CPE).
2. Jurisdicción indígena originaria campesina en igual jerarquía que la jurisdicción ordinaria (Arts. 190, 191 y 192 de la CPE).
3. Autonomía indígena originaria campesina (Arts. 289 al 296 de la CPE).

El Pluralismo como base estructural del Estado se desarrolla en cinco ámbitos:

1. Pluralismo político, adoptando para su gobierno diferentes formas de democracia: representativa, comunitaria, directa y participativa. La composición de los órganos del Estado respeta la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos
2. Pluralismo económico, con el reconocimiento de cuatro formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa
3. Pluralismo jurídico, asumiendo un sistema de justicia plural que reconoce la coexistencia de diferentes fuentes jurídicas y el ejercicio

de las formas de administración de justicia de los pueblos indígenas originarios campesinos

4. Pluralismo cultural, con el reconocimiento de naciones con diferentes culturas¹ sin supremacía de una sobre otra, bajo el principio de interculturalidad
5. Pluralismo lingüístico: Bolivia reconoce como oficiales los idiomas de las naciones que la componen²

Es además, un Estado Comunitario que revaloriza las diversas maneras de vivir en comunidad con sus formas de organización social, economía, política y cultura. Se instituyen nuevos valores emergentes de la pluralidad y diversidad que caracterizan al Estado boliviano, basados en los principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad y mejor distribución de la riqueza con equidad.

El modelo autonómico en Bolivia surge por un lado, de las demandas históricas de autonomía, libre determinación, acceso a la tierra y autogobierno de los pueblos indígenas originarios campesinos, dada su existencia precolombina; y por otro, de las demandas por una mayor descentralización administrativa, política y financiera de los departamentos, con el objetivo de alcanzar una efectiva ejecución de las políticas públicas para la provisión y prestación de los servicios públicos.

La Constitución reconoce cuatro tipos de autonomía: departamental, regional, municipal e indígena originaria campesina; cuatro niveles de gobiernos subnacionales, con un componente de división territorial del poder, donde los órganos ejecutivos y legislativos de los gobiernos

¹ CPE Art. 98 *“La diversidad cultural constituye la base esencial del Estado Plurinacional Comunitario.”*

² CPE Art. 5. *“Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araña, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasuawe, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uruchi-paya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.”*

subnacionales forman parte de la distribución y ejercicio del Poder Público porque gozan de cualidad gubernativa.

El modelo de Estado Plurinacional con autonomías está orientado hacia una democratización del poder político, con la distribución de competencias, otorgando a las entidades territoriales autónomas, competencias exclusivas, concurrentes y compartidas, a ser desarrolladas dentro de su jurisdicción territorial, siempre bajo el principio de unidad e integralidad del Estado.

II. Gestión pública plurinacional

La Gestión Pública Plurinacional tuvo sus orígenes el año 2006, con la puesta en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo (PND): *“Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien 2006-2011”*, el cual plantea la estrategia del gestión pública del gobierno en las áreas económica, social, de relaciones internacionales y democrático-institucional. El plan fue una guía estratégica para el trabajo de la Asamblea Constituyente y la posterior aprobación de la CPE. Carlos Villegas Quiroga, Ministro de Planificación en ese entonces, y quien posteriormente fue Ministro de Hidrocarburos y Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), fue el autor del primer Plan de Desarrollo que rompería con las estructuras estatales anteriores, y que a la fecha, a pesar de haber sido programado para 5 años, sigue vigente en sus líneas estratégicas.

El PND estableció los principios fundamentales de la visión de desarrollo del gobierno, los cuales difieren en forma esencial de la visión de desarrollo que había estado vigente en el país entre 1985 y 2005. Además de introducir los principios rectores del Estado que son el Vivir Bien, la multiculturalidad, la multidimensionalidad, entre otros, el PND retorna a la visión del Estado como el agente fundamental que lidera la actividad económica, la inversión y la generación de empleo.

En 2009 la CPE³ determina que una ley establecerá un Sistema de Planificación Integral del Estado que incorporará a todas las entidades subnacionales; además, establece como competencia privativa del nivel central del Estado las *“Políticas económicas y planificación nacional”*⁴, y como competencia exclusiva del nivel central del Estado las *“Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial”* y las *“Políticas generales de desarrollo productivo”*⁵.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031(LMAD) aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional⁶ y promulgada el 19 de julio del 2010, ha establecido como mecanismo de coordinación para la gestión pública entre los niveles subnacionales y el nivel central del Estado, el Sistema de Planificación Integral del Estado que consiste en un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales del Estado recogen las propuestas de los actores sociales, privados y comunitarios para adoptar decisiones que permitan desde sus sectores, territorios y visiones socioculturales, construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos de desarrollo e implementar el Plan General de Desarrollo.

El Sistema de Planificación Integral del Estado será aprobado por ley de la Asamblea Legislativa Plurinacional e incorporará la obligatoriedad de la

³ CPE. Art. 316.1 *“La función del Estado en la economía consiste en: 1. Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales...”*

⁴ CPE. Art 298.I. *“Son competencias privativas del nivel central del Estado:...22. Política económica y planificación nacional”*.

⁵ CPE. Art 298.II. *“Son competencias exclusivas del nivel central del Estado:... 33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial...35. Políticas generales de desarrollo productivo”*.

⁶ CPE Art. 271.II. *“La Ley Marco de Autonomías y Descentralización será aprobada por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa Plurinacional.”* (Es la única Ley que se aprueba por dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa Plurinacional).

planificación integral y territorial, así como la institucional. La planificación integral consolida la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y la ocupación del territorio y las estructuras organizativas del Estado, e incluye la programación de la inversión, el financiamiento y el presupuesto plurianual.

El 2012 el Tribunal Constitucional Plurinacional exhorta a la Asamblea Legislativa Plurinacional a aprobar la ley, mediante la Sentencia Constitucional SC 2055/20127: *“La Asamblea Legislativa Plurinacional, deberá lo antes posible aprobar la ley del sistema de planificación integral del Estado, en sentido que es un mecanismo mínimo de coordinación, y su implementación garantiza un funcionamiento armónico del Estado”*.

En este marco, la planificación integral del Estado debe ser construida por el nivel central del Estado en coordinación con los niveles subnacionales y en articulación con la planificación sectorial. A la fecha, el Sistema de Planificación Integral del Estado se encuentra en proceso de construcción.

III. Sistema de administración pública

A partir de la vigencia de la Ley N° 1178 “Ley de Administración y Control Gubernamentales” (SAFCO) del 20 de Julio de 1990 y sus reglamentos, se pone en vigencia un modelo sistémico de administración para el manejo de los recursos públicos, incorporando el proceso administrativo al sector público, estableciendo sistemas de administración financiera y no financiera de manera interrelacionada y un régimen disciplinario a las y los servidores públicos.

El enfoque sistémico de la administración pública boliviana consiste en la organización y planificación en forma integral, sin embargo, es importante resaltar que la forma de Estado altamente centralista de los años 90’ se refleja en el sistema administrativo. En tal sentido, el sistema de

⁷ Tribunal Constitucional Plurinacional, Sentencia Constitucional SC 2055/2012 Sucre, 16 de octubre de 2012 (p. 124-126)

administración vigente está compuesto por un conjunto de componentes que se interrelacionan e interaccionan entre sí. Se organiza en cuatro fases, incorporando sistemas para cada una de las fases:

1. Fase de Planificación:
 - Sistema de Planificación (SISPLAN)
 - Sistema Nacional de Inversión Pública. (SNIP),
 - Sistema de Programación de Operaciones (SPO).
 - Sistema de Presupuesto (SP).
2. Fase de Organización:
 - Sistema de Organización Administrativa
3. Fase de Ejecución:
 - Sistema de Administración de Personal
 - Sistema de Administración de Bienes y Servicios
 - Sistema de Tesorería y Crédito Público
 - Sistema de Contabilidad Integrada
4. Fase de Control
 - Sistema de Control Gubernamental
 - Sistema de Control Interno

1. Planificación

1.1 Sistema Nacional de Planificación, (SISPLAN) la planificación estatal se clasifica en:

- La Dirección Estratégica del Estado, que es la planificación a largo y mediano plazo, se materializa a través del Plan Estratégico o Plan Nacional de Desarrollo.
- La Planificación Operacional y Presupuesto o Programación de Operaciones Anual (POA), que es la planificación a Corto Plazo (un año).

1.2 Sistema Nacional de Inversión Pública. (SNIP), es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para todas las entidades públicas, para formular, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar los

proyectos de inversión pública, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales.

Son fuentes de financiamiento para la Inversión Pública:

- Recursos del Tesoro General de la Nación
- Recursos Específicos de las Entidades Pública
- Recursos Externos

1.3 Sistema de Programación de Operaciones (SPO), es un conjunto de normas y procesos para formular el Programa de Operaciones Anual de todas las entidades, en el marco de los planes de desarrollo nacional, departamental y municipal. Cuenta con los siguientes Subsistemas:

- Subsistema de Elaboración del Programa de Operaciones Anual (POA) que a su vez compone las normas para la formulación de objetivos de la gestión, y del proceso de determinación de Operaciones e Indicadores de Eficiencia y Eficacia.
- Subsistema Seguimiento y Evaluación de la Ejecución de programas que a su vez compone las normas para la verificación de la ejecución, la evaluación de resultados y la generación de medidas correctivas.

1.4 Sistema de Presupuesto (SP), el Presupuesto es el instrumento de planificación económico-financiero de corto plazo, en el que se expresan los objetivos y metas del sector público que son traducidos en los POA, y cuenta con los siguientes Subsistemas:

- Subsistema de Formulación Presupuestaria, que a su vez establece las normas para la Política Presupuestaria, las Directrices de Formulación Presupuestaria y POA de las instituciones.
- Subsistema de Coordinación de la Ejecución Presupuestaria, que establece las normas para el diseño de los procesos para la producción de bienes o prestación de servicios, sus indicadores y resultados, la identificación y conformación de áreas y unidades organizacionales que llevan a cabo las operaciones, estableciendo sus competencias, la determinación del tipo y

grado de autoridad de las unidades y su ubicación en los niveles jerárquicos, la definición de los canales y medios de comunicación, la determinación de las instancias de comunicación interna, la definición de los tipos e instancias de relación interinstitucional y la elaboración de los Manuales de Organización y Funciones y Manual de Procesos.

2. Organización

2.1 El Sistema de Organización Administrativa (SOA) es el conjunto de normas y metodologías, que regulan el proceso de estructuración organizacional de las entidades públicas, y está configurado por los siguientes componentes:

- Análisis de la Estructura Organizacional
- Diseño Organizacional
- Implantación del Diseño Organizacional

3. Ejecución

3.1 Sistema de Administración de Personal (SAP), consiste en un conjunto de procesos, que implican operaciones y tareas, que tiene como fin dotar de herramientas a la administración de los recursos humanos públicos. Está compuesto por los siguientes subsistemas:

- Subsistema de Dotación de Personal
- Subsistema de Evaluación del Desempeño
- Subsistema de Movilidad de Personal
- Subsistema de Capacitación Productiva
- Subsistema de Registro

3.2 Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo, que regulan la contratación, manejo y disposición de bienes y servicios de las entidades públicas. Está compuesto por los siguientes subsistemas:

- Subsistema de contratación de bienes, obras, servicios generales y servicios de consultoría
- Subsistema de manejo de bienes
- Subsistema de disposición de bienes

4. Control

4.1 Sistema de Control Gubernamental es un conjunto de principios, políticas, normas, procesos y procedimientos para mejorar la eficiencia y eficacia en la captación y uso de los recursos públicos y para garantizar la rendición de cuentas de su gestión.

4.2 Sistema de Control Interno es el proceso que involucra a todo el personal de una entidad y se lleva a cabo bajo la responsabilidad de la máxima autoridad ejecutiva. Debe diseñarse con el objeto de controlar el desempeño y gasto de la función pública de cada institución

El control externo posterior es independiente y es efectuado por la Contraloría General del Estado, competente e imparcial y que en cualquier momento puede examinar las operaciones o actividades ya realizadas por la entidad pública.

IV. Modelo económico, social, comunitario y productivo

El Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo constituye una contrapropuesta al modelo neoliberal, asumido por Bolivia de 1985-2005, para generar una nueva política económica.

Con la nacionalización de los hidrocarburos (1º de mayo de 2006) se otorgó al Estado el 82% de los beneficios de la producción hidrocarburífera, incrementando la inversión pública y estabilizando la economía del país. Antes de la nacionalización sólo el 18% de las ganancias del sector iban a las arcas del Estado, el 82% se quedaba con las empresas transnacionales.

Con la nacionalización de los hidrocarburos en 2006 el Estado se queda con el 82% de los beneficios de la producción hidrocarburífera, que era la proporción con la que se quedaban antes las empresas transnacionales.

El Estado asume un papel sumamente activo: tiene que ser planificador, empresario, inversionista, banquero, regulador, y productor del desarrollo. Pero además, tiene la obligación de generar crecimiento y desarrollo en todas las instancias del país. El Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo

- Prioriza la producción y la generación de productos con valor agregado a través de un proceso industrializador y generador de desarrollo productivo.
- Busca la generación del excedente y su redistribución en los sectores antes excluidos.
- Impulsa la demanda interna, a la par de la demanda externa, para lograr el crecimiento económico.
- Superó la dependencia del ahorro externo y se desarrolló la capacidad de generar ahorro interno para la inversión, reducir el endeudamiento externo y lograr superávit fiscal.
- Recupero la estabilidad macroeconómica como el punto de partida, no como meta para generar desarrollo económico.

En los casi 10 años de gobierno del Presidente Evo Morales y a 5 años de la implementación del nuevo modelo de Estado, la gestión pública ha dado un giro en cuanto a la inversión pública y el crecimiento macroeconómico. En el informe de gestión del 2014, el Presidente informó que entre 1997 y 2005, el PIB real creció un promedio de 3,2%, en comparación a la gestión bajo su administración (2006-2014) donde este indicador registró una media del 5,1% y para este año (2015) se tiene previsto un 5%, “pese a la baja en los precios internacionales de las materias primas”.

El PIB nominal alcanzó una media de \$US 21.324 millones a diferencia de la los \$US 8.381 millones alcanzados en promedio entre 1997 y 2005. También informó que el PIB per cápita (por habitante) se triplicó desde 2005 hasta 2014. En ese lapso los ingresos medios por habitante pasaron de \$US 1.000 a \$US 3.000.

Bolivia pasó de concentrar el 74% de la deuda de América Latina en 2005, a solo el 26% en la actualidad.

Respecto a las cuentas de depósito de las bolivianas y los bolivianos, en 1998 existían 1,4 millones de ahorristas, cifra que se expandió a 8,3 millones para este año (2014).

La mora bancaria (deudas impagas de los prestatarios) del país era la más alta de la región con 10% en 2005, ahora es la más baja de América Latina con el 1,5%, al cierre de 2014.

El incremento del salario mínimo nacional, subió en 276% desde el 2005; desde 1996 al 2005, tuvo un crecimiento del 97%. En 2015 el salario mínimo nacional llegó hasta los actuales \$Bs 1.656.

Respecto a la inversión pública, el 2005 se registraron \$US 629 millones, mientras que el Presupuesto General del Estado (PGE) 2014 proyectó una inversión pública histórica de \$Bs 31.000 millones (\$USD 4.519 millones), que es superior en un 19% a los \$Bs 26.115 millones (\$USD 3.807 millones) presupuestados para la gestión 2013.

De los \$USD 4.519 millones presupuestados en inversión pública para la gestión 2014 sólo un 18% proviene de financiamiento externo.

Inversión Pública por Sector Económico (2005- 2014)⁸:

INVERSIÓN PÚBLICA POR SECTOR ECONÓMICO: 2005- 2014 (P) (EN MILLONES DE USD)										
SECTOR	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (p)	2014 (p)
INFRAESTRUCTURA	326,0	481,5	550,9	649,6	694,3	724,6	959,7	1.158,3	1.540,2	1.695,1
Comunicaciones	0,3	1,3	1,4	46,7	36,5	8,8	85,5	82,0	119,7	17,6
Energía	20,3	44,1	69,6	79,8	82,7	71,0	106,9	123,3	158,4	192,1
Recursos Hídricos	16,8	26,6	30,3	32,9	37,9	44,1	45,1	56,3	112,3	90,7
Transportes	288,7	409,5	449,6	490,2	537,2	600,7	722,3	896,7	1.149,8	1.394,7
PRODUCTIVO	71,5	97,8	122,4	146,9	184,4	231,9	551,2	809,7	1.219,1	1.530,3
Agropecuario	57,5	76,0	83,1	81,6	90,1	83,6	134,8	180,2	217,3	251,6
Hidrocarburos	4,0	7,3	7,6	12,7	31,2	108,6	308,1	487,6	723,5	1.052,7
Industria y Turismo	6,8	11,4	20,5	18,4	15,2	11,9	19,0	70,4	136,9	131,3
Minería	3,3	3,1	11,2	34,2	48,0	27,8	89,3	71,5	141,5	94,7
SOCIAL	194,0	262,7	284,2	427,3	475,3	471,7	566,2	742,5	871,0	1.144,1
Educación y Cultura	42,5	75,2	77,7	123,9	151,3	176,9	170,4	232,8	232,4	302,4
Salud y Seguridad Social	40,4	61,2	63,0	79,7	91,4	71,6	79,7	93,4	144,6	183,0
Saneamiento Básico	51,2	56,5	60,6	50,3	79,4	78,8	119,9	156,5	166,4	199,3
Urbanismo y Vivienda	59,9	69,9	82,8	173,5	153,2	144,4	196,2	259,8	327,6	459,4
MULTISECTORIAL	37,7	37,5	47,9	127,4	85,3	92,9	104,5	186,7	176,5	149,4
TOTAL	629,2	879,5	1.005,4	1.351,2	1.439,4	1.521,1	2.181,3	2.897,2	3.806,8	4.519,0

La evolución de las Transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) y Regalías a las Entidades Territoriales Autónomas y universidades públicas se incrementó desde la gestión 2006 de \$Bs 10.330 millones a \$Bs 23.010 millones en 2012. El techo presupuestario para Transferencias del TGN y Regalías se elevó de \$Bs 18.675 millones (Presupuesto General del Estado 2013) a \$Bs 20.839 millones (Presupuesto General del Estado 2014), es decir, que hubo un incremento de un 12% entre ambas gestiones. De esos \$Bs 20.839 millones presupuestados para la gestión 2014, \$Bs 6.745

⁸ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, La inversión pública se eleva en el PGE 2014, *Revista Zoom Economía*, Número 25, Año 04, pág. 1. (2014)

millones llegarán a las nueve Gobernaciones del país, \$Bs 11.024 millones a los Municipios y \$Bs 3.070 millones a las Universidades Públicas.

V. Efectos de la inversión pública plurinacional ⁹

La Inversión Pública Plurinacional se instituye a partir del año 2006, con la implementación del Plan Nacional de Desarrollo y el Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo, y ha transformado al país en todos los ámbitos sociales y económicos. A continuación se describen los efectos y la evolución de la inversión pública plurinacional en los ámbitos más relevantes.

Erradicación de la pobreza

En el año 2005 la pobreza extrema en Bolivia era de 38%: prácticamente 4 de cada 10 personas vivían en condiciones de indigencia. En la gestión (2006-2013) la pobreza extrema bajó a 18%. En 2006 el 60% de la población en condición de pobreza moderada (carente de ingresos suficientes para adquirir los principales bienes de consumo y otros servicios básicos) se redujo al 38,4% en 2013.

Salud

Los principales avances en salud son:

- Incorporación de un promedio de 1.252 ítems por año
- Desde 2009 el Bono Juana Azurduy logró la inclusión al sistema de salud de 458.301 mujeres embarazadas y 682.224 niños menores de 2 años. Para la gestión 2014, se proyectó \$Bs 158 millones para el pago del Bono
- Disminución en los índices de desnutrición y disminución de la desnutrición crónica de un 23,2% a 16,8% en niñas y niños menores de 2 años
- Creación del Programa Mi Salud

⁹ Fuente de datos: Programa de Gobierno MAS – IPSP 2015-2020, (2014)

- Acreditación de prestadores de Medicina Tradicional (3.018 acreditaciones); 18 laboratorios artesanales y 72 consultorios de medicina tradicional
- Construcción y funcionamiento de cuatro hospitales de 4° nivel con especialidades en: Oncología, Cardiología, Broncopulmonar y Nefrología; en Cochabamba, Tarija, La Paz y Santa Cruz, respectivamente
- Construcción y funcionamiento de un hospital de 3° nivel en cada capital de departamento y en cuatro en ciudades intermedias
- Construcción y funcionamiento de 31 hospitales de 2° nivel
- 70% del territorio nacional con establecimientos de primer nivel
- 665.746 cirugías oculares a través del programa Operación Milagro

Educación

Los fundamentos de la revolución educativa se establecieron en la Ley de Educación Avelino Siñani–Elizardo Pérez, y algunos de sus hitos son: Construcción participativa de los currículos y los planes y programas de los subsistemas de Educación; Elaboración de currículos regionalizados; Jerarquización y formación complementaria bajo el nuevo modelo educativo socio comunitario productivo.

Los principales avances en educación son:

- Se alcanzó el segundo lugar en América Latina y el Caribe en recursos destinados a la educación, alcanzando el 8,7% del PIB en el año 2013
- La entrega del Bono Juancito Pinto para incentivar la permanencia escolar: en 2013 se presupuestó \$Bs 412,2 millones que beneficiaron a 2.061.234 niños y niñas en edad escolar. Se disminuyó la tasa de abandono escolar del 6,5% en 2005 al 2,65% en el 2013.
- Analfabetismo con una tasa menor al 4%; 1.000.000 de personas mayores de 15 años alfabetizadas desde el 2006; 170.000 personas matriculadas anualmente desde el año 2009; 2.948 participantes del programa Post-alfabetización.

- Acceso universal a la educación regular: 2.747.566 personas matriculadas en el subsistema de Educación Regular en 2014; la tasa de promoción en educación regular alcanzó a 92,06%; caída de la tasa de abandono en educación regular al 2,65%.
- Creación de 3 universidades indígenas para naciones Aymara, Quechua y Guaraní.
- Creación de 9 Institutos de Lengua y Cultura (IPELC).
- 3 lenguas en vías de normalización: Aymara, Quechua, Guaraní
- 23 alfabetos recuperados y publicados.
- 9 currículos regionalizados
- Fortalecimiento del Programa de Educación para personas con capacidades diferentes.
- Creación de 27 Escuelas Superiores de Formación de Maestros/as (ESFM), 20 Unidades Académicas (UA) y 27 currículos para especialidades.

Vivienda

Se definieron las políticas de acceso al suelo y acceso a la vivienda, atención a riesgos y gestión participativa; se implementaron programas de dotación de vivienda estatal en todo el territorio nacional, principalmente en áreas rurales. Desde el 2006 se construyeron, mejoraron y/o ampliaron un total de 72.125 viviendas con una inversión de \$Bs3.803 millones. De ese total de unidades habitacionales el 16% se ubica en el área urbana y 84% en el área rural. Del total, 86% fueron ejecutadas bajo la modalidad de subsidio y 14% bajo la modalidad de crédito. Se institucionalizó la dotación de viviendas a los afectados por desastres naturales. La atención estatal del sector vivienda ha beneficiado a cerca de 300 mil personas en todo el territorio.

En el marco de la nueva Ley de Servicios Financieros las entidades financieras nacionales otorgaron créditos para vivienda social por un valor de \$US92,5 millones, beneficiando a 2.616 personas.

Madre Tierra

La Madre Tierra es considerada sagrada para nuestras culturas; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen. El Estado Plurinacional se plantea la construcción colectiva de un desarrollo integral en armonía con la Madre Tierra como fundamento de su institucionalidad; en este sentido se han logrado los siguientes avances:

- El reconocimiento en la Constitución Política del Estado, del aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, impulsando su industrialización a través del desarrollo y el fortalecimiento de la base productiva, cuidando el medio ambiente para el bienestar de las generaciones actuales y futuras
- Ley de Derechos de la Madre Tierra, que reconoce los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos
- Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, que instituye la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien

Bolivia es el primer país del mundo que reconoce los derechos de la Madre Tierra, así como las obligaciones y deberes del Estado Plurinacional y de la sociedad para garantizar el respeto de estos derechos

Agua

La CPE establece que el acceso al agua es un derecho humano¹⁰. En el periodo 2006- 2014 se hicieron 1,9 millones de conexiones de agua potable. Como resultado de esta enorme operación, el país logró cumplir y sobrepasar anticipadamente la meta de desarrollo del milenio llegando a un 81% de cobertura.

En saneamiento básico, para el mismo periodo, llegó a más de 996.000 nuevas conexiones de alcantarillado sanitario. Los resultados dan cuenta

¹⁰ CPE Art. 16.I. *“Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.”*

de que un 53,5% (urbano 59,6% y rural 40,9%) de la población ya cuenta con este servicio.

Durante el periodo 2006-2014 se realizaron intervenciones en manejo y conservación de 36 microcuencas.

El Programa Más Inversión para el Agua “MI AGUA” I, II, III, consiste en el cofinanciamiento y la ejecución de proyectos de riego y de provisión de agua potable en todos los municipios del país. Entre el 2011 y el 2013 se ha logrado ejecutar un total de 114.000 conexiones domiciliarias, 2.516 piletas públicas y 37.000 nuevas hectáreas bajo riego, beneficiando a 270.000 personas.

Se logró una superficie de 105.000 hectáreas bajo riego a nivel nacional, lo que permite incrementar la capacidad productiva de pequeños y medianos productores agrícolas y beneficiar a 81.532 familias desde el 2006 a 2013.

Electricidad

La nacionalización de las empresas del sector eléctrico y energético permitió al Estado recuperar su rol estratégico. A partir de ello, el Estado administra el 75% de la capacidad instalada para la generación de energía y el 67% del sistema de transmisión, garantizando el servicio de electricidad.

La inversión promedio anual en la generación de energía eléctrica se incrementó en un 260% y en transmisión en un 73%. Hasta diciembre del 2013 la oferta de generación de energía eléctrica alcanzó los 1.460 megavatios (MW), atendiendo una demanda máxima de 1.200 MW, con una reserva de 260 MW, lo que garantizó el abastecimiento para todo el país.

La Tarifa Dignidad beneficia a 951.420 hogares (50% del total de consumidores domiciliarios del país), y permite un ahorro anual de 10 millones de dólares a los usuarios con un consumo menor o igual a 70 kWh/mes, gracias a un descuento de 25% en su factura. Asimismo, se niveló la tarifa urbano-rural en los departamentos de La Paz y Oruro.

Se adoptaron medidas orientadas al consumo y uso racional de la energía. En 2008 se creó el Programa Nacional de Eficiencia Energética, mediante el cual implementamos el Programa Nacional de Reemplazo de Focos

Incandescentes por Lámparas Fluorescentes. Asimismo, se realizaron campañas de educación: “Desplaza tu consumo eléctrico fuera de horas pico” y “Luz que apagas, luz que no pagas”.

Gas Natural Domiciliario

En 2014 YPF puso en marcha un plan de expansión del sistema de distribución de gas natural por redes realizando 398.000 instalaciones internas en el país.

Telecomunicaciones

El Estado asumió la reducción de la desigualdad en el acceso a los servicios de telecomunicaciones, alcanzando los siguientes logros:

- Reconocimiento en la CPE de que todas las personas tienen derecho al acceso universal y equitativo a las telecomunicaciones y es responsabilidad del Estado la provisión de este servicio¹¹
- Nacionalización de Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)
- Institucionalización de la tarificación por segundo de la comunicación móvil
- Programa Nacional de Telecomunicaciones de Inclusión Social
- Satélite Boliviano Túpac Katari: actualmente se benefician 2.500 localidades con servicios de telefonía, internet y televisión satelital comunitaria
- En 2013 el acceso a internet llegó al 34% de la población. Entre el 2012 y 2013, ese acceso creció de 1,9 millones de conexiones a 3,5 millones de conexiones
- A mayo de 2014, el 100% de capitales de municipio cuenta con cobertura de telefonía móvil e internet móvil de banda ancha

Seguridad Alimentaria

Se crearon instituciones que producen y comercializan alimentos de la canasta básica con alto valor nutritivo a un precio justo que aseguran el

¹¹ CPE Art. 20.I. *“Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.”*

abastecimiento del mercado interno; asimismo, generan excedentes con valor agregado para la exportación e incrementan la producción de los medianos y pequeños productores. En ese marco los principales logros alcanzados son:

- Creación del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF): logró certificar 58.000 TM de semillas, y la fiscalización de semillas alcanzó 10.000 TM hasta mayo de 2014
- Creación del Programa de Mecanización (PROMECA) y UPRE, que entregaron 3.942 tractores, cosechadoras e implementos, en beneficio de 187.264 familias, lo que permitió mecanizar 374.528 hectáreas
- Se institucionalizó el Seguro Agrario; en la campaña agrícola 2012-2013 el INSA registró y aseguró 91.226 hectáreas y a 57.410 productores en 2.489 comunidades de 63 municipios; \$7.601.460Bs se destinaron a indemnizar a 7.141 productores afectados por desastres naturales. Para la campaña agrícola 2013-2014 el INSA alcanzó a registrar y asegurar 175.814 hectáreas y a 105.870 productores en 4.627 comunidades de 107 municipios; se espera indemnizar a otros afectados con \$Bs 8millones; y se espera una producción de quinua de 95.530 TM

Incrementos en las rentas y bonos, de acuerdo al crecimiento de la economía.

Con la recuperación de los recursos naturales y su redistribución, se reactivó la demanda interna y el país creció de manera sostenida, registrando una tasa de crecimiento económico del 5%, en promedio anual, en los últimos diez años.

El 2013 el pago de bonos sociales condicionados llegaron a beneficiar a 4.015.135 de personas, es decir, un 36,4% de la población boliviana.

El excedente económico es redistribuido, especialmente entre las personas de escasos recursos, a través de transferencias (Bono Juancito Pinto, Bono Juana Azurduy, Renta Dignidad), mayor inversión pública,

subvenciones cruzadas e incrementos salariales. El Presupuesto General del Estado (PGE) 2014 prevé \$Bs 2.624,9 millones para el pago de la Renta Dignidad. Este bono beneficiará en 2014 a 880.629 personas de la tercera edad.

Participación plena de Mujeres

La política del Estado colonial y patriarcal ha vulnerado históricamente los derechos de las mujeres. A partir del 2006, con la visión del nuevo Estado Plurinacional, se implementaron medidas de transformación social para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres. Se aprobaron

- La Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (N°348)
- Ley contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres (N° 243)

Desarrollo integral de niñas y niños

La CPE establece una concepción integral sobre la niña, el niño y el adolescente; se los reconoce como titulares con todos los derechos específicos por su condición de personas en proceso de desarrollo, su identidad étnica, sociocultural, de género y generacional, promoviendo su inclusión y protegiéndolos de la explotación laboral, el trabajo forzoso y toda forma de violencia.

En ese marco, se han desarrollado centros de desarrollo integral “Niñez y Adolescencia Feliz”: “Wawa cusicuy” “Cusisim wawa”, “Mitacuña, mirai ori”, sobre la base de un modelo de construcción participativo

Se ha aprobado el Código del niño, niña y adolescente que establece además de las políticas de protección, políticas integrales para la prevención y rehabilitación de adolescentes y jóvenes drogodependientes o alcohólicos.

Políticas de apoyo a Jóvenes

Se desarrollaron políticas laborales y emprendimientos orientadas a dignificar el trabajo juvenil, con el fin de combatir el desempleo

impulsando el modelo económico, social, comunitario y productivo, y generando las condiciones técnicas, económicas y productivas para facilitar su desarrollo a través de la formación y capacitación de jóvenes.

En consecuencia, se aprobó:

- El programa Mi Primer Empleo Digno, que benefició a alrededor de 5 .000 jóvenes bolivianos
- Ley de la Juventud N° 342
- Desde 2009 se entrega a los bachilleres de todas las unidades educativas a nivel nacional el diploma gratuito de bachiller
- Bono a la Excelencia, que consiste en \$Bs 100.000, destinados a las y los mejores alumnos de sexto de Secundaria; en 2015, 8.944 estudiantes (bachilleres destacados) de todo el país recibieron el bono

Inclusión social de las personas con discapacidad

Por primera vez en la historia de Bolivia se visibilizan los derechos de las personas con discapacidad, con los siguientes logros:

- Se reconocen sus derechos en la CPE (Art.70, 71 y 72)
- Se aprobó la Ley N° 3925 que destinó el financiamiento que antes se otorgaba a los partidos políticos en favor de las personas con discapacidad, por un monto de \$Bs 40 millones anuales
- Se ratificó la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad mediante la Ley N° 4024 (15/4/09)
- Se aprobó la Ley General Para las Personas con Discapacidad No 223 (2/3/12)
- Se implementaron normas para la accesibilidad en los edificios de los gobiernos municipales y la reducción de las barreras arquitectónicas, actitudinales y comunicacionales.
- Se les otorgan a las personas con discapacidad las prestaciones de salud y medicamentos gratuitos en los tres niveles del sistema de salud

- Se han establecido beneficios para las personas con discapacidad como la rebaja de pasajes en el transporte, la otorgación de documentos personales de manera gratuita, la inserción laboral obligatoria en un 4% del total del personal de las instituciones públicas

Deportes

Se creó el Ministerio de Deportes. Se realizaron importantes inversiones en infraestructura deportiva en todo el territorio, construyendo alrededor de 455 escenarios deportivos.

Programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”

Este programa impulsa principalmente el desarrollo de los municipios más pobres y alejados de las grandes ciudades. Desde 2007 se han ejecutado más de 5.000 proyectos en todo el territorio, por un monto de casi 100.000 millones de dólares en obras civiles en las siguientes áreas: salud, educación, deportes, producción, riego, saneamiento básico, equipamiento comunal e infraestructura.

Independencia tecnológica y científica

Se creó el Sistema Boliviano de Innovación (SBI), instancia que busca construir una cultura científica y tecnológica inclusiva con características propias. Además, se creó el Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica (SIBICYT) que busca la recuperación, apropiación y difusión de la ciencia, tecnología e innovación de los conocimientos locales y ancestrales.

Hidrocarburos

A partir de la nacionalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), esta empresa empieza a funcionar como operador de toda la cadena hidrocarburífera. Entre 2006 y 2013 el Estado boliviano obtuvo ingresos por 22.218 millones de dólares por concepto de renta petrolera, lo que representa un promedio anual de 2.777 millones de dólares, que supera en 15 veces al promedio correspondiente a la renta petrolera en el periodo 1997-2004.

En 2013 la renta petrolera marcó el record de recaudaciones alcanzando 5.459 millones de dólares. Para el periodo 2015-2020 se proyecta generar una renta petrolera promedio anual de 6.188 millones de dólares. La producción hidrocarburífera se incrementó de 40 a 65 millones de metros cúbicos día (MMmcd) de gas natural; y de 49 a 64 mil barriles día (MBbl/día) de hidrocarburos líquidos.

Se incrementó la capacidad de las refinerías de Cochabamba y Santa Cruz lo que permitió incrementar la producción de 40.051 Barriles de Petróleo día (BPD) a 63.700 cubriendo la demanda interna de combustibles líquidos. La producción de Gasolina Especial y Diésel Oil también aumentó a 66% y 13% respectivamente desde 2006. La producción de Gas Licuado de Petróleo (GLP), que en 2006 fue de 933 TM/día, se incrementó a 1.248 en 2014, debido al inicio de operaciones de la Planta de Separación de Líquidos de Río Grande desde mayo de 2013.

Hoy abastecemos el mercado interno y generamos excedentes para la exportación. La producción de gas natural, sumada a la ampliación de la red de gasoductos, permite brindar seguridad energética al mercado interno. Como resultado de las políticas de masificación del gas natural, los volúmenes comercializados en el mercado interno crecieron en 103%. La demanda en los sectores residencial, comercial, industrial, transporte vehicular y termoeléctrico fue cubierta. Por otra parte, la conversión de vehículos a Gas Natural Vehicular (GNV) se incrementó de 63.432 vehículos, en el año 2006, a más de 320.000 vehículos en 2014.

Bolivia se ha convertido en el proveedor más importante y confiable de gas natural en la región, consolidando los mercados de Brasil y Argentina. El gas boliviano ha mostrado su competitividad en cuanto a precio frente al GNL importado de ultramar por estos países. Esta competitividad se traduce en el aumento de los volúmenes de gas enviados al Brasil de 24,6 MMmcd a 36,8; y a Argentina de 4,6 MMmcd a 16,3.

Minería

Se ha recuperado la participación del Estado en la cadena productiva minera, a través de la empresa COMIBOL y nacionalizando las empresas

Colquiri, Vinto y Huanuni. Un hito importante es la puesta en marcha de la Planta Piloto de Carbonato de Litio, cuyas operaciones se iniciaron en enero de 2013 con una capacidad de 30 Toneladas Métricas mensuales.

Industria y Manufactura

Los principales avances en la industria y manufactura son

- Se crearon 22 complejos productivos con intervención a nivel nacional
- Se implementaron instrumentos alternativos de regulación de mercados para garantizar el abastecimiento interno y el precio justo a los consumidores
- Se creó la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) que impulsa la producción de arroz, trigo, maíz y soya, en trabajo conjunto con pequeños y medianos productores a nivel nacional
- Se creó el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO), con 1.200 millones de dólares para la inversión en emprendimientos productivos del Estado que generen excedentes
- Se avanzó en la industrialización, con el funcionamiento de las empresas estatales: Papelbol, Cartonbol, Lácteosbol, EBA, el Ingenio Azucarero en San Buenaventura, la empresa de cemento ECEBOL, en Oruro, y la Planta Textilera de Camélidos, en Kallutaka

Turismo

Entre las principales medidas adoptadas en turismo se encuentran

- La Promulgación de la Ley General de Turismo.
- El turismo internacional creció de 524 mil turistas en 2005 a 1.3 millones de turistas en 2013
- Crecimiento del turismo interno de 1.9 millones de turistas en 2005, a 2.9 millones en 2013
- El turismo generó ingresos por encima de los mil millones de dólares en 2013
- Se generaron 327 mil fuentes de trabajo directo e indirecto
- Se creó la Empresa Boliviana de Turismo BOLTUR
- La participación de Bolivia en el Dakar 2014 -2015

Biodiversidad y áreas protegidas

En materia de conservación y biodiversidad, se ha logrado

- Incrementar la población de vicuñas de 33.844 a 112.249 gracias al Programa Nacional de Conservación de la Vicuña
- Se ha implementado el Plan de Manejo del Lagarto con una visión local para beneficiar a los pueblos indígenas con el uso sustentable de esta especie
- Desarrollo sustentable con aprovechamiento de recursos naturales de las áreas protegidas (9 proyectos)

Gestión Integral de Residuos Sólidos

Como resultado del crecimiento y surgimiento de áreas urbanas en los últimos 10 años, la gestión de los residuos sólidos se ha constituido en una de las principales preocupaciones de la población urbana.

Desde el 2006 se ha logrado:

- Trabajar en 4 municipios rurales de Oruro, disminuyendo la contaminación ambiental y aumentando la protección de los recursos naturales
- Se han implementado proyectos de aprovechamiento de residuos en ciudades intermedias y grandes como Tiquipaya, Vinto, Sucre y El Alto
- Se realizó el Diagnóstico Nacional de Gestión de Residuos Sólidos
- Se han formulado las Guías Técnicas para la Gestión de Residuos Sólidos
- Se ha desarrollado el Programa de Microempresas para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en 15 municipios rurales de los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba

Gestión integral de riesgos

Se atendieron cerca de un millón de familias afectadas por desastres durante el periodo 2006–2014; asimismo se pusieron en marcha más de 1.000 proyectos para la prevención, rehabilitación, reconstrucción y producción en las zonas de desastre

Se establecieron sistemas de información, educación y alerta temprana para la prevención y atención de Desastres (BIVAPAD), sistemas de educación virtual en prevención y atención de Desastres (EDUCATE), sistema de información geo referenciada (GEOSINAGER) y establecimiento del Observatorio de Gestión de Riesgos.

Integración carretera

A través de la gestión de la Administradora Boliviana de Carreteras (ABC) se construyeron, entre el 2006 y el 2014, un total de 2.738 Km de carreteras en todo el país, incluyendo las primeras dobles vías del país.

Integración aérea

Se mejoraron los aeropuertos internacionales de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz.

Se construyeron los aeropuertos de Oruro, Uyuni, Chimoré, Copacabana y Monteagudo.

Transporte por cable

Se implementó el teleférico como transporte público entre las ciudades de La Paz y El Alto. Se encuentra en ejecución la segunda fase del proyecto que vinculará a toda la ciudad de La Paz.

Lucha contra la corrupción

Se implementó la política de “Cero tolerancia a la corrupción” con los siguientes logros:

- En la gestión 2006 se creó el Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción y en 2009 se creó el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción
- El 2007 se elaboró la primera Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción
- El 31 de marzo de 2010 se promulgó la Ley No 004 de Lucha Contra la Corrupción, Enriquecimiento Ilícito e Investigación de Fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz” que penaliza severamente los delitos de corrupción pública

- 400 entidades públicas rindieron públicamente cuentas
- Se aprobó la “Política Plurinacional de Descolonización de la Ética Pública y Revolución del Comportamiento de las Servidoras y Servidores Públicos”
- Se crearon 282 Unidades de Transparencia en entidades públicas
- Se han procesado 1.801 denuncias ante el Ministerio Público: 377 denuncias por hechos de corrupción, de ellas 26 contra Fiscales y 20 contra Jueces y Vocales. Se han obtenido 92 sentencias
- Se han recuperado bienes para el Estado a través de la ejecución de garantías por incumplimiento de contratos con el Estado y por procesos de corrupción por un monto de 128 millones de dólares
- Se ha creado el Sistema Integrado de Información Anticorrupción y Recuperación de Bienes del Estado (SIARBE)

Reivindicación Marítima

La estrategia para un retorno soberano al mar se constituye en la actualidad y por mandato de la CPE¹², en una política de Estado, ampliamente promovida, con total apoyo nacional, políticamente consolidada e internacionalmente respaldada.

En aplicación de la estrategia para ejercer nuestro derecho soberano en el Pacífico, nuestro gobierno, liderado por el Presidente Evo Morales, interpuso en abril 2014 una demanda contra Chile ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya, la cual se declaró el 24 de septiembre de 2015, competente para conocer el diferendo.

Se continúa declarando ante la comunidad internacional y al interior del Estado, que no podrá existir una verdadera integración regional o subregional si Bolivia no tiene acceso soberano al océano Pacífico.

Tareas pendientes para mejorar la gestión pública plurinacional

¹² CPE. Art. 267. “I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio”

La modernización y desburocratización del Estado no ha ido al mismo ritmo que las transformaciones económicas y sociales alcanzadas. El Estado ha desarrollado esfuerzos significativos para implementar y desarrollar el régimen administrativo anterior; sin embargo es necesario mejorar y fortalecer los procesos de transparencia y control de la gestión pública. Esto implica la adecuación a la CPE de la normativa administrativa vigente (Ley SAFCO de 1990) para desburocratizar, descentralizar y transparentar la gestión pública plurinacional.

La aprobación de una ley nacional que apruebe el Sistema de Planificación Integral del Estado, además de cumplir con la exhortación del Tribunal Constitucional Plurinacional, es imprescindible para que el sistema de administración pública tenga coherencia con el nuevo modelo de Estado; el Consejo Nacional de Autonomías, compuesto por altas autoridades de los niveles nacional y subnacionales, debe asumir la tarea de impulsar la aprobación de la ley como ente de coordinación intergubernamental.

REFERENCIAS

1. CPE Art. 98 (2009)
2. CPE Art. 5. (2009)
3. CPE. Art. 316.1 (2009)
4. CPE. Art 298.I. (2009)
5. CPE. Art 298.II. (2009)
6. CPE Art. 271.II. (2009)
7. SC 2055/2012 Sucre, 16 de octubre de 2012 (p. 124-126), Tribunal Constitucional Plurinacional.
8. La inversión pública se eleva en el PGE 2014, *Revista Zoom Economía, Número 25, Año 04, pág. 1. (2014) Ministerio de Economía y Finanzas Públicas,*
9. Programa de Gobierno MAS – IPSP 2015-2020, (2014)
10. CPE Art. 16.I. (2009)
11. CPE Art. 20.I. (2009)
12. CPE. Art. 267. I. (2009)

Reseña biográfica

Magister en Estudios Políticos Aplicados (FIAPP - 2008), actualmente cursa el Programa Intensivo para Doctorado en Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires. Directora General de Desarrollo Constitucional del Ministerio de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia. Investigadora en el ámbito Constitucional y en Pluralidad Jurisdiccional

LA NUEVA GRAMÁTICA POLÍTICA Y BUROCRÁTICA DEL GOBIERNO FEDERAL DE BRASIL - Celina Souza¹

Palabras clave:

Modernización del Estado; Capacidad del Estado; Gobierno Federal; Burocracia.

Introducción

El tema de la modernización (del Estado, la sociedad, los países, las regiones, la economía) estuvo en el centro del debate de las ciencias sociales y la economía desde los años 30 del siglo pasado. Se intentaba identificar las razones del subdesarrollo y encontrar soluciones a los obstáculos enfrentados por los países del entonces llamado Tercer Mundo. El diagnóstico concluyó que las principales causas del subdesarrollo eran endógenas a los propios países: bajo nivel educativo de la población, élites conservadoras, estructura agraria tradicional, falta de infraestructura, etc. Por tanto se consideraba que el problema del subdesarrollo estaba en transformar algunos atributos del Estado y que la solución sería la modernización, la cual se produciría a través de la emulación de los modelos e instituciones adoptadas por los países considerados desarrollados (y "modernos").

Más tarde, y gracias a la contribución de teóricos sociales que recurrieron al análisis histórico y a Max Weber (Mann, 1986; Skocpol 1979, por ejemplo), el debate sobre la modernización y el subdesarrollo tomó una nueva dirección que incorporó el entendimiento de que los atributos del Estado son necesarios, pero no suficientes, por ejemplo, para la producción de bienes y servicios públicos que alcancen a toda la sociedad. En otras palabras, la existencia de estos atributos no sería suficiente para modernizar a los países: sería también necesario crear mecanismos para viabilizar el poder del Estado y hacerlo llegar efectivamente a los

¹ Traducción: Santiago Bustelo

diferentes grupos sociales y territoriales. Entre estos mecanismos estaría la construcción de burocracias profesionales. Aquellas contribuciones constituyeron lo que terminó siendo conocido como *capacidad del Estado*.

Este trabajo analiza el proceso de modernización del Estado brasileño asociándolo a una de las dimensiones del concepto de *capacidad del Estado*: la profesionalización de la burocracia. El objetivo final es analizar el proceso de profesionalización de la burocracia federal, así como sus más recientes transformaciones, desde el punto de vista del concepto de *capacidad del Estado*, aún poco utilizado en la literatura brasileña. El tema del presente artículo es la modernización del Estado brasileño y la clave de análisis es la construcción de capacidad burocrática para la formulación e implementación de políticas públicas.

La elección del tema de la modernización del Estado en una de sus dimensiones -capacidad de formular e implementar políticas- se justifica por el hecho de que la calidad de la actuación de las instituciones del Estado – los Poderes Ejecutivo (con sus tres niveles de gobierno (municipal, provincial -“estadual” en Brasil- y federal), Legislativo, Judicial, más la burocracia y la administración pública- depende en gran medida de la existencia de recursos -financieros, humanos, tecnológicos, de infraestructura– y de la eficacia de su acción, es decir, de los beneficios para el público. En otras palabras, reformar lo que es considerado como un problema para el desarrollo no sólo depende de la calidad de las instituciones, sino también de la capacidad del Estado para implementar estas transformaciones y formular nuevas políticas. Entre las instituciones del Estado, la tarea de formular e implementar políticas públicas recae principalmente en los gobiernos, en donde se articulan tres instituciones del Estado: el Ejecutivo de los tres niveles, la burocracia y la administración pública. En el caso de Brasil, el gobierno federal es una de las principales instituciones del Estado, debido a su papel central en la formulación y financiamiento de las políticas públicas.

Este trabajo busca responder dos cuestiones. La primera es por qué la estrategia de contratación reciente de la burocracia federal siguió la senda del crecimiento y la selección de sus cuadros a través de la realización de concursos públicos. Si bien este es un requisito constitucional desde 1934,

hasta mediados de la década de 2000 la selección de la burocracia conciliaba l los concursos públicos con otras formas de contratación. La segunda pregunta es por qué se construyeron capacidades burocráticas en algunas áreas y en otras no, y las consecuencias de este fenómeno para la implementación de políticas públicas.

La respuesta para estas preguntas será buscada en la literatura sobre capacidad del Estado y no en un esquema explicativo basado en correlaciones. En lugar de analizar las correlaciones entre *inputs* y *outputs*, o los resultados de las políticas (*outputs*), el poder explicativo del análisis basado en el concepto de capacidad del Estado reside en mostrar que los atributos del Estado se complementan con mecanismos capaces de inducir la implementación de políticas, es decir, la existencia de capacidades es vista como una manera de lograr ciertos objetivos².

El artículo concluye que a pesar de la existencia de múltiples mecanismos utilizados por los diferentes gobiernos y regímenes políticos para la contratación de su burocracia, el ejecutivo federal siempre ha sido capaz de generar la capacidad necesaria para dar respuesta a las prioridades de los diferentes regímenes políticos, las demandas de las diferentes coaliciones gubernamentales, y de poner en práctica sus políticas prioritarias. A pesar de estar plagado de paradojas, desde Vargas el sistema burocrático fue capaz de hacer frente a la tarea de modernización del Estado brasileño. Desde mediados de los años 90 del siglo pasado Brasil ha experimentado profundos cambios. Entre ellos, la profesionalización y cualificación de su burocracia, ahora reclutada principalmente a través de concursos competitivos. Sin embargo, en algunas áreas de las políticas públicas esta profesionalización todavía es incompleta, lo que no ocurre con la burocracia responsable del control de las normas y procedimientos orientados a la rendición de cuentas (*accountability*) de la burocracia y al control del gasto público. Esto señala que Brasil hoy cumple con varios requisitos para la modernización de un

² La principal dificultad de un análisis basado en correlaciones cuando se aplica el concepto de *capacidad del Estado* es que no siempre la relación de causalidad entre capacidad, *inputs*, *outputs* y resultados es clara.

Estado democrático integrado a la economía globalizada, esto es, la profesionalización de la burocracia, su control a través de procedimientos administrativos y legales, y la correspondencia entre el gasto que ella ocasiona y los ingresos del Estado. En este proceso hay que destacar que son las burocracias y no los representantes políticos electos, las que controlan a quienes formulan e implementan las políticas públicas. Si uno de los principales requisitos de una burocracia weberiana es el reclutamiento basado en el mérito, su control, para Weber, corresponde a los representantes electos y no a otros burócratas. Por último, el artículo también concluye confirmando una de las premisas de la literatura sobre la *capacidad del Estado*, a saber, que la capacidad no se distribuye de manera uniforme a través de todas las agencias gubernamentales.

Este trabajo está organizado de la siguiente manera. La primera parte presenta una síntesis teórico-conceptual sobre modernización y *capacidad del Estado*. La segunda parte mapea, también brevemente, la trayectoria de la modernización del Estado brasileño y las propuestas para reformarlo. La tercera analiza los diversos intentos de construcción de *capacidad* burocrática a nivel federal. El cuarto discute las diversas formas de reclutamiento de la burocracia federal y sus consecuencias sobre *la capacidad del Estado*. La sección final presenta las conclusiones.

Modernización y *Capacidad del Estado*: notas teórico-conceptuales

Las propuestas de reformas destinadas a modernizar el Estado, populares durante varias décadas del siglo pasado, han sido posteriormente criticadas. Algunos proclamaron su carácter anti-histórico y la imposición del modelo estadounidense y capitalista de desarrollo. Otros cuestionaron el argumento según el cual la modernización económica y social conduce automáticamente a la modernización política, a saber, a democracias estables. Esto porque, decía Huntington (1968), a medida que las sociedades se modernizan, se vuelven más complejas y desordenadas, y si la modernización económica y social no es acompañada por la modernización política e institucional, esto es, por la creación de instituciones políticas capaces de gestionar las demandas y tensiones de la modernización, el resultado sería la violencia y el surgimiento de regímenes antidemocráticos y anti-capitalistas.

Frente a otros marcos teóricos (como la teoría de la dependencia, por ejemplo, y, más recientemente, la de la globalización), la modernización y su recetario, a pesar de no haber sido descartados y siendo aún uno de los principales paradigmas del modelo de desarrollo de Brasil, fue objeto de críticas sin una evaluación más detallada de sus consecuencias y su importancia para la superación de algunas de las barreras del desarrollo brasileño. Con nuevos nombres y bajo nuevas formas, como la “gobernanza”, por ejemplo, la modernización vuelve a la agenda académica, pero a partir de nuevos enfoques, como veremos a continuación.

Medio siglo después de su predominio y de los posteriores ataques a sus fundamentos, la cuestión tiene hoy nuevos focos: los pros y los contras de la apertura de las economías, la integración económica en la división mundial del trabajo, la eliminación de las barreras a la movilidad social, el uso de la información, las reformas políticas e institucionales capaces de aumentar la *capacidad del Estado* y su capacidad de respuesta (*responsiveness*).

La modernización se despliega a partir de tres grandes paradigmas, los cuales tienen impacto en el papel del Estado: (a) la modernización social, en la que el Estado es presionado por la sociedad para promover transformaciones, es decir, un proceso que se desarrolla en el sentido sociedad-Estado; (b) la modernización social a través del Estado, en la que las presiones para reformar la sociedad provienen del propio Estado, es decir, un proceso que se desarrolla desde el Estado hacia la sociedad; y (c) la modernización del Estado en la que el foco se centra en la eficiencia del aparato estatal, y su expresión más conocida es la institucionalización de la organización burocrática de acuerdo con los lineamientos preconizados por Max Weber, esto es, un proceso que se desarrolla en el sentido Estado-Estado³. Este documento se centra en los dos últimos tipos de modernización.

³ Para una excelente discusión sobre los diferentes tipos de modernización, ver Margetts (2010).

A pesar de la enorme producción teórica y empírica sobre la modernización, nunca quedaron suficientemente claros los criterios a partir de los cuales las transformaciones estructurales o institucionales pueden ser clasificadas como "modernas". Se asocia con la modernización la idea de progreso y de ruptura con el pasado en aquello que se identifica como insatisfactorio y como un obstáculo para el desarrollo de la economía, la sociedad y el Estado. Es importante destacar que la modernización es un proceso continuo, y en ese sentido, no tiene un final, a menos que el paradigma posmoderno cobre importancia. Hasta donde yo tengo conocimiento, el intento más estructurado para definir criterios capaces de clasificar una reforma o una política como moderna fue hecho por Margetts (2010), que, a partir de la vasta literatura sobre el tema, identificó tres características recurrentes : (a) los elementos de la racionalidad económica, es decir, los incentivos capaces de fomentar el cambio por parte de actores e instituciones; (b) la formalización de las normas y la estandarización de los procedimientos y (c) la especialización de tareas y profesionalización basada en el conocimiento técnico y científico. Las dos últimas características son el foco de este trabajo.

Sin embargo, y como se argumentó anteriormente, el concepto de modernización por sí mismo no es suficiente para que el Estado pueda ejercer su poder de, entre otras cosas, formular e implementar políticas. Por esta razón es válido asociar el concepto de modernización con el de *capacidad del Estado*, siguiendo los caminos abiertos por Mann (1986) y Skocpol (1979), entre otros, hacia la comprensión de los mecanismos que pueden transformar atributos en poder.

El concepto de capacidad del Estado fue acuñado por Tilly (1981) para analizar el poder del Estado en la recaudación de impuestos. Hoy en día es utilizado por varias ramas de las ciencias humanas. En la ciencia política y la sociología, la difusión del concepto derivó de la importancia y del impacto de otro concepto —el de la autonomía relativa del Estado— desarrollado en el libro seminal editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol y publicado en 1985, *Bringing the State Back In*. La relación entre autonomía relativa y *capacidad del Estado* fue bien capturada por Skocpol (1985: 9), que define *la capacidad del Estado* como "la habilidad del

Estado para implementar sus objetivos, particularmente frente a la oposición de grupos sociales poderosos".

Con diferentes enfoques y etiquetas, el concepto ha sido objeto de tratamiento teórico y empírico de autores como Mann (1984), Tilly (1981), Skocpol (1979), Skocpol y Finegold (1982), Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), Chubb y Peterson (1989), Geddes (1994) y, más recientemente, con especial énfasis en el papel de la burocracia en los países en desarrollo, por Grindle (2012; 2007; 1997), por mencionar algunos⁴.

La *capacidad del Estado* conlleva numerosas definiciones, cada una capturando de forma diferente aspectos complementarios del concepto. Mann (1984) la define como la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad e implementar, logísticamente, decisiones políticas, acuñando la expresión "poder infraestructural del Estado". Logística significa, para Mann (1984: 117), la existencia de técnicas que permitan que el Estado penetre en la sociedad y ejerza su poder. Evans (1992) la define como la capacidad de acción del Estado, es decir, el conjunto de instrumentos e instituciones que dispone el Estado para establecer objetivos, transformarlos en políticas e implementarlos. Para Skocpol y Finegold (1982) la *capacidad del Estado* significa que los gobiernos tienen, o pueden movilizar con rapidez, conocimientos, instituciones y organizaciones capaces de poner en práctica las políticas.

La importancia del concepto deriva del hecho de que la pura voluntad de los agentes y actores políticos no es suficiente para que los objetivos sean alcanzados. En otras palabras, los atributos de los Estados tienen que ser complementados por mecanismos que viabilicen su acción. En resumen, el Estado debe ser capaz de penetrar en su territorio, llegando a diferentes grupos sociales (Mann, 1984) y contar con instrumentos, instituciones y organizaciones para la prestación de bienes y servicios (Evans, 1992; Skocpol y Finegold, 1982).

⁴ Los economistas también hacen uso del concepto aplicándolo a las instituciones económicas que afectan el mercado. Más recientemente, algunos politólogos están llevando a cabo investigaciones relacionadas con regímenes democráticos y *capacidad del Estado* (Schmitter et al., 2005).

La capacidad del Estado incorpora cuatro grupos principales: político, de política pública, legal y organizacional/administrativo.

Como es ampliamente reconocido en la literatura, la capacidad del Estado es un concepto amplio y polisémico que implica varias dimensiones - políticas, institucionales, legales, territoriales, administrativas y técnicas-. Considerado bajo la forma de sus componentes, el concepto incorpora cuatro grupos principales: político, de política pública, legal y organizacional/administrativo. La aplicación del concepto en la investigación en ciencia política se centra en los dos primeros grupos. El componente político se refiere a las "reglas del juego" que regulan el comportamiento político, social y económico. En este sentido, corresponde analizar las instituciones formales e informales que afectan el sistema de partidos y las relaciones Ejecutivo-Legislativo, así como los canales de intermediación de intereses y resolución de conflictos. El componente de política pública, tema de este artículo, refiere a las instituciones y estrategias que influyen en las decisiones sobre las políticas, su formulación y ejecución. Este componente incorpora, entre otros, (a) la identificación de las principales características de los sistemas que rigen políticas específicas; (b) el análisis de la trayectoria de las políticas; (c) la construcción de capacidad burocrática y el nivel de profesionalización de la burocracia para investigar las condiciones en las que se formulan e implementan las políticas, y (d) el sistema fiscal, es decir, los ingresos y gastos, para investigar la capacidad del Estado para recaudar impuestos con el fin de financiar las políticas, la provisión de bienes públicos y la redistribución de los ingresos entre los diferentes grupos sociales⁵. Sin embargo, una de las advertencias más importantes acerca de la capacidad del Estado es su desigualdad o variedad entre las distintas áreas de política pública (Finegold y Skocpol, 1982).

Una de las cuestiones que derivan del concepto de *capacidad del Estado* es justamente la capacidad para hacer qué. Las respuestas más comunes son recaudar impuestos, proporcionar bienes y servicios, hacer cumplir los

⁵ La capacidad extractiva del Estado es fundamental para la formación de los Estados nacionales. Véase, entre otros, Tilly (1985) y Levi (1988).

contratos y proteger los derechos. De esta forma, *capacidad* incorpora tanto una dimensión burocrática como una de alcance territorial.

Por último, la capacidad del Estado es un proceso, lo que significa que su análisis captura un momento en el tiempo, mientras que algunas capacidades se pueden mantener durante siglos. También es importante destacar que los resultados de las investigaciones basadas en el concepto de *capacidad del Estado* constituyen aproximaciones para llegar a conclusiones sobre una o algunas de sus diversas dimensiones.

Transformaciones en el papel del Estado brasileño: del *state building* a la modernización

La estructura y el funcionamiento del Estado brasileño capaz de dirigir y gestionar las transformaciones económicas y sociales según parámetros modernos fueron, desde los años 30 del siglo pasado, el centro de los esfuerzos de los diferentes actores políticos, económicos y sociales, y de los diferentes regímenes políticos. Estas transformaciones exigían la creación de nuevas instituciones para formular e implementar políticas, así como adaptarlas a las nuevas circunstancias y a las crecientes demandas. La creación de instituciones para este nuevo Estado requería un cuerpo burocrático de parámetros weberianos, debido al tradicional papel de liderazgo del Estado brasileño en estas transformaciones. Sin embargo, la modalidad de contratación de este cuerpo burocrático fue extremadamente variada a lo largo de estas décadas.

La construcción de las instituciones de un Brasil moderno, capitalista, industrial y urbano comenzó en la era Vargas, y la del aparato para el funcionamiento del gobierno, con la creación en 1936 del DASP - Departamento Administrativo del Servicio Público-. Instituido con el objetivo específico de reclutar y formar una burocracia profesionalizada, el DASP iba más allá: eliminar los obstáculos al desarrollo económico y social, es decir, generar *capacidad*. Varias evaluaciones de esta experiencia destacan sus éxitos y fracasos (el intento por seleccionar la

burocracia a través de concursos públicos alcanzó resultados mediocres⁶), pero sobre todo la resistencia de los grupos políticos y burocráticos hacia ella.

Después de la experiencia del DASP, la administración pública brasileña no paró de ser reformada, así como fue incesante la búsqueda por la constitución de una burocracia profesional. Durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, se hicieron algunos intentos de retomar las propuestas iniciales del DASP, pero al final el gobierno optó por la estrategia de aislar algunas agencias públicas responsables de la promoción de las principales políticas del Plan de Metas. A partir de ese período, pero más específicamente durante el régimen militar, se asiste al crecimiento de la administración pública a través de la creación de organismos descentralizados -autarquías, fundaciones, empresas públicas, sociedades de economía mixta- que terminaron generando, más tarde y con su proliferación, problemas de coordinación, *accountability* y control. Durante este periodo también convivieron diferentes formas de reclutamiento de la burocracia.

La reforma administrativa del régimen militar, plasmada en el Decreto-Ley 200/1967, derivó, en gran parte, de la necesidad de profundizar la política de sustitución de importaciones, a través de la cual el gobierno amplió su participación en la economía por medio de grandes proyectos destinados a completar la infraestructura y la industrialización del país. Las evaluaciones de los resultados de esta reforma concluyen que ésta derivó en la expansión de la burocracia pública, de los gastos del gobierno y del número de organismos descentralizados, que llegó a 274 al final del régimen (Graef, 2009). Durante este período, la principal forma de reclutamiento de la burocracia fue a través de los numerosos organismos

⁶ Como informan Heredia y Gaetani (2002), hasta 1960 sólo el 10% de la burocracia había sido reclutado por concurso. Aunque no hay datos para el régimen militar, la opción de contratar a la alta burocracia de los organismos descentralizados, la mayoría sin concurso, puede indicar que este porcentaje todavía estaba expresando a una pequeña parte de la burocracia que había entrado en el servicio público a través de concursos. Figueiredo (2010), citando a Celso Lafer, quien utilizó datos del DASP, informa que en 1943 sólo el 37% de los empleados eran funcionarios públicos y de ellos, sólo el 11% era concursado.

descentralizados creados en ese entonces, y el sistema legal que lo amparaba era la Consolidación de las Leyes Laborales -CLT-, lo que, si por una parte eliminaba la estabilidad de los servidores, por el otro, significaba salarios más altos y varios beneficios indirectos.

La expansión acelerada del sector gubernamental comenzó a mostrar signos de agotamiento junto con el decaimiento del mismo régimen militar. La denominada crisis fiscal, cuyo elemento más visible fue la imposibilidad de controlar la inflación, fue uno de los legados de la fase expansionista y fragmentada del gobierno federal, expansión que también ocurrió en los Estados.

Con la democratización del país, que dio lugar a la Constitución de 1988, se establecieron una serie de principios y derechos que más tarde pasaron a ser vistos como un obstáculo para la modernización del aparato de gobierno, el control de la inflación y la inauguración de un nuevo Estado para reemplazar al Desarrollista de la era Vargas. Desde el punto de vista de la contratación de la burocracia, los constituyentes de 1988 mantuvieron la prohibición del ingreso a la carrera pública a través de mecanismos que no fueran el del concurso público, e incluyeron en esta prohibición a los servidores de las autarquías y las fundaciones, en un único marco legal. Estas decisiones fueron una respuesta al diagnóstico de que el empleo público habría sido utilizado como un instrumento de clientelismo; sin embargo, de ellas resultó que miles de servidores públicos regidos por la Consolidación de las Leyes Laborales (CLT), es decir, sin estabilidad, comenzaran a disfrutar no sólo de estabilidad sino también de jubilación completa⁷. Otra consecuencia fue que cerca de 45 mil servidores públicos, la mayoría recientemente incorporada en el régimen estatutario, solicitaran la jubilación (Gaetani y Heredia, 2002). Entre 1988 y 1994, el número de empleados federales se redujo de 705.548 a 587.802, en parte por los despidos durante el gobierno de Collor y en parte por la transformación de los empleados regidos por la CLT y no concursados, en empleados jubilados anticipadamente (Gaetani y

⁷ Se estima que entre 400 y 500 mil empleados públicos pasaron al sistema de estabilidad (<http://innomics.wordpress.com/2007/11/23/entrevista-com-francisco-gaetani/>).

Heredia, 2002). Por último, y como informan Gaetani y Heredia (2002), el costo de estas pensiones fue inmenso, aunque poco percibido en aquel momento debido a las altas tasas de inflación.

Durante el gobierno de Collor, pero principalmente en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, comienzan a resonar en Brasil los ejemplos de reformas de los gobiernos de Thatcher y Reagan, conocidas como reformas de la gestión o *New Public Management*, modelados para reducir la intervención estatal en la economía y la política pública, y para el control del gasto público. En el caso de Brasil, la premisa eran que el Estado era el principal responsable de la crisis fiscal y el descontrol inflacionario, era mal administrador, carecía de mecanismos de *accountability*, y era capturado por las prácticas clientelistas. Este diagnóstico tuvo tres consecuencias importantes. La primera fue la extinción de varias agencias descentralizadas, muchas de ellas creadas por el régimen militar, y el despido durante el mandato del Presidente Collor de un número considerable de empleados federales, en un intento por cumplir una de sus promesas de campaña, de gran atractivo popular, la "caza de los marajás". Collor también prohibió nuevos concursos. Desde entonces, las 274 agencias descentralizadas existentes entonces se han reducido a 52, las cuales se desdoblan en 68 filiales (Graef, 2009).

El segundo fue el desarrollo del Plan Director para la Reforma del Aparato del Estado, durante la presidencia de Cardoso, que trató de establecer y valorizar lo que el plan llamaba de carreras típicas del Estado. Entre estas carreras estaba la de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental -EPPGG- conocido como Gestor Gubernamental, establecida en 1989. La tercera fue una reforma de la estructura y las funciones del gobierno a través de diversas enmiendas a la Constitución, con medidas de desregulación, ruptura de los monopolios estatales, y apertura para la participación del capital privado nacional y extranjero en actividades y sectores donde la acción del Estado, hasta ese momento, era predominante.

El diagnóstico sobre la existencia de un gobierno ineficiente y derrochador irresponsable de los recursos de los contribuyentes, fue de corta duración. A pesar de que los concursos fueron reiniciados en 1995, fue a partir de

2003, que se inicia una agresiva política para recomponer la burocracia federal mediante la realización de concursos públicos, el fortalecimiento del sistema de gobierno y de la burocracia que formula y gestiona las políticas públicas, en particular la del área tributaria y de control del gasto, la del fortalecimiento del control interno y externo de la administración pública (tribunales de cuentas, Contraloría General, Ministerio Público) y la actividad de la policía administrativa y judicial (policía federal).

El fortalecimiento burocrático e institucional de los organismos reguladores y de control apunta a una nueva agenda de modernización del Estado, que incluye, además de la profesionalización continua de la burocracia y la búsqueda de la eficacia de las políticas públicas y su gestión, la creación y el fortalecimiento de las instituciones responsables por el mantenimiento del Estado democrático. Es decir, ya no se identifica al Estado/gobierno como complementario de las actividades económicas y el inductor/proveedor del desarrollo social, sino también como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, y como suele suceder con reformas de todo tipo, modernizadoras o no, este nuevo papel del Estado también tiene costos y consecuencias no deseadas.

Simplemente para esquematizar, a pesar de ser excesivamente simplificado, hemos clasificado por etapas el proceso de transformación del Estado brasileño, lo que no significa que este proceso esté compuesto por compartimientos estancos o que cada fase haya terminado exactamente en el punto de inicio de la siguiente.

La primera fase empezó en el gobierno de Vargas, con varias de las características de los tres tipos de modernización mencionados anteriormente. De la modernización social en su sentido económico, resultó la industrialización, la urbanización y la construcción de infraestructura para apoyar los grandes proyectos de inversión. De la modernización social propiamente dicha, el reconocimiento de los derechos laborales y colectivos. De la modernización del aparato de gobierno, la introducción de la organización burocrática a través del DASP. Iniciado en un régimen político autoritario -el gobierno de Vargas- el proyecto de modernización de Brasil (Estado, sociedad y aparato

gubernamental) a través del liderazgo del Poder Ejecutivo federal se mantuvo tanto durante los regímenes democráticos como bajo los regímenes autoritarios que se sucedieron, y su camino continúa hoy en día.

La segunda fase se inició con el agotamiento del régimen militar, el cual dejó como legado un aparato gubernamental hipertrofiado, alta inflación y la tarea de reconstruir el sistema democrático, lo que dio lugar a la Constitución de 1988. Los diez primeros años de esta fase fueron dedicados a la reconstrucción del Estado y sus instituciones, incluido el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los órganos de control externo de la administración pública a más de los diversos intentos por controlar la inflación. Desde el punto de vista de la reconstrucción de la burocracia, el intento inicialmente tuvo como objetivo desmontarla, incluyendo la extinción de varias agencias gubernamentales descentralizadas, de donde provenían la mayoría de los cuadros burocráticos que participaron de las políticas de industrialización durante el régimen militar.

La tercera fase estuvo marcada por dos factores principales: el éxito en el control de la inflación y la normalidad democrática, con la elección directa de los Presidentes de la República, que completaron sus mandatos. Como resultado, fue posible (a) modificar el modelo macroeconómico de la era Vargas con la apertura de algunas actividades y servicios al capital privado; (b) retomar los objetivos de la modernización económica, en particular a través de programas federales como el Proyecto Avanza Brasil⁸ y, más recientemente, el PAC -Programa de Aceleración del Crecimiento-; (c) insertar a Brasil en el paradigma de la globalización a través del control de las cuentas públicas; (d) poner en práctica algunos derechos sociales que habían sido constitucionalizados (artículo 6 de la Constitución de 1988), como la salud, la educación básica, la asistencia a los indigentes (este último a través de programas de transferencias de ingreso condicionadas) y la expansión de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones no contributivas. Estos resultados marcan la

⁸ Avanza Brasil fue el nombre popular para el Plan Plurianual (PPA) 2000-2003, que esbozó las grandes inversiones orientadas al desarrollo nacional después de controlar la inflación.

continuidad permanente de la agenda de modernización económica y social.

Desde el punto de vista de la modernización del Estado, además del reinicio de la política de contratación de todos los empleados públicos a través de concursos públicos, el mayor cambio parece haber ocurrido en el fortalecimiento de los órganos de control fiscal y democrático. Tanto en el caso de control fiscal cómo en el de normas y procedimientos, algunas instituciones antiguas fueron reformadas y profesionalizadas, como los Tribunales de Cuentas de la Unión y la Policía Federal; otras fueron fortalecidas, como la Secretaría del Tesoro Nacional (STN); otras fueron creadas como la Contraloría General de la Unión (CGU) y miles de Consejos Comunales; y otras, como el Ministerio Público -federal y provincial- ampliaron su radio de acción. Ese tipo de control tiene como objetivo asegurar la continuidad de las políticas macroeconómicas de control fiscal, pero, sobre todo, cumplir con una de los requisitos para la modernización del Estado: la *accountability* de los funcionarios públicos electos, nombrados o efectivos⁹.

La síntesis de esta sección es que Brasil continúa buscando la modernización del Estado, o un proceso de modernización en la dirección Estado-Estado y Estado- sociedad, al mismo tiempo en que ha incorporado instrumentos más refinados de control, típicos de las democracias avanzadas -la *accountability* de los gobernantes y la burocracia-, así como nuevas políticas públicas como la universalización de la salud y de la educación primaria y la expansión de los programas de combate contra la pobreza. Además de estas políticas de modernización, en la actualidad Brasil también incorpora el recetario de la globalización con el mantenimiento de la política de control del gasto público.

Los intentos de creación de capacidad burocrática en el gobierno federal¹⁰

⁹ Esto no es sólo un fenómeno brasileño. Como afirma Olsen (2005), un fenómeno mundial de gran expansión de las normas formales de control y auditoría fue registrado en las últimas décadas.

¹⁰ Este tema también es tratado por Abrucio et al. (2010).

Fueron numerosos los intentos de construcción y reconstrucción de la burocracia brasileña, pero su marca principal era hasta la década de 2000, el uso de varias formas de contratación para conciliar las exigencias de la modernización del Estado a través de una burocracia profesionalizada, con las necesidades de los diferentes partidos políticos y regímenes, así como con la urgencia de la transformación del modelo macroeconómico y, más tarde, con la política de inclusión social, siempre bajo la dirección del gobierno federal. Como sabemos, estos intentos comenzaron con el DASP¹¹.

En el periodo anterior a 1964 fue el *Plano de Metas* de Juscelino Kubitschek, considerado un caso exitoso de formulación e implementación de la planificación estatal. Le correspondió al grupo mixto BNDE-Cepal el apoyo técnico para la formulación e implementación del *Plano de Metas*. La marca de este período fue el establecimiento de estructuras burocráticas paralelas mediante la creación de comisiones especiales, dando nacimiento a lo que se llama el aislamiento burocrático (*insulamento burocrático*), es decir, una estrategia para que la burocracia no fuese "contaminada" por las presiones político-partidarias.

El régimen militar promulgó en 1967 el Decreto-Ley No. 200 que transfiere un gran número de actividades públicas a autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, es decir, a las agencias gubernamentales descentralizadas, que contaban con flexibilidad para la contratación de su personal técnico. Las principales actividades económicas del Estado se desplazaron hacia estas agencias, las cuales también proveyeron los cuadros burocráticos, dejando las demás políticas a cargo de una burocracia poco profesionalizada¹².

La Constitución de 1988 mantuvo la obligatoriedad del régimen jurídico único para todos los funcionarios públicos y retiró de las fundaciones y autarquías gubernamentales su flexibilidad operativa y de contratación de

¹¹ Sobre las contradicciones y conflictos que enfrentó el DASP, ver, entre otros, Bariani (2004), Draibe (1985), Geddes (1994) y Nunes (1997). La reconstrucción de su trayectoria fue hecha por Wahrlich (1983), entre otros.

¹² Acerca de la segmentación entre la burocracia de la política macroeconómica y social en Brasil ver, entre otros, Evans (1993).

empleados a través de la CLT, dándoles normas de funcionamiento similares a las que rigen la administración pública directa. La transición del régimen político, junto con el descontrol inflacionario, eliminó de la agenda del gobierno federal la cuestión de la reconstrucción de la burocracia.

Si bien la Constitución de 1988 restableció el orden democrático, el ambiente político todavía era turbulento y la inflación permanecía descontrolada. Con la elección del Presidente Fernando Henrique Cardoso la política de ajusta fiscal fue profundizada y la cuestión de la creación de una nueva burocracia volvió a la agenda del gobierno a través del Plan Director para la Reforma del Aparato Estado, de 1995. El objetivo principal del plan era la reconstrucción de la burocracia, su profesionalización y el ajuste de sus remuneraciones. Sin embargo, la reconstrucción propuesta se concentró en el llamado núcleo estratégico del Estado, que incluía, en la terminología del Plan, cinco carreras típicas del Estado: abogacía, diplomacia, política pública, policía y fiscalía.

Antes del plan, sin embargo, ya se había creado la carrera de Especialista en Políticas Públicas y Gestión Gubernamental (EPPGG), propuesta oficializada en 1987, y que recorrió una larga historia de avances y retrocesos hasta ser aprobada en 1989. El EPPGG sería un profesional con una formación generalista que ocuparía los cargos superiores de la administración federal. Para la formación de estos cuadros, se creó la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), siguiendo los lineamientos de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia¹³. El camino para la creación de este nuevo cargo fue lento y se enfrentó a los vetos de grupos políticos y de corporaciones de empleados públicos contrarios a la nueva carrera (Santos et al., 1995)¹⁴. Durante el gobierno de Collor, por ejemplo, la carrera EPPGG fue extinguida, siendo

¹³ Tanto la ENAP como la futura carrera de EPPGG y su curso de capacitación tuvo como inspiración el informe preparado en 1982 por el Embajador Sergio Paulo Rouanet, a pedido del DASP, titulado "Creación en Brasil de una Escuela Superior de Administración Pública" (Rouanet, 1982).

¹⁴ Para una descripción de la trayectoria de la carrera de EPPGG y de la ENAP, ver Ferrarezi et al. (2008) y Cruz (2010).

reinaugurada durante el gobierno de Itamar Franco; y los concursos fueron retomados en 1995 (Martins, s.d). Los atractivos de la nueva carrera hicieron de este concurso un proceso muy competitivo en sus primeros años, por la ausencia de otros que permitiesen la participación de candidatos con cualquier tipo de educación superior¹⁵. Entre 1995 y 2010, el grupo llamado “de Gestión” pasó a contar con 3.588 concursados, de los cuales el mayor número (1.545) era para el cargo de EPPGG¹⁶. El Plan Director de Reforma del Aparato Estatal incorporó con entusiasmo la carrera de EPPGG.

Con el cambio de partido político en el Poder Ejecutivo federal en 2003, la propuesta de reforzar sólo las llamadas carreras típicas de Estado fue sustituida por una política agresiva de contratación de funcionarios públicos, especialmente para los cargos de nivel superior. Desde 2003 hasta 2010 fueron autorizados 213.015 nuevos puestos de trabajo, de los cuales 206.284 fueron efectivamente ocupados. Sin embargo, el mayor número de vacantes (100.382) fue para la recomposición del personal docente de varias universidades federales y la creación de varias nuevas unidades de educación superior, seguido por el Ministerio de Salud (18.452), Seguridad Social (18.008) y Economía (11.834)¹⁷. Con la excepción del Ministerio de Economía, el mayor volumen de las vacantes no se concentró en las llamadas carreras típicas del Estado. Esto no significa, sin embargo, que estas carreras no hayan sido estructuradas. Por el contrario, hoy están mucho más estructuradas y su personal es contratado mediante concurso. Esto ocurrió con el Ministerio de Relaciones Exteriores, con las carreras jurídicas del Poder Ejecutivo, con la

¹⁵ Lamentablemente no hay datos sistemáticos sobre la competencia para los concursos de EPPGG. En el concurso de 1998, por ejemplo, más de 68.000 candidatos compitieron por 120 escaños, es decir, una competencia de 567 candidatos por puesto, pero en 2009 se contabilizaron 9.418 entradas para 100 puestos, es decir, una competencia de 94.18 candidatos por puesto. La competencia se ha reducido en los últimos años con la apertura de miles de nuevos puestos de trabajo en otras carreras del gobierno federal.

¹⁶ Este grupo está formado por las siguientes posiciones: Analista de Comercio Exterior, Analista de Planificación Presupuestaria, Analista de Finanzas y Control, EPPGG y cargos de nivel intermedio.

¹⁷ Datos extraídos de www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_10/Bol176_Dez2010.pdf.

Policía Federal y con la Contraloría General de la Unión (CGU)¹⁸. La estructuración de estas carreras y su reclutamiento por concurso público muestran la gran importancia atribuida a las instancias de control. Sin embargo, la formación de la burocracia para las demás áreas, principalmente las responsables de la política social y de infraestructura, aún es incompleta, a pesar de que hubo un crecimiento del número de funcionarios concursados en algunos ministerios encargados de las políticas sociales, como veremos a continuación. Este crecimiento se debió principalmente a concursos abiertos para la categoría denominada Plan General de Cargos del Poder Ejecutivo (PGPE), que se compone de cargos efectivos de nivel superior, intermedio y auxiliar que no integran carreras específicas.

No sólo se asistió al crecimiento de la fuerza de trabajo del sector público federal, sino que también aumentó la cantidad de servidores con nivel de educación superior, que ha pasado de 182.303 en 1997, a 223.404 en 2009, lo que representa, en 2009, el 45% de los funcionarios públicos activos del gobierno federal (MOP/SRH, 2009: 38). Si se excluyen los profesores de las universidades federales, el número de empleados públicos concursados con educación superior completa aumentó de 25,9% en 1995 a 38,58% en 2009. A falta de estudios que evalúen la calidad de la burocracia brasileña, el aumento del número de empleados públicos con educación superior se puede utilizar como *proxie* sobre su creciente profesionalización y cualificación. Los titulares de cargos nombrados políticamente también están altamente cualificados. Los datos de una encuesta de D'Araújo (2007) sobre los ocupantes de estas posiciones durante el gobierno de Lula muestran que el 97% son graduados universitarios y más del 50% tiene títulos de posgrado.

¿Cómo interpretar las diversas formas de reclutamiento de la burocracia analizadas arriba a la luz del concepto de la capacidad del Estado? Y más aún ¿qué significa la adopción de una forma específica de reclutamiento - mediante concurso público; hoy la principal forma de entrada de la

¹⁸ Los auditores de la CGU forman parte del Grupo de Gestión y están dentro de la categoría de Analista de Finanzas y Control.

burocracia en el servicio público- para la capacidad del Estado? La siguiente sección trata de responder a estas preguntas.

Las diversas formas de reclutamiento de la burocracia federal y sus consecuencias sobre la capacidad del Estado

Como se ha argumentado anteriormente, fueron diversas las modalidades de reclutamiento de la burocracia federal a lo largo del proceso de modernización del Estado brasileño en un intento por dar respuesta a las demandas sociales, políticas y económicas del país. Sin embargo, por primera vez en la historia de la burocracia federal, la forma de contratación se lleva a cabo hoy a través de una modalidad predominante, esto es, el concurso público. ¿Esto significa que las interpretaciones anteriores sobre quién es y a quién sirve la burocracia federal perdieron poder explicativo?

Desde la tesis de Faoro de enfoque weberiano, publicada por primera vez en 1958, la burocracia comenzó a ser analizada más como una variable explicativa de la relación entre Estado y sociedad, y menos como un objeto en sí. La tesis de Faoro era la de la larga supervivencia de lo que llamó "estamento burocrático", que dominaba el sistema político y social, transformando al Estado brasileño en un estado patrimonial.

Con el advenimiento del régimen autoritario, crece el interés académico por el sistema burocrático, pero manteniéndose la misma clave analítica sobre la prevalencia del Estado sobre la sociedad. Gran parte de los análisis de este período fueron influenciados por el modelo burocrático-autoritario desarrollado por O'Donnell (1986) y concebido para explicar el funcionamiento de los regímenes autoritarios en América Latina a partir de los años 70 del siglo pasado.

Los análisis sobre el papel de la burocracia durante el régimen militar fueron relativamente abundantes en comparación con el período anterior, aunque concentrados en la burocracia encargada de la política macroeconómica, en particular, la responsable por la política industrial. Recurrente en el análisis sobre el periodo pre y post-64, era la interpretación de que la burocracia encargada de la política macroeconómica era una burocracia aislada de los intereses contrarios al

proyecto político y macroeconómico dominante, mientras que el área social era eminentemente clientelista. Parte de los trabajos que analizaron el papel de la burocracia encargada de las políticas macroeconómicas durante este período también discute la tesis de la autonomía¹⁹. El poder del clientelismo, sin embargo, era lo que más caracterizaba al sistema burocrático de Brasil en la mayoría de estos análisis. El clientelismo, combinado con el aislamiento burocrático de algunas agencias, serían las marcas del sistema burocrático brasileño²⁰.

El desafío de entender cómo y por qué una estructura burocrática fuertemente marcada por las características clientelistas fue capaz de diseñar y poner en marcha un proyecto ambicioso y exitoso de modernización del Estado para la expansión del modelo industrial de sustitución de importaciones, guió algunos análisis importantes. Uno de ellos, el de Schneider (1991), se basó en el reconocimiento de que la burocracia brasileña en el pre y post-64 estaba poco institucionalizada en el sentido de las reglas formales. Esta burocracia estaría caracterizada por la circulación de los mismos cuadros entre los diferentes organismos gubernamentales, por la promoción profesional y los nombramientos para los cargos de confianza. Estas serían las características centrales de un sistema informal que, sin embargo, dio señales de institucionalización a los participantes. Estas señales explicarían el éxito de la política de industrialización en Brasil. Si el acceso a la función pública hubiese estado basado eminentemente en el clientelismo y la forma de contratación se hubiera dado a través de nombramientos políticos o personalistas como afirmaba parte de la literatura, el éxito de la política pública no hubiera sido el resultado esperado; según Schneider, los nombramientos, junto

¹⁹ Muchos científicos sociales contribuyeron para una mejor comprensión de la burocracia constituida durante el régimen militar para la formulación e implementación de las políticas macroeconómicas. Véase, por ejemplo, Diniz y Boschi (1978), Evans (1995), Gouvêa (1994) y Martins (1991). Para una revisión de esta literatura, véase Figueiredo (2010) y para el análisis de los vínculos entre burocracia, Ejecutivo, partidos y grupos de interés en la política macroeconómica, consúltese Loureiro et al. (2010).

²⁰ La literatura brasileña calificó a los organismos responsables de la política macroeconómica como "islas" de excelencia/eficiencia.

con la posibilidad de promoción profesional, explican el éxito de la política industrial, tanto en el gobierno JK como en el régimen militar.

Utilizando un enfoque metodológico diferente y con un objetivo distinto del de Schneider, Stepan (1978) explicó las diferentes estrategias utilizadas por los regímenes dictatoriales de Perú y Brasil como consecuencia de la función de lo que llamó "nuevos profesionales militares", cuya formación no era sólo compuesta por habilidades militares tradicionales, sino también por técnicas e ideas sobre la planificación económica. Este grupo utiliza el poder del Estado para implementar las reformas socioeconómicas en Perú, y para inducir a la nacionalización de la industria en Brasil, como respuestas a las amenazas al orden nacional, y para acelerar el crecimiento económico.

Una importante contribución para la comprensión de la burocracia en el último siglo ha sido la aportada por Nunes (1997) que señala de forma convincente la pluralidad de formas de relación entre el Estado y la sociedad desde la perspectiva de la burocracia. Estas formas se materializaban en lo que Nunes llamó las "cuatro gramáticas políticas": clientelismo, universalismo de procedimientos, corporativismo y aislamiento burocrático.

En resumen, de la literatura sobre la burocracia brasileña antes de la democratización, se pueden extraer dos conclusiones. La primera es la de su inserción como uno de los factores que explican la relación entre el Estado y la sociedad, con el dominio del primero sobre el segundo y con un fuerte contenido clientelista²¹. En la actualidad esta clave analítica tiene poco poder explicativo debido al predominio de los concursos públicos, que transformó la selección de la burocracia en poco permeable para los grupos de interés o partidarios, o para las relaciones interpersonales; eso significa que el estudio de la burocracia debe tomarse como un objeto en sí. Sin embargo, y a pesar de las formas de contratación que incorporaron diferentes gramáticas políticas, siguiendo la expresión de Nunes (1997), las estrategias fueron montadas para que

²¹ Como señalan Campelo de Souza (1976) e Evans (1993), entre otros, el clientelismo regia el reclutamiento de parte de la burocracia brasileña, generando baja *capacidad*.

las políticas preferenciales de los diferentes gobiernos y diferentes regímenes políticos fuesen ejecutadas. La segunda es la existencia de capacidad burocrática en algunas políticas y no en otras. Esta conclusión sobrevive, aunque con ropa nueva, y se puede entender mejor a través de uno de los principales supuestos del concepto de *capacidad del Estado*, esto es, la capacidad del Estado para formular e implementar políticas públicas es desigual entre las diferentes áreas de política pública²².

Con el retorno a la democracia, la promulgación de la Constitución de 1988, la normalidad democrática y las políticas de ajuste fiscal para controlar la inflación y las cuentas públicas, el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso comienza a recomponer la burocracia federal. El gobierno buscó seguir inicialmente las directrices del Plan Director de Reforma del Aparato Estatal. La idea motriz de la reforma sería la adopción de formas gerenciales de gobierno, en línea con el enfoque del New Public Management, mencionado anteriormente. Sin embargo, como afirman Gaetani y Heredia (2002), hubo poco éxito en la adopción de estos principios gerenciales, y menos aún en la restauración de la carrera burocrática, aunque esta recuperación se haya concentrado en lo que el Plan consideraba carreras típicas del Estado. Ninguno de los principales objetivos del Plan dejó de encontrar puntos fuertes de resistencia y de veto dentro del propio gobierno o en otros sectores de la burocracia, del Poder Judicial y del Congreso.

La formación de una nueva burocracia, la cual sería contratada por concursos públicos, fue una tarea compleja. Históricamente, la mayor parte de la burocracia federal era reclutada por otros medios, como se describió anteriormente. Paradójicamente, algunos pocos organismos descentralizados siempre conservaron la forma de contratación de su cuerpo burocrático a través de concursos. Ese fue el caso del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y de Petrobras. También siempre se mantuvo la obligatoriedad para las carreras jurídicas

²² Utilizando el paradigma teórico de las diversas dimensiones de la burocracia y testeándolo en las organizaciones privadas, Hall (1963) llega a conclusiones similares, es decir, la burocracia es una condición que existe como un proceso continuo y no una condición completamente presente o ausente.

del Ejecutivo, del banco central, el servicio diplomático y las fuerzas armadas que, por sus propias características, no crearon organismos descentralizados.

Uno de los diagnósticos del Plan Director para la Reforma del Aparato Estatal era que las medidas adoptadas en la Constitución de 1988 en relación a la administración pública y sus empleados, constituían un retroceso porque fortalecían lo que el Plan llamaba la rigidez burocrática. La Enmienda Constitucional 19 de 1988, fue un intento por reformar la parte de la Constitución que regía sobre esa materia, pero finalmente solo se limitó a las reglas jubilatorias²³.

La alternativa encontrada por el gobierno del PSDB para dar respuesta al diagnóstico de la rigidez burocrática creada por la Constitución de 1988, fue el diseño de un modelo de organización que permitiera la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos y, por lo tanto, contrataciones a través de la CLT. La Ley 9.637/98 instituye, de esta forma, las Organizaciones Sociales (OSs). Las OSs serían organizaciones privadas sin fines de lucro seleccionadas por el Estado para asumir los servicios de educación, salud, investigación científica, desarrollo tecnológico, medio ambiente y cultura, tareas hasta aquel momento realizadas por el sector público. Las OSs darían materialidad a la propuesta del Plan Director para implementar los principios gerenciales de la gestión pública, es decir, un modelo de gestión "basado en los principios de la confianza y en la descentralización de las decisiones, los cuales exigen formas flexibles de gestión, horizontalizar estructuras, descentralizar funciones, y crear incentivos a la creatividad. Contrasta con la ideología del formalismo y rigor técnico de la burocracia tradicional. A la evaluación sistemática, la recompensa por el rendimiento y la capacitación permanente, elementos que ya eran característicos de una buena administración burocrática, se le añaden los principios de orientarse hacia el ciudadano-cliente, el control de los resultados y la

²³ Posteriormente, la Enmienda Constitucional 41, de 2003, creó reglas más estrictas respecto a las jubilaciones de los funcionarios reglamentarios.

competición administrada" (Plan Director de Reforma del Aparato del Estado, 1995: 23-24).

Sin embargo, el PT y el PDT interpusieron una Acción Directa de Inconstitucionalidad – (Adin) N° 1923 en la Corte Suprema de Justicia en contra de la ley. Después de varios aplazamientos, los méritos de la acción comenzaron a ser definidos recién en 2011, trece años después de la propuesta de las OSs²⁴. La constitucionalidad o no de las OSs puso frente a frente las visiones de la Advocacía General de la Unión (AGU) y el Ministerio Público (MP); la primera defendía su constitucionalidad y señalaba varias experiencias positivas; el segundo aducía que la eficiencia, que era la base de los argumentos a favor de las OSs, es sólo uno de los principios de la Constitución y que las OSs son contrarias al artículo 37 de la Constitución que establece que "la administración pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios deberá obedecer a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia"²⁵. Las OSs serían, de acuerdo con el Plan, la alternativa para reducir la rigidez burocrática, para implementar la llamada reforma gerencial y para la prestación de servicios públicos sin la complejidad de los concursos.

La propuesta del Plan para profesionalizar a las burocracias de las llamadas carreras típicas del Estado acabó siendo poco realista. Con la baja cualificación de los servidores disponibles y con la disminución de su número, el gobierno federal tuvo que buscar otras alternativas para contar con un personal altamente calificado. Estaba en marcha, sin embargo, una política de restricción fiscal, lo que impidió aumentar los gastos de la nómina salarial. La alternativa encontrada cayó sobre el *contracting out* a través de organismos internacionales que integran el

²⁴ De acuerdo con el relator del Adi, el ministro Carlos Ayres Britto fue de los que caracterizó a las OSs como "outsourcing" porque el Estado transfiere la prestación de servicios hacia estas entidades. Ayres Britto también entendió, sin embargo, que no sería necesario hacer una licitación para la calificación y la realización de la asociación, pero sí se requeriría un proceso de selección administrativa. La decisión fue interrumpida por la solicitud de prórrogas.

²⁵ Las OSs fueron adoptadas en algunos Estados y municipios, pero no a nivel federal.

sistema de las Naciones Unidas en Brasil. Según la OCDE (2010), los principales organismos que recibieron a estos funcionarios eran la UNESCO, el PNUD, la FAO y la OMS. La estimación es que alrededor de 8.000 personas fueron contratadas a través de esta modalidad (Gaetani y Heredia, 2002). Sin embargo, este tipo de contrato fue de corta duración, después de haber estado en vigor entre 1995 y la década de 2000, se extingue por la intervención de uno de los órganos de fiscalización del sistema jurídico, el Ministerio de Trabajo. La intervención se debió a la interpretación de que estas contrataciones eran contrarias a la Constitución, la cual exige la realización de concursos públicos para ingresar en el servicio público. Como resultado de ello, y con la elección de una nueva coalición de partidos encabezada por el PT, las posiciones disponibles en el gobierno aumentaron y los concursos dejaron de limitarse a las carreras típicas de Estado, aunque, como veremos, estas carreras hoy son las más estructuradas²⁶.

La siguiente tabla muestra la cantidad de entradas en el sector público a través de licitación en los últimos 15 años.

Tabla 1. Entradas en el Servicio Público Federal por concurso público 1995- 2010

Cargo/Carrera	Número de ingresos
Docente	52.699
Técnico-administrativo de las IFES	36.599
Plan General de Cargos del Poder Ejecutivo	29.627
Previsión social, Salud y Trabajo	13.669
Auditoría	11.259
Seguro Social	8.437
Policía Federal	7.382
Agencias Reguladoras	5.551

²⁶ Entre 1995 y 2002 (gobierno Cardoso), 51.613 servidores fueron contratados a través de concurso, entre 2003 y 2010 (gobierno Lula), 154.671. Los datos, de una publicación del Ipea organizada por Cardoso Jr. (2011), muestran que el aumento los concursos durante la década de 2000 sólo sustituye el *stock* y el porcentaje de servidores que había a mediados de la década de 1990.

Jurídica	5.434
Policía Federal de Rutas	4.790
Investigación en Ciencia e Tecnología	4.388
Fiscalización	4.040
Gestión	3.588
Medio Ambiente	2.017
Previsión social	1.878
Diplomacia	1.703
Reforma Agraria	1.475
IBGE	1.084
Penitenciarías Federales	880
DNIT	865
Fiocruz	819
Cultura	804
Defensa Aérea y Control del Tráfico Aéreo	658
Economía / Hacienda (nivel intermedio)	656
Infraestructura	632
Agricultura, Pesca y Abastecimiento	491
Producción Mineral	461
FNDE	401
Comisión de Valores Inmobiliarios	378
Tecnología Militar	327
IPEA	261
INEP	194
Superintendencia de Seguros Privados	164
Agencia Nacional de Aguas	77
Otros	605
Total	206.284

Fuente: Adaptado del Boletín Estadístico de Personal no. 176, de diciembre de 2010, disponible en http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estadistico/bol_estadistico_10/Bol176_Dez2010.pdf

Para hacer frente a la complejidad de la apertura de concursos, el gobierno federal ha aprobado también otra modalidad de selección de personal, conocida como los contratos temporales. Al igual que con la contratación pública a través de concursos, el número de contratos temporales tampoco dejó de crecer, habiendo comenzado en 1995 con cerca de 5.000 y llegando a más de 12.000 en 2010²⁷.

El número de posiciones comisionadas (nombramientos) tampoco dejó de crecer. El total pasó de poco más de 70.000 hasta cerca de 85.000 entre 1997 y 2010. Los ocupantes de los cargos DAS (Dirección y Asesoramiento Superior), donde se ubican las posiciones políticas de la coalición de confianza que gobierna, pero también funcionarios de carrera y especialistas, totalizan alrededor de 22 000²⁸. Al igual que con la profesionalización de la burocracia a través de los concursos públicos, la ocupación de cargos en el DAS comenzó a valorar al servidor de carrera. En 2005, el Decreto 5497 determinó que el 75% de los cargos de los niveles DAS 1-3 y 50% de nivel 4 debe ser ocupado exclusivamente por funcionarios de carrera.

¿Cuáles son las consecuencias de este nuevo modo de selección de los cuadros burocráticos? Evans (1992, 1995) señala las características institucionales centrales de una burocracia weberiana: reclutamiento meritocrático, reglas para contratación que sustituyan los nombramientos por criterios políticos y los despidos sin criterio, y llenar los altos cargos a través de la promoción interna. En el mismo eje Peters (1995) propone los siguientes indicadores para evaluar el grado de profesionalización de la burocracia: (a) la contratación - métodos y normas; (b) la estructura de la administración de los programas - cambios de organización interna y reorganizaciones; (c) las relaciones con los grupos de presión, partidos,

²⁷ Los contratos temporarios incluyen profesionales e nivel superior y medio. Incluyen también profesores substitutos para las universidades federales, que representan, en general, la mitad de estos contratos.

²⁸ Sobre el perfil de los ocupantes de estos cargos durante el gobierno del Presidente Lula, ver D'Araújo (2007). Loureiro e Abrucio (1999) analizaron los nombramientos para cargos de confianza en el Ministerio de Economía (Hacienda) durante el primer mandato del Presidente Cardoso.

sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entidades de asistencia social; (d) el control de la burocracia, es decir, su *accountability* y capacidad de respuesta, y su relación con los políticos electos. Por lo tanto, de acuerdo con los criterios de Evans, así como para los indicadores de Peters, la burocracia federal brasileña en la actualidad posee las principales características de una burocracia weberiana.

A pesar del gran crecimiento en el tamaño de la burocracia pública y su cualificación, el proceso de burocratización del sector público federal está aún sin terminar. Esto es particularmente notorio en las carreras del área social, y en uno de los principales ministerios responsables por la política de infraestructura - Transporte. Continúan, por lo tanto, las heterogeneidades en la distribución de la burocracia profesionalizada entre los ministerios que formulan y coordinan las diferentes políticas.

A pesar de la alta prioridad otorgada a los programas sociales durante los gobiernos encabezados por el PT, la llamada a concurso para la Carrera de Desarrollo de Políticas Sociales, establecida a finales de 2010 para dar inicio a la composición de los cuadros expertos de los Ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social, Desarrollo Agrario, Derechos Humanos, Mujeres, Equidad Racial y Empleo, se llevó a cabo sólo al final de 2012. Fueron abiertas 825 de las 2.400 vacantes autorizadas por el Congreso. Estos especialistas gozan de un salario inicial de R\$5.466,53, en contraste con los valores de los salarios iniciales de los especialistas del área fiscal, la CGU y los EPPGG²⁹. Lo mismo se aplica a la Carrera de Analista en Infraestructura de Transporte, cuyo salario inicial es de R\$7.815,81. Esto confirma, una vez más, lo que afirma la literatura sobre la *capacidad del Estado*, es decir, la desigualdad entre las distintas áreas de política. ¿La decisión de profesionalizar aún más las funciones de control y planificación, y menos las de políticas sociales y de

²⁹ Están abiertos concursos para los siguientes cargos con los siguientes salarios: Analista de Finanzas y Control, R\$12.961,00, Auditor-Fiscal de los Ingresos Federales, R\$13.600,00, Analista de Finanzas y Control, cargo que integra la CGU, R\$12.960,77 y EPPGG, R\$10.905,76. Datos disponibles en http://www.esaf.fazenda.gov.br/concursos/concursos_selecoes/ATPS-2012/ATPS_2012_home.html.

infraestructura tiene un impacto en la capacidad del Estado para formular e implementar estas políticas?

¿La decisión de profesionalizar más el control y la planificación, y menos las políticas sociales y de infraestructura tiene un impacto en la capacidad del Estado para formular e implementar estas políticas?

Si bien la estructuración de las carreras responsables por la política social es aún incompleta, esto no significa que las políticas en este ámbito no se estén formulando o siendo implementadas. La política de inclusión social ha mostrado resultados impresionantes, así como las de educación primaria y de salud básica. Cabe señalar que los importantes resultados significan únicamente que (a) las numerosas evaluaciones ya realizadas sobre los programas de transferencia de ingresos y las pensiones no contributivas muestran su impacto en la reducción de la pobreza; (b) la caída de los indicadores de mortalidad infantil y la esperanza de vida al nacer se puede atribuir a la política de atención primaria a la salud y (c) la educación básica se ha universalizado, lo que abre una nueva agenda centrada en la mejora de su calidad. Ya la política de infraestructura, a diferencia de la social, ha enfrentado numerosos problemas. Varias evaluaciones señalan las enormes dificultades de implementación.

Los datos anteriores muestran que tanto la burocracia que opera en las políticas sociales como en las de infraestructura tiene salarios más bajos que la que trabaja en los organismos reguladores (Planificación, Finanzas y CGU) y su profesionalización, si se mide por la llamada a concursos públicos, es aún incompleta. ¿Cómo explicar, entonces, el relativo éxito de la implementación de las políticas sociales y las dificultades encontradas en la política de infraestructura? Los diferentes resultados pueden explicarse por dos principales definiciones clásicas de la *capacidad del Estado* antes mencionados. En el caso de las políticas sociales, la definición de Mann (1984), de que el Estado posee capacidad cuando tiene instrumentos para penetrar en el territorio, puede ser la variable explicativa. La extensa red de sucursales de la Caixa Económica Federal y de las loterías, junto con la experiencia previa de los municipios en la prestación de servicios de educación básica y salud básica pueden ser los

factores que explican la rápida aplicación de estas políticas³⁰. Esta explicación se complementa con la definición de Finegold y Skocpol (1982), es decir, las *capacidades* se construyen cuando los gobiernos tienen o pueden movilizar rápidamente el conocimiento y las instituciones capaces de aplicar las directrices políticas.

Las *capacidades* se construyen cuando los gobiernos pueden movilizar rápidamente el conocimiento y las instituciones capaces de aplicar las directrices políticas.

Otro indicador que puede explicar las razones de la implementación de las políticas sociales es el apoyo que reciben de los EPPGGs. Los datos muestran que en 2010 el mayor número absoluto y relativo de los gestores públicos estaba dedicado principalmente a las áreas de planificación (13%) y de economía (8,4%), responsables del control fiscal, y a la Presidencia de la República (8,5%). Sin embargo, no es despreciable el número de gestores en los ministerios de las áreas sociales: 7% en el Ministerio de Educación y 5,5 en Ministerio de Desarrollo Social y en el Ministerio de Salud, en contraste con el 0,89 en el Ministerio de Transporte³¹.

Con respecto a la política de infraestructura, el mecanismo utilizado para sobrepasar las restricciones impuestas por un cuerpo burocrático aún incompleto, no fue el fortalecimiento de la burocracia concursada para estas funciones, sino más bien la realización de cambios en la legislación de las licitaciones para dar cuenta de las numerosas obras previstas para los eventos deportivos que se llevarían a cabo en Brasil en el período 2014-2016 y para acelerar las obras del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Así es que en 2011 la Ley 12.462 instituyó el Régimen Diferenciado de Contratación pública (RDC) para las obras de los eventos deportivos y en 2012 la Ley 12.688 amplió este régimen para el PAC. El RDC permite la flexibilidad de las ofertas y los contratos para obras

³⁰ El concepto de capacidad infraestructural del Estado fue testeado por Alves (2009) en el análisis de la política de salud en Brasil.

³¹ Datos absolutos disponibles en: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/eppgg/EPPGG-DEZ2012-1.pdf>

públicas relacionadas con estos dos programas. Las obras del PAC 2 abarcan cinco grandes políticas: transporte, energía, saneamiento, vivienda y recursos hídricos. De las obras terminadas en 2011 y 2012, el mayor volumen de fondos fue para saneamiento, seguido de vivienda. Las obras de transporte, que involucran carreteras, ferrocarriles, puertos, vías navegables y aeropuertos, registraron el segundo valor más bajo: R\$26.800 millones³². Aunque no todos estas obras sean coordinados por los organismos que integran el Ministerio de Transporte, la capacidad burocrática limitada de estas agencias y un marco regulatorio que hizo lentas y judicializadas la realización de licitaciones y la ejecución de las obras pueden ser las dimensiones explicativas para los obstáculos del sector.

Si la sustitución de un sistema de patronazgo y clientelismo por la contratación a través de concursos abiertos es, como sostiene Evans (1992, 1995), una condición necesaria, pero no suficiente para que el Estado sea moderno, el indicador de control de la burocracia señalado por Peters (1995) también es relevante. Sin embargo, el control de la burocracia por parte de los representantes electos, especialmente los que forman parte de la legislatura, aspecto destacado en la literatura estadounidense sobre el tema³³ y Weber, es prácticamente inexistente en Brasil, como demuestra Arantes et al. (2010) y como sostiene un gestor de gobierno³⁴. Esto significa que el modelo brasileño de funcionamiento de la administración pública se caracteriza ahora por burocracias (CGU, MP y TCU) que controlan a los que participan en la formulación y aplicación de políticas. O, en otra clave teórica, agentes controlan a agentes, con escasa participación de los principales actores: los políticos y los ciudadanos.

³² Datos sobre el PAC en <http://www.pac.gov.br/>.

³³ Esa literatura integra la teoría de la delegación y parte del presupuesto de que existe el riesgo de que los burócratas usurpen el papel de políticos electos en los procesos relacionados a las políticas. Ver, entre otros, Epstein e O'Halloran (1999) e Huber e McCarty (2004).

³⁴ Entrevista con Francisco Gaetani publicada en 2012 en el *Boletim de Análise Político-Institucional 2* del Ipea.

El modelo brasileño de funcionamiento de la administración pública se caracteriza ahora por burocracias que controlan a los que participan en la formulación y aplicación de políticas.

Consideraciones finales

Este trabajo mostró la sucesión de diversos mecanismos utilizados por los diferentes gobiernos y regímenes políticos brasileños para la creación de *capacidad* burocrática. A pesar de la existencia de "gramáticas" diferenciadas conviviendo simultáneamente, y de una "gramática" predominante en la actualidad, los gobiernos siempre han sido capaces de construir la capacidad burocrática para dar cuenta de las prioridades de los diferentes regímenes políticos, diferentes coaliciones gubernamentales y diferentes políticas públicas, es decir, para hacer frente a la tarea de modernizar los tipos Estado-sociedad y Estado-Estado. Esto significa que la coexistencia de una burocracia profesional, aunque poco institucionalizada, con una burocracia seleccionada por criterios clientelistas no impidió el logro de los objetivos de las políticas preferenciales de los que gobernaban. Por supuesto, como se muestra arriba, la burocracia es sólo una de las dimensiones de la *capacidad* del Estado y otras dimensiones juegan también un papel importante en los resultados de las políticas públicas. Sin embargo, el sistema burocrático construido en Brasil en este siglo es muy distinto de todos los anteriores, debido al predominio de una forma de contratación basada en los concursos, el mérito y la ocupación de los altos cargos de la burocracia por empleados del cuadro efectivo de personal. En este sentido, el sistema burocrático de Brasil encaja perfectamente en uno de los criterios que conforman el Estado "moderno", es decir, la burocracia federal es hoy en día caracterizada por la especialización de tareas y la profesionalización y cualificación de la burocracia. Esto no significa, sin embargo, que el Estado brasileño del siglo pasado careciera de *capacidad* del Estado para implementar sus políticas.

El artículo también mostró que cambió lo que se identifica como una característica de la marca del sistema burocrático de Brasil, es decir, el clientelismo y/o el patrimonialismo, con la prevalencia en la actualidad del universalismo en los procedimientos y la profesionalización y cualificación

de la burocracia a través de concursos públicos. Sin embargo, el cambio más importante parece haber ocurrido en el fortalecimiento de la capacidad de las instancias de control burocrático, el control fiscal y la observancia de normas y procedimientos. Si por un lado, este fortalecimiento es un indicador de la madurez de la democracia brasileña y la integración del país en la economía mundial, también puede significar la prevalencia de los medios, o de los controles, por sobre los fines o los resultados de las políticas públicas. También significa que una de las características de la burocracia weberiana, el control político de los burócratas, todavía está fuera de la agenda.

Bibliografía

Alves, Jorge A. (2009) "Constructing health capacity in Brazil: Intergovernmental relations, local politics, and institutional-building in the Brazilian Public Healthcare Sector". Trabalho apresentado no Congresso da Latin American Studies Association. Rio de Janeiro.

Abrucio, Fernando, Pedroti, Paula e Pó, Marcos (2010) "A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas", in Loureiro, M, Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco (Regina S. (orgs.) *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp. 27-72.

Arantes, Rogério B., Loureiro, M. Rita, Couto, Claudio e Terixeira, M. A. C (2010) "Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público", in Loureiro, M, Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco (Regina S. (orgs.) *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp.109-148.

Bariani, Edison (2004) "Dasp: entre a norma e o fato". Mimeo.

Campelo de Souza, M. C. (1976) *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega.

Cardoso Jr., J. Celso (org.) (2011) *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea.

Chubb, John e Peterson, Paul (eds.) (1989) *Can the government govern?* Washington: The Brookings Institution. in Loureiro, M, Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco (Regina S. (orgs.) *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp. 307-328.

Cruz, Rachel (2010) “Carreiras burocráticas e suas transformações: o caso dos gestores governamentais no Brasil”,

D´Araujo, M. Celina (coord.) (2007) *Governo Lula: Contornos sociais e políticos da elite do poder*. Rio de Janeiro: CPDOC.

Diniz, Eli e Boschi, Renato (1978) *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Draibe, Sônia (1985) *Rumos e metamorfoses; um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Epstein, David e O’Halloran, Sharyn (1999) *Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers*. New York, Cambridge.

Evans, Peter B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (1985). *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.

Evans, Peter B. (1992) “The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and adjustment. In: Haggard, S., Kaufman, R.R. (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, NJ, pp. 139–191.

Evans, Peter B. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Faoro, Raymundo (1973) *Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.

Ferrarezi, Elisabete, Zimbrão, Adélia e Amorim, Sônia Naves (2008) *A Experiência da ENAP na Formação Inicial para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG: 1988 a 2006*. Brasília: Cadernos Enap.

Ferrarezi, Elisabete; Zimbrão, Adélia (2005) “Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Espas Públicas e Gestão Governamental, Trabalho apresentado no Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago.

Figueiredo, Argelina (2010) “Executivo e Burocracia”, in Lessa, Renato (coord.) *Horizontes das Ciências Sociais no Brasil: Ciência Política*. São Paulo: Anpocs, pp.191-216.

Gaetani, Francisco e Heredia, Blanca (2002) “The political economy of civil service reform in Brazil: The Cardoso years”. Document prepared for the Red de Gestión y Transparencia del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo. Mimeo.

Geddes, Barbara (1994) *Politician's dilemma: Building state capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Gouvêa, Gilda P. (1994) *Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil*. São Paulo: Paulicéia.

Graef, Aldino (2009) “A Organização de Carreiras do Poder Executivo da Administração Pública Federal Brasileira.” Trabalho apresentado na Conferência Nacional de Recursos Humanos, Brasília.

Grindle, Merilee (1997) *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.

Grindle, Merilee (2007) *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton: Princeton University Press.

Grindle, Merilee (2012) *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hall, Richard H. (1963) “The concept of bureaucracy: an empirical assessment”, *The American Journal of Sociology* 69 (1): 32-40.

Huber, John D. e CcCarty, Nolan (2004) “Bureaucratic capacity, delegation, and political reform”, *American Political Science Review* 98 (3): 481-494.

Huntington, Samuel (1968) *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

Levi, Margaret (1988) *Of Rule and Revenue*. Berkeley, CA: California University Press.

Loureiro, Maria Rita e Abrucio, Fernando Luiz. (1999), “Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: O Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 41, pp. 69-89.

Loureiro, M. Rita, Olivieri, Cecília e Martes, Ana C. B. (2010) “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil”, in Loureiro, M, Rita, Abrucio, Fernando L. e Pacheco (Regina S. (orgs.) *Burocracia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, pp. 73-108.

Mann, Michael. 1984. “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results.” *European*

Journal of Sociology 25(02): 185–213.

Margetts, H. (2010) “Modernization dreams and public policy reform”, in H.Margetts, H. Perri e C. Hood (eds.)

Paradoxes of modernization: Unintended consequences of public policy reform, Oxford: Oxford University

Press, pp. 20-33.

Martins, Luciano (1991) *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Martins, Humberto F. (s.d.) “Problemas e impasses da carreira pública no Brasil: A experiência dos gestores governamentais na administração pública federal”. Mimeo.

Nunes, Edson (1997) *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar.

O’Donnell. Guillermo (1986) *Contrapontos: Autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice.

Olsen, Johan P. (2005) "Maybe it is time to rediscover bureaucracy", *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1): 1~24.

Peters, Guy (1995) *The Politics of bureaucracy*. London: Longman Publishers USA.

Rouanet, Sérgio Paulo (1982) "Criação no Brasil de uma Escola Superior de Administração Pública". Mimeo.

Santos, Luiz Alberto dos e Cardoso, Regina Luna Santos (s.d.) "A experiência dos Gestores Governamentais no Governo Federal do Brasil". Trabalho apresentado no V Congresso Internacional do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD.

Schneider, Ben R. (1991) *Politics within the state: Elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Schmitter, Philippe C., Wagemann, Claudius e Obydenkova, Anastassia (2005) "Democratization and state capacity". Trabalho apresentado no X Congresso Internacional do CLAD sobre Reforma do Estado e da Administração Pública, Santiago, Chile. Mimeo.

Skocpol, Theda (1979) *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press.

Skocpol, Theda e Finegold, Kenneth (1982) "State capacity and economic intervention in the early New Deal", *Political Science Quarterly* 97 (2): 255-278.

Skocpol, Theda (1985) "Bringing the state back in: Strategies of Analysis in current research", in Evans, Peter B., Rueschemeyer, D. e Skocpol, T. (eds.). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp. 3-43.

Stepan, Alfred (1978) *The state and society: Peru in comparative perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tilly, Charles (1981) *As Sociology Meets History*. New York: Academic Press

Tilly, Charles (1985) "War Making and State Making as Organized Crime", in Evans et al. (eds) *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, pp. 169-191.

Wahrlich, Beatriz Marques de Souza (1983). *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Referencia biográfica

Licenciada en Derecho por la Universidad Federal de Bahía (1971), Master en Administración Pública por la Fundación Getulio Vargas - RJ (1980) y Doctora en Ciencia Política por la London School of Economics (1995). Trabajo en Ciencias Políticas, con énfasis en Estado y Gobierno. Profesora Visitante Sénior de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991

María Victoria Whittingham Munévar

“Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Artículo primero Constitución Política de Colombia

Palabras clave:

Gobernanza, democracia, instituciones, reglas formales e informales.

Introducción

Colombia ha sido calificado como un país de profundas contradicciones e interesantes desafíos; entre sus características encontramos el conflicto armado de más larga duración en el continente, uno de los índices de inequidad más altos del planeta, al lado de uno de los desempeños económicos más estables de la región, y una democracia considerada como modelo en América Latina (Bushnell, 1993; Kline, 1995a, 1996; Robinson, Urrutia, & Robinson, 2005). Las múltiples contradicciones que habitan el país se expresan en todas y cada una de las facetas de la vida en el mismo; incluyendo la Administración Pública.

Entre los rasgos desconcertantes del país, como se mencionaba, está su desempeño económico; de hecho, Colombia fue el único país de América Latina que registró tasas de crecimiento económico durante la crisis de los 80s o “crisis de la deuda”. Mientras el PIB per cápita en América Latina caía un 6.6% entre 1981 y 1988, Colombia aumentaba su PIB en un 11%. El

país fue el único de la región en mantener el pago de la deuda al día, y mantuvo su inflación bajo relativo control durante la crisis (Sebastian Edwards, 2001); sin embargo, su crecimiento económico no se refleja en un mercado laboral fortalecido, sino que por el contrario la informalidad ha ganado terreno de manera significativa (Secretaría de Hacienda Distrital, 2003; World Bank, 2009), y la inequidad no se ha reducido proporcionalmente, de acuerdo con las cifras tomadas del Banco Mundial, el Coeficiente de GINI durante la década muestra que la tendencia de inequidad que existe en Colombia alcanza niveles que van desde 0,56 en el año 2005 y 2010, hasta 0,61 en el 2002, pese al crecimiento de la economía (Marrugo et al, 2013), situándose por encima del promedio latinoamericano.

Otro rasgo distintivo es el rol que la droga y los carteles han jugado en la vida económica y política del país, hasta tal punto que se ha acuñado nuevos conceptos como “parapolítica” y “narco economía”. De acuerdo con diversos estudios, el tráfico de drogas es la primera causa de corrupción institucional (Bagley, 2000; Duncan, 2005; Thoumi, 1999; Ulloa, 2004); baste recordar la frase del líder del cartel de Cali, Gonzalo Rodríguez Orejuela: “nosotros no matamos jueces o ministros, los compramos”.

Finalmente, Colombia registraba, a inicios de la década de los años 90, un profundo cambio en su marco institucional. El descontento frente a la institucionalidad reinante y la demanda por ampliar los espacios políticos existentes eran generalizados; como resultado, en 1991, mediante voto popular, se elige una Asamblea Nacional Constituyente, en la que por primera vez en la historia, estaban representadas todas, o casi todas, las fuerzas políticas del país¹; la Asamblea recibió como mandato la redacción de una Nueva Constitución más acorde con las necesidades y demandas

¹ Los 74 asientos de la Asamblea fueron distribuidos así: Partido Liberal (25); Alianza Democrática M-19 (un movimiento guerrillero urbano desmovilizado) 19 sillal; el Movimiento de Salvación Nacional 11; el partido conservador 5; los conservadores independientes 4, y 10 para grupos de minorías. La Asamblea tuvo tres presidentes conjuntos: el líder liberal Horacio Serpa, el líder del desmovilizado M-19 Antonio Navarro, y el dirigente conservador Álvaro Gómez.

del país. El resultado, la Nueva Constitución Política de 1991, la cual, según los expertos, es una de las más avanzadas del mundo. Por ejemplo, Fernando Cepeda Ulloa, politólogo y jurista colombiano, considera que la Nueva Constitución propuso “un nuevo tipo de institucionalismo², que armoniza la eficacia y responsabilidad política, la participación y la institucionalización,...” (2006, p.18)³. Sin embargo, tal como mencionan otras voces, la Constitución también fue resultado de una complicada negociación entre facciones dispares, y dispares intereses, que no dejaron de existir con la expedición de la Nueva Constitución.

Este documento revisa algunas características de la administración pública colombiana, para indagar sobre el grado de coherencia entre ésta y los principios, valores, y propuestas registrados en la Nueva Constitución (NC) de 1991⁴; así como aventura algunas hipótesis sobre el porqué de las discrepancias. El marco conceptual elegido para abordar este análisis hace referencia a uno de los retos más interesantes que enfrenta la administración pública de América Latina, y es la tensión entre reglas formales e informales, un rasgo característico de las administraciones públicas construidas sobre modelos heredados y poco desarrollados. Tal como han planteado expertos en el tema, comprender las tensiones existentes entre reglas formales e informales es fundamental para evaluar los resultados que las instituciones formales pueden lograr (Helmke & Levitsky, 2006; Stiglitz, 2000), contribuir a encontrar respuestas para estas tensiones es el objeto de este artículo.

² Resaltado de la autora.

³ Cepeda presenta un análisis de las cualidades legales de la constitución en *Los Derechos y la Interpretación de la Constitución de 1991* (Cepeda, 1991). En el mismo sentido trabaja Fariñas en *El nuevo constitucionalismo latinoamericano y la Constitución colombiana de 1991: balance de 20 años* (Fariñas Dulce, 2011).

⁴ No sé si seguimos llamándola nueva porque está aún por desarrollar, aun cuando han transcurrido más de 20 años.

1. Administración Pública en Colombia en el marco de la Constitución del 91

Dicta la Constitución de 1991 que, “la función administrativa está al servicio del interés general y es desarrollada sobre los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, por medio de la descentralización, delegación y desconcentración de funciones”⁵. Las reformas administrativas puestas en marcha durante los más de veinte años transcurridos desde la Constitución de 1991 al presente, han perseguido, de una u otra forma, o al menos argumentaban hacerlo, crear un moderno aparato estatal que llevara a cabo sus funciones de acuerdo a lo establecido por la Carta. Se crearon numerosas reglas e instituciones (formales e informales) con el propósito de promover un Estado eficiente, responsable y legítimo.

El Artículo 150 de la Constitución estableció el deber del Congreso de emitir las leyes que determinen el ejercicio de la función pública y la apropiada provisión de servicios, y le dio la responsabilidad al Congreso de emitir el Código de Contratación Pública. En consistencia, la Ley 142 del 11 de Julio de 1991 estableció el régimen legal para los siguientes servicios públicos: agua, alcantarillado y saneamiento básico; electricidad; gas; telefonía pública y telefonía celular para las áreas rurales; y creó las siguientes comisiones regulatorias:

- Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT)
- Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico: hace parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- Comisión de Regulación de Energía y Gas

Por otro lado incentivó la creación de las Juntas de Servicios Públicos, las cuáles pueden ser conformadas en cada municipio por iniciativa de los usuarios, suscriptores o suscriptores potenciales de uno o más servicios públicos. La principal función de estas juntas es participar en la administración de la prestación de servicios públicos en la municipalidad respectiva y actuar como auditores de tal proceso.

⁵Ver el artículo 209 de la Constitución de 1991.

Colombia también ha creado varias agencias regulatorias con el objetivo de observar las obligaciones asumidas por los proveedores privados de servicios públicos, la protección de los derechos de los usuarios y evitar prácticas monopolísticas en mercados específicos. De acuerdo a los Artículos 38 y 50 de la Ley 489 de 1998, estas agencias son las superintendencias, departamentos administrativos y unidades administrativas especiales. Las Superintendencias son organismos adscritos a un ministerio o departamento administrativo (como la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual está adscrita al Departamento Nacional de Planeación), que, dentro de lo establecido por la ley, ejercen algunas funciones presidenciales. Tienen cierta autonomía y pueden tener o carecer de funciones y categoría (la mayoría no cuenta con estatus y funciones legales).

Adicionalmente y en búsqueda de una administración pública más eficiente, responsable y moderna, han sido desarrollados varios instrumentos nuevos, entre ellos:

- Sistema de Desarrollo Administrativo (SISTEDA), establecido por la Ley 489 de 1998 y definido operacional y administrativamente por el Decreto 3622 de 2005.
- Sistema Nacional de Control Interno, establecido por el Decreto 2145 de 1999, y más adelante definido por el Decreto 1537 de 2001; y complementado por el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), adoptado por el Decreto 1599 de 2005.
- El Sistema de Gestión de Calidad (SGC), establecido por la Ley 872 de 2003.

El Decreto 2913 de 2007 estableció el Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual es complementario al Sistema de Gestión de Calidad, por lo que se infiere que su implementación tiene que ser armónica (Arango Viana, 2008; Cañas, Atehortua & Orrego 2005). Adicionalmente al refuerzo institucional e instrumental se han puesto en marcha otras iniciativas con, al menos en apariencia, la misma intencionalidad; ajustar la Administración Pública del país a las expectativas y demandas consignadas en la NC de 1991. Entre las políticas públicas y programas se destacan:

- Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP): puesto en marcha por la Ley 790 de 2002, la cual otorgó facultades extraordinarias al Presidente para emprender una reforma profunda de la estructura del Estado. La ley 790 propuso renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con el propósito de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera, el cumplimiento de los fines del Estado en atención a las necesidades de los ciudadanos, de acuerdo con los principios establecidos en el Artículo 209 de la Constitución.
- Política de Racionalización de Trámites y Procedimientos Administrativos: establecida por la Ley 962 de 2005 con el fin de cambiar y eliminar procedimientos irracionales.
- El Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano: creado por el Decreto 2623 de 2009, definido como el conjunto de políticas, directrices, normas, actividades, recursos, programas, herramientas y organismos, públicos y privados, que ejercen funciones públicas, dirigidas a la generación de estrategias para incrementar la confianza en el Estado y mejorar la relación entre los ciudadanos y la administración pública.

Sin duda, ha habido interesantes desarrollos con relación al fortalecimiento de la capacidad de la administración pública del país; sin embargo, hay un sinnúmero de señales que apuntan a que Colombia tiene un Estado profundamente penetrado por prácticas, reglas, y jugadores informales, y muchas de las reformas en la Administración Pública muestran inconsistencias y contradicciones; los apartados subsiguientes ampliarán las afirmaciones previas.

2. El servicio civil: ¿Burocracia o clientelismo?

La discusión al respecto de la regulación del servicio civil fue uno de los puntos de mayor debate en la Constituyente de 1991 (E. E. M. Cárdenas, 2010; G. P. González, 2008; Grillo Rubiano, 2005a; Hernández, 2005), lo cual no debería sorprendernos conociendo el papel de botín político de

los cargos públicos. La Nueva Constitución promovió la unificación de los mecanismos de incorporación, así como de escalas salariales, seguridad social, y procesos disciplinarios. El Artículo 125 estipula que cualquier empleo público tiene que ser incorporado en la carrera del servicio civil, con las excepciones indicadas por la misma ley. También dispuso que la incorporación, promoción y permanencia estuvieran basadas en el mérito; finalmente, indicó que la terminación del empleo sería una consecuencia de la evaluación del desempeño y otras causales determinadas por la ley. El Artículo 130 dio vida a la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC), a cargo de observar y administrar las carreras de los empleados públicos, y revisar, además, la excepcionalidad de las de tipo especiales. La CNSC tiene cobertura nacional, territorial y sectorial, en consistencia con una tendencia global y de unificación de las carreras de los empleados públicos (Grillo Rubiano, 2005a, 2005b; Villa Lara, 2005).

Estos dos artículos constitucionales tuvieron desarrollos legales en busca de consolidar una verdadera carrera pública (Cabrera, 2009); no obstante, varios estudios recientes ubican a Colombia en un nivel intermedio de desarrollo con respecto a su servicio civil, básicamente gracias a la coexistencia de espacios de mérito con tradiciones de clientelismo y patronazgo (Echebarría, 2006; Hernández, 2005; Longo, 2005; Longo & Ramió, 2008). En efecto, aunque la primera ley del servicio civil fue promulgada en 1938, esto es, hace más de siete décadas, es sólo hasta el año 2004 que se realizó una amplia convocatoria, abierta y competitiva, para ocupar más de cien mil cargos del estado. Hasta enero de 2010 el concurso público no había concluido por causa de la presión ejercida por diversos actores (E. E. M. Cárdenas, 2010).

La Ley 27 de 1992 reguló la carrera pública para los organismos del orden nacional y subnacional, creando dos categorías de empleo público, empleo de libre nombramiento y remoción, y de carrera; asignó a los organismos la competencia de desarrollar sus procesos de selección, conformó la CNSC y aprobó un sistema para la incorporación excepcional al servicio civil para los empleados del nivel territorial (Martínez Cárdenas, 2008). A raíz de las dificultades en la implementación de la Ley 27, particularmente en los niveles subnacionales, se modifica la misma

mediante la Ley 443 de 1998. Cinco años después y nuevamente debido a dificultades en la implementación de la Ley 443 de 1998, se emitió la Ley 909 de 2004 sobre empleo público, carrera administrativa y gestión pública.

El Artículo 4 de la ley 909 de 2004 definió los sistemas específicos de carrera pública en consideración con la singularidad y especialidad de funciones que cumplen los organismos en los cuales aplica, así como también estableció que el monitoreo de estos sistemas específicos corresponde a la CNSC. Se definieron los sistemas de carrera pública específicos ó especiales, así:

- Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)
- Organismos públicos que conforman el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología
- Superintendencias
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República
- Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil.

Las disposiciones contenidas en la Ley 909 aplicaron, también, con carácter auxiliar, a los servidores públicos de las carreras especiales tales como:

- Rama judicial del poder público
- Procuraduría General de la Nación y Defensoría del Pueblo
- Contraloría General de la República y Contralorías Territoriales
- Fiscalía General de la Nación
- Entes universitarios autónomos
- Carrera diplomática y consular
- Personal docente
- Personal de carrera del Congreso de la República.

Finalmente, el Artículo 14 del título 2 de la Ley 909 de 2004, define las funciones y alcances del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entidad gubernamental encargada de promover la modernización de las instituciones públicas y su organización integral óptima, con miras a un servicio civil efectivo y de alta calidad.

De acuerdo con un estudio comparado, en Colombia la inestabilidad del marco legal del servicio civil tiene lugar vis a vis con una excesiva profusión de normas (Longo, 2005; Longo & Ramió, 2008); y, en efecto, como este apartado brevemente describe, la sucesión de cambios en el marco legal del servicio civil no da tiempo para la consolidación de ninguna política pública. La baja estabilidad del marco legal es una característica, no solo de este, sino de otros sectores de lo público en el país, lo cual indica una permanente renegociación de la reglas del juego; constituyéndose en una de la causas de incertidumbre en el sistema y de profusión de reglas informales en paralelo.

De hecho, tal vez la característica más sobresaliente del personal del sector público colombiano es la cantidad de empleados contratados bajo lo que ha sido llamado *régimen de nómina paralela*; en un artículo del año 2010, el diario colombiano *El Tiempo*⁶ menciona que se calculaba que las nóminas paralelas alcanzaban cifras de hasta 18 mil millones de pesos (cerca de 9.8 millones de dólares); RCN Radio⁷, otro medio de comunicación, planteaba en julio de 2012, que la cifra de la nómina paralela era superior a 531.444 millones de pesos (cerca de 290 millones de dólares) sólo en Bogotá (el distrito capital).

Un estudio realizado para evaluar la evolución de esta modalidad de contratación mostró que durante las administraciones del ex presidente Uribe ésta alcanzó su máximo, al punto de encontrar que en algunas agencias del Estado el número de contratistas excedía el de empleados de planta. De hecho, de acuerdo al mismo estudio, el número total de personas bajo contratos temporales pasó de 13.888 en 2005 a 55.877 en 2010. Entre 2008 y 2010 aparece el mayor incremento: en 2008, de un total de 163.471 empleados, 59.967 eran contratistas, esto es, 37%; en 2009, 58.821 contratistas representaban el 36%; y finalmente, en 2010, 55.877 contratistas representaban el 35% del total de personas trabajando para el Estado (Pérez Quintero, 2011, pp. 17-19). De acuerdo

⁶ <http://m.eltiempo.com/justicia/estado-tiene-nminas-paralelas-hasta-por-18-mil-millonescontralora/8344501>

⁷ <http://www.rcnradio.com/noticias/contraloria-denuncia-graves-irregularidades-en-contratacion-durante-administracion-petro>

con Transparencia por Colombia, las 66 entidades públicas evaluadas en el índice de transparencia nacional de 2009 tenían más del 50% de su personal bajo contrato de prestación de servicios (Transparencia por Colombia, 2011). En 2010, con el cambio de gobierno, la Contraloría General de la República denunció la situación y demandó de todas las entidades del Estado actualizar sus informes de personal para evaluar el alcance de este problema.

Aunque la tensión entre presidencia y los órganos de control durante las administraciones de Uribe fue alta, la capacidad de observancia de las mismas agencias ha sido históricamente baja, de la misma manera que el empleo público ha sido una fuente clave de clientelismo. De acuerdo con la Auditoría General, la consolidación de estadísticas con respecto al personal público ha sido difícil a raíz de la falta de capacidad de la Contraloría General de la República (García Correal, Giraldo Ramírez, & Morales Casallas, 2010). De acuerdo con la base de datos del DAFP, en 2011, sin haber recibido todos los informes aún, el número de personas que trabajaban para el Estado a través de contratos de prestación de servicios representaba el 25.97% de la rama ejecutiva.

Si se analiza por género, el sector público colombiano es muy similar a cualquier otro de los países en desarrollo; las mujeres se concentran en niveles inferiores y los hombres en cargos de toma de decisiones. Con el objetivo de promover una situación más equitativa, se expide la Ley 581 de 2000, usualmente denominada ley de cuotas. Esta ley estableció una cuota de participación mínima para las mujeres en los niveles de toma de decisiones de las instituciones públicas del 30%. La ley de cuotas fue un desarrollo de la Constitución de 1991, la cual apoya la igualdad de género y el “derecho a participar en el establecimiento, ejercicio y control del poder político”⁸. En el año 2008, la ley de cuotas parecía estar cumpliendo sus objetivos; la participación de las mujeres fue superior al 30% en los niveles directivos y se empezó a acortar la brecha en los niveles inferiores. No obstante, cuando se revisan otras instituciones públicas no se ve tan claro el recambio. De acuerdo con datos de CEPAL, la proporción de sillas

⁸ Ver Artículos 13, 40 y 43 de la Constitución de 1991.

ocupadas por mujeres en los congresos nacionales ha excedido apenas el 10% y el porcentaje de mujeres alcaldesas elegidas en el país no alcanza el 10%. Se concluye que aunque la participación de las mujeres se ha incrementado en la última década, hay aún una concentración de hombres en las ramas legislativa y ejecutiva. Curiosamente, la rama judicial muestra una mejora significativa de la paridad de género⁹.

La falta de filtros al acceso y la simplificación del proceso de despido son contrarios al mandato constitucional de consolidar un servicio civil profesional, y violan derechos laborales básicos. Adicionalmente, la existencia de una proporción significativa de personal público trabajando bajo contratos temporales tiene impacto en la capacidad de aprendizaje de los órganos del Estado, en la acumulación del saber hacer, afectando directamente la capacidad del aparato estatal.

3. La Burocracia y la Política

La burocracia constituye el mecanismo a través del cual el Estado ejecuta sus propósitos. Un alto grado de competencia burocrática es esencial para poner la política en práctica en los niveles nacionales y regionales. La política de la burocracia trata de la tensión entre los intereses de los políticos y los burócratas, común a cualquier arena política (Stein, Tommasi, Scartascini, & Spiller, 2008). El caso colombiano sin embargo presenta una diversidad de actores que desafía cualquier marco analítico; así, penetración del aparato político por diversas fuerzas ilegales, pero particularmente por los carteles del narcotráfico, ha complicado ampliamente una relación ya de por sí compleja por naturaleza (Cepeda Ulloa, 2004; Thoumi, 1999; Vergara Mesa, 2012). Para aportar a la comprensión de la relación entre política y burocracia, revisaremos brevemente las relaciones, tanto formales como informales, entre la burocracia estatal y los principales actores políticos en Colombia.

⁹ Para profundizar en el tema por favor revise el Informe sobre la Participación Femenina en el desempeño de Cargos directivos de la Administración Pública del DAFP, Echeverri Cardona, O. L., & Bravo Valencia, M. año 2010 (pp. 52): DAFP.

Relación con los Partidos Políticos

Parte de la historia política de Colombia se caracteriza por un esquema bipartidista constituido por los Partidos liberal y conservador, gracias a lo cual, en lugar de enriquecer y afianzar la vida política del país ésta se tornó aburrida, por decir lo menos (Bushnell, 1993). El Frente Nacional, un acuerdo firmado por los liberales y conservadores para dar fin a “La Violencia” en 1958, duró hasta 1974. Se trató, esencialmente, de un acuerdo para dividir todo el poder nacional por partes iguales entre los dos partidos y excluir a otras fuerzas políticas; sólo los partidos tradicionales tenían autorización para representar los intereses políticos (Bushnell, 1993; Kline, 1995b; Vásquez Carrizosa, 1986). El acuerdo incluyó la alternancia en la Presidencia y la división de las sillas en el Congreso entre las dos fuerzas (Kline, 1995b, 1996); la cultura política del “Frente Nacional” fue una de facciones al interior de los dos partidos, es decir la competencia no era entre ideas y valores políticos sino entre facciones, generalmente locales, del mismo partido (Hartlyn, 1988).

Con el objetivo de dar vida a un sistema político más inclusivo y moderno, la Nueva Constitución introdujo importantes provisiones; en el Capítulo 3, que trata de los partidos políticos, estableció que los partidos y movimientos políticos serían reconocidos mediante la reunión de 50 mil firmas de sus miembros; un umbral que disparó una especie de “boom de partidos políticos”. Entre 1990 y el 2000, el número de listas a la Cámara de Representantes pasó de cerca de 350 a más de 900. Si bien muchos de estos partidos y movimientos eran verdaderos nuevos actores, también es cierto que muchos otros eran testaferros de los partidos tradicionales que, para maximizar sus posibilidades, usaron la fragmentación (conformando lo que se llamó la “operación avispa”), como una estrategia (Gutiérrez Sanín, 2002; Rodríguez Raga & Botero, 2006; Stein et al., 2008). Muchos de estos partidos aparecían justo antes de las elecciones y desaparecían inmediatamente después; de 121 partidos y movimientos que tuvieron asiento en el Senado entre 1991 y el 2002, 80 estuvieron allí sólo por una vez y desaparecieron (Bleier & Arévalo, 2004). Adicionalmente surgió el fenómeno denominado transfugismo político, consistente en el cambio de vinculación política de acuerdo a intereses

clientelares sin mostrar afiliación ó fidelidad a un ideario político. Esta práctica política marcada por el oportunismo disminuye la credibilidad, legitimidad y capacidad de representación de los partidos, afectando severamente el funcionamiento del Congreso e incluso de la Presidencia (Bleier & Arévalo, 2004).

La diferencia entre 2002 y 2006 se explica por una reforma introducida por el Congreso en 2003, mediante el Acto Legislativo 001, cuyos principales objetivos fueron reducir el número de partidos políticos, fortalecer la supervivencia de los partidos y garantizar más representantes por partido en el proceso de adjudicación de sillal (Giraldo G & López, 2006; Rodríguez Raga & Botero, 2006). Se modifica el umbral electoral; se adopta la fórmula d'Hondt, limitación de una lista por partido y listas abiertas opcionales. Se cierra el espacio político pero se ordena en cierta medida el caos del Legislativo.

Lo que ocurrió después de ser lanzada la Constitución de 1991, fue que nuevos y viejos actores políticos encontraron que no necesitaban seguir las reglas centrales del partido para participar en la contienda política; y que muchos actores ilegales encontraron un espacio para penetrar en los partidos políticos y el Estado. Los grupos paramilitares crearon auténticos para-Estados, en coexistencia o acuerdo incluso con las nuevas elites regionales (Cepeda Ulloa, 2004, pp. 383-404); paradójicamente, la violencia y el clientelismo fueron las estrategias usadas para extender sus redes en la clase política, los partidos políticos y las elecciones.

En este entorno, y a pesar de todas las limitaciones y la complejidad existente en la relación entre burocracia y partidos políticos, la primera representa cierta estabilidad y responde por parte de la memoria y continuidad en los organismos estatales, rol que cumplen particularmente los funcionarios que se ubican en el nivel profesional e inferior, que no tienen suficiente poder para ser considerados por los cazadores de clientela.

Relaciones con la Sociedad Civil

La burocracia juega un papel fundamental en la relación entre el Estado y la Sociedad civil, la cual es central en la reforma política plasmada en la

Nueva Constitución. Para fortalecer el papel político de la Sociedad Civil, la NC introdujo múltiples mecanismos de participación y control ciudadano. Vale la pena revisar la calidad y alcance de la participación en estos más de 20 años; así como los cambios en la relación entre burocracia y Sociedad civil. En la evaluación de esta relación es posible usar muchos enfoques; en este documento se utilizó la clasificación propuesta por el Banco Mundial para evaluar la *accountability* social (Caddy, Peixoto, & McNeil, 2007). De acuerdo con esta institución hay tres maneras de la participación:

- **Escrutinio:** iniciativas con el objetivo de fortalecer la evaluación, análisis y revisión de acciones gubernamentales.
- **Proximidad:** iniciativas con el fin de reducir la distancia entre ciudadanos y acciones gubernamentales.
- **Compromiso:** acciones con el fin de incorporar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones.

Un estudio realizado para evaluar la participación en Colombia en 20 años de la Nueva Constitución, encontró que entre 1999 y 2002 se emitieron 29 nuevas normas para la creación o promoción de instituciones de participación social. En consecuencia, se crearon 29 nuevos canales de participación, de los cuales 20 eran de obligatoria creación por parte de las autoridades (Velásquez C. & González R., 2003, pp. 96-105). De los 29 espacios de participación creados después de 1991, sólo siete incluían algunos niveles de toma de decisiones; los restantes fueron de tipo informativo o consultivo. De acuerdo con el análisis de Velásquez y González, la participación ciudadana había tenido una incidencia muy baja tanto en la formulación de políticas públicas como en el fortalecimiento de la gestión pública. Como Velásquez y González lo catalogaron, se trató de una “institucionalidad asimétrica” (2003, pp. 105-108); esta relación asimétrica creó el sujeto participante, presionando las estructuras sociales activas para adecuarse a la norma, en lugar de reconocer a los actores existentes (Cunill, Alexander, López, Restrepo, & Darío, 2002; Whittingham M., 2006).

De otro lado, hay interesantes manifestaciones del movimiento ciudadano frente a la política del país; a continuación se listan las más conocidas:

- **Misión de Observación Electoral (MOE)**, una plataforma de organizaciones de la Sociedad civil que promueve la participación activa de los ciudadanos en la formulación, ejercicio y control del poder político. En Colombia, hay manifestaciones interesantes del papel cada vez mayor jugado por las ONGs como actores políticos.
- **Bogotá Cómo Vamos**. Iniciativa público-privada para evaluar el desempeño de los gobiernos, y *Concejo Cómo Vamos*, una iniciativa similar concentrada en mejorar y vigilar el desempeño del Concejo de la ciudad. La división de asuntos locales busca fortalecer las organizaciones comunitarias del nivel local y reforzar los gobiernos locales que intentan hacer un seguimiento detallado a los concejales del distrito y los partidos en el poder.
- **Congreso Visible**. Desde 1998 este proyecto del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes hace seguimiento y análisis permanente del Congreso de la República, fortificándolo y promoviendo la participación de ciudadanos en la solicitud de rendición de cuentas y cuentas claras de aquellos que fueron electos.
- **Transparencia por Colombia**. El capítulo nacional de Transparencia Internacional es una organización sin ánimo de lucro establecida en Colombia en 1998; su misión es liderar desde la Sociedad civil la lucha integral contra la corrupción y buscar transparencia en las arenas pública y privada, para promover una ciudadanía activa, fortalecer las instituciones y consolidar nuestra democracia¹⁰. Esta organización ha desarrollado instrumentos importantes para ayudar a que la Sociedad civil juegue un rol como voz activa en asuntos públicos; también ha desarrollado un conjunto de herramientas para la transparencia, la rendición de cuentas orientadas a empresas privadas, gobiernos locales y

¹⁰ Tomado de www.transparenciacolombia.org.co 28/10/2012.

procesos electorales, entre otros.

- ***Elección Visible.*** Coalición de 13 organizaciones de la sociedad civil fundada en 2008 con el fin de seguir el proceso de nominación y elección de jueces de las Altas Cortes y otros altos funcionarios, buscando evitar favores personales en un sector crítico para el país como lo es la administración de justicia.
- ***Red de ONGs por la Transparencia.*** Las ONGs constituyen una forma de agrupación de la sociedad civil comprometida con la construcción de un Estado social y democrático de derecho que trabaje por el bien común. Desde esta responsabilidad, y con la ambición de expandir la noción de democracia en el país, las ONGs y organizaciones del sector social firmaron esta declaración.

Para concluir este apartado, es importante recordar que, como menciona Peters, *“el involucramiento sin la capacidad de hacer que el sistema actúe para implementar las decisiones que se toman de manera abierta puede ser antagónico, y ciertamente uno de los problemas emergentes de los sistemas democráticos contemporáneos”* (Peters, 2003).

4. ¿Nueva Gobernanza?

Los problemas de gobernanza en la arena burocrática se refieren a la relación entre actores estatales, y más recientemente, a los nuevos actores en el campo político; como consecuencia de la remoción de barreras que restringían la participación política, los actores de lo público se han multiplicado y el sistema político ha ganado en términos de representación. Sin embargo, los costos de transacción han aumentado, complicando y complejizando el logro de la cooperación (M. Cárdenas, Junguito, & Pachón, 2006). Como menciona Peters, una democracia efectiva requiere de una burocracia eficiente, partidos políticos fuertes y, sin duda, una Sociedad civil organizada (2010).

En términos de administración pública, como mencionan Ospina & Cunill (2012), los sistemas de gobernanza democrática tienen al menos tres dimensiones interconectadas de *accountability*¹¹: la primera, la *accountability democrática/política*, la cual está en el centro de la democracia, en tanto que los líderes representativos deben rendir cuentas a quienes los eligieron; segunda, la *accountability financiera* o económica, que se refiere al control y vigilancia de los recursos públicos; y tercera, la *accountability por desempeño*, la cual vincula los recursos con los resultados.

En Colombia el interés en la *accountability* se incrementó cuando los ciudadanos fueron perdiendo confianza en las instituciones y se erosionó la legitimidad del Estado debido a los niveles de corrupción, clientelismo y bajo desempeño del Estado. Colombia agrava sus problemas de corrupción por la penetración de fuerzas ilegales en las instituciones estatales (Cepeda Ulloa, 2004; Martínez Coral, 2011; Melo Casas, 2012; Shelley, 2007); así el índice de percepción de corrupción de 2012, por parte de Transparencia Internacional, ubicó a Colombia en la posición 94 entre 176 países evaluados, con un puntaje de 36/100, siendo 0 el más corrupto y 100 el menos¹².

Desde 1991 han sido muchos los desarrollos **legales**, por la “fe” que parecen tener los países de Latinoamérica en hacer leyes para cambiarla realidad, sin que sean igualmente asertivos en convertirlas en políticas públicas. Adicionalmente, diversos desarrollos institucionales, algunos ya mencionados, se han dado en el proceso de aplicación de la Nueva Constitución de 1991, y con el objeto de fortalecer la *accountability* política, fiscal y del desempeño; entre ellos, los siguientes:

¹¹ Entendida como el deber de aquellos que desempeñan funciones públicas de reportar a la sociedad y a los ciudadanos; con el fundamento que da concebir la democracia como una cadena de delegación en la que los ciudadanos, como sujetos mandatarios, pueden sancionar a sus agentes o recompensarlos de acuerdo a su desempeño (Carroll & Shugart, 2006).

¹² Transparencia Internacional. Consultado el 11 de diciembre de 2012: http://www.transparency.org/news/pressrelease/20121205_colombia_necesita_mostrar_resultados_concretos_contra_la_corrupcion.

- **Fiscalía General de la Nación.** Creada por la Constitución de 1991 con el propósito de combatir el crimen organizado, particularmente el relacionado con el tráfico de drogas y la corrupción administrativa. Es parte de la rama judicial y disfruta de autonomía administrativa y presupuestal.
- **Corte Suprema de Justicia.** Establecido como el máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria¹³, sus funciones son juzgar a las máximas autoridades de gobierno, al Presidente, los congresistas, los ministros, etc.¹⁴.
- **Contraloría General de la República**¹⁵. La Ley 106 de 1993 reguló con respecto a la organización y funciones de la Contraloría, institución que tiene el deber de vigilar la gestión fiscal y controlar la labor administrativa.
- **Auditoría General de la República.** Creada por la Constitución de 1991, tiene el poder de demandar, sobre la fuerza de los hechos y la buena fe, la suspensión inmediata de funcionarios hasta que las investigaciones o procedimientos legales apropiados sean completados.
- **Procuraduría General de la Nación.** La cabeza de esta institución es elegida por el Senado para un período de cuatro años, entre una terna de candidatos y candidatas organizada y seleccionada por el Presidente, la Corte Suprema de Justicia, y el Consejo de Estado. Entre otros, esta entidad tiene el poder de supervisar en el nivel superior la conducta oficial de aquellos que desempeñan labores públicas, incluyendo los elegidos popularmente, ejercer, sobre una base preferencial, la autoridad disciplinaria, iniciar las investigaciones apropiadas e imponer las sanciones requeridas de acuerdo con la ley¹⁶.

¹³ Constitution Política, Article 234.

¹⁴ Ver Artículo 235 de la Constitución Política

¹⁵ Ver Artículo 268 de la Constitución Política

¹⁶ *Algunos ejemplos de titulares de prensa son: "Procuraduría destituye a funcionarios de La Previsora por favorecer a terceros" www.caracol.com.co. 26/10/2012; Procuraduría destituye a Alcalde de Cali por irregularidades en contratación" www.semana.com. 04/12/2006*

- **Defensoría del Pueblo.** Creada por la Constitución de 1991, apoya a la Procuraduría General en la protección y defensa de los derechos humanos.
- **El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados-SINERGIA** (por su sigla en español), creado por mandato constitucional, ha estado en operación desde 1994 para seguir y medir el desempeño del sector público. En particular, el gobierno busca usar los resultados obtenidos a través del sistema de gestión y evaluación para mejorar la adjudicación de recursos, apoyar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y proveer información para el debate sobre políticas públicas.

Adicionalmente a los esfuerzos desde el gobierno, corresponde a la Sociedad civil, como actor del sistema de gobernanza, fortalecer la llamada *accountability* vertical, es decir fortalecer su capacidad de llamar a cuentas a quienes gobiernan, a la luz de los actos que han ejecutado o dejado de ejecutar. Dentro de la Sociedad civil, los medios de comunicación se reconocen como actores clave para garantizar la rendición de cuentas; en el caso de Colombia, los medios de comunicación tienen una historia complicada.

En 1998 de acuerdo con la Asociación Interamericana de Prensa, 13 periodistas fueron asesinados, por lo cual el país se ganó la reputación de ser el más peligroso del mundo para el ejercicio de la labor periodística. En 1999 nueve periodistas fueron asesinados. El índice de libertad de prensa de la organización Reporteros sin Fronteras ubicó en 2011 a Colombia en la posición 143 de 179 países evaluados. Probablemente estas situaciones obedecieron a la presión de los medios frente a los escándalos de corrupción de diversa índole. Por ejemplo, en septiembre 23 de 2009 la revista Cambio destapó uno de los casos más importantes de corrupción en el país: el artículo *“El Programa Agroingreso Seguro ha beneficiado a hijos de políticos y reinas de belleza”* produjo en el 2012 la detención del

“Procuraduría destituye a excongresista Alfonso Riaño Castillo” www.cmi.com.co. 01/10/2012.

exministro de agricultura, el cual fue finalmente condenado en marzo del 2016.

La revista *Semana* publicó en octubre de 2006 un artículo titulado *“El computador de ‘Jorge 40’ podría ser el comienzo de un nuevo proceso 8.000”* en el cual se presentaba información confidencial extraída del computador del citado paramilitar colombiano, relacionándolo con representantes a la Cámara, senadores, alcaldes y gobernadores. En junio de 2012 943 políticos y 330 funcionarios públicos habían sido investigados por vínculos con organizaciones paramilitares¹⁷.

El impacto de las reformas constitucionales impulsadas por Álvaro Uribe Vélez en la gobernanza del país y en su Administración Pública, ilustra de alguna manera la debilidad de nuestra democracia y la inutilidad de cambiar nuestras Constituciones si no somos capaces de respetarlas.

Álvaro Uribe, un disidente del partido liberal y miembro de la elite antioqueña, ganó de manera sorpresiva y sin precedentes la primera ronda de las elecciones presidenciales de mayo de 2002. Sin embargo, y en contradicción con las metas y valores de la Constitución del 91, Uribe impulsa, de manera poco limpia como se ha demostrado posteriormente, una reforma constitucional para que se apruebe la reelección en Colombia y gana nuevamente las elecciones en el 2006, en gran medida porque tiene el aparato estatal a su servicio y también porque durante su primera Presidencia utilizó medidas populistas y acalló cualquier crítica posible. La reforma de la reelección tuvo además graves impactos en las instituciones del país, en tanto que el diseño del equilibrio de poderes fue concebido para una Presidencia de un término (Posada Carbó, 2005).

El profundo daño causado a la institucionalidad del país por Uribe viene dado por el predominio de la informalidad y la ilegalidad en el manejo de esta reforma. Uno de los únicos dos votos que el gobierno necesitaba en sus comienzos para alcanzar la aprobación de la reforma fue el de Yidis Medina, quien en 2008 confesó que su voto había sido comprado por funcionarios de la administración de Uribe, quienes le ofrecieron “dos

¹⁷ Fuente: www.lapatria.com Diciembre 02, 2012.

notarías en Barrancabermeja, un cargo en el Ministerio del Interior y una notaría en Bogotá”. Por otro lado, la reelección le permitió al Presidente Uribe escoger a dos miembros de los cinco que conforman la junta directiva del Banco de la República, cuando en su primer mandato había elegido a los primeros tres, capturando la independencia del Banco Central, una de las banderas de los Estados modernos. Y la independencia de la Fiscalía General, en tanto veedora de la propia Presidencia, requería la no simultaneidad en la elección del Fiscal General; con la reelección se perdió esa independencia.

Las instituciones colombianas y la gobernanza democrática sufrieron daños considerables durante los años de Uribe; como menciona Stein, la característica fundamental de un liderazgo disfuncional es que desinstitucionaliza al Estado, dado que la acumulación de poder personal debilita las instituciones (Stein & Tommasi, 2008); este es el caso de los dos periodos presidenciales de Uribe.

La Ley 790 de 2002 otorgó facultades extraordinarias al Presidente, una vez más, para, entre otros poderes, suprimir y fusionar departamentos administrativos, reasignar funciones y responsabilidades entre las instituciones y agencias de la administración pública nacional. En consecuencia, se fusionaron un importante número de entidades del Estado del orden nacional; el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia; el Ministerio de Comercio Exterior con el de Desarrollo Económico y el Ministerio de Salud con el de Trabajo y Seguridad Social, concentrado el poder político en un círculo más cerrado. Desaparecieron además entidades como el INCORA, INRAVISION, TELECOM, INAT, INPA, DRI, INURBE, CARBOCOL (Junguito & Rincón, 2004). Estas medidas representaron la pérdida de 40.350 cargos en el gobierno, según un estudio del Departamento Nacional de Planeación (Carvajal, 1993).

Curiosamente, a pesar de que el Presidente defendió la Ley 790 como una ley de optimización del funcionamiento del Estado y reducción de costos, el número de notarías territoriales creció, particularmente durante el segundo período de Uribe, se dice que como “pago” por el beneplácito de los congresistas a su reelección (Alvear, 2007; Becerra Silva, Gomez

Panqueva, & Prieto, 2012); lo cierto es que eso sucedió en la regiones en donde Uribe mantiene aún hoy sus apoyo político.

El sucesor de Uribe, Juan Manuel Santos (2010 -2014/2014-2018) impulsó una contrarreforma que abolió la reelección, y volvió a dividir algunos ministerios, básicamente aquellos que Uribe fusionó. Santos modificó la estructura de la administración pública, a través de la Ley 1444 de 2011¹⁸, en términos generales, los órganos administrativos pasaron de 20 a 24; los ministerios de 13 a 16 y los departamentos administrativos de siete a ocho. Se crearon 24 instituciones públicas de diferente naturaleza legal; se transformaron ocho instituciones públicas; se cambió la naturaleza legal de cinco instituciones y cinco sufrieron modificaciones en relación a su filiación.

Sin duda tienen que considerarse los costos de las sucesivas intervenciones a la estructura del Estado colombiano: por un lado son altos los costos políticos, pero también lo son los costos en funcionalidad, y quien sufre las consecuencias directas de la falta de consistencia estatal es la ciudadanía. Por otro lado se ven afectadas la credibilidad y legitimidad del Estado, y desde luego su capacidad de hacer de las disposiciones de la Constitución de 1991 una realidad.

Conclusiones: ¿cuánto hemos aprendido?

Es claro que la Constitución colombiana de 1991 no recomendó un modelo particular de administración pública; por el contrario, sus disposiciones exhiben un sincretismo involuntario que cubre los requisitos en términos de regulación del modelo burocrático y la gestión pública, anticipando algunos elementos de buena gobernanza (Restrepo-Medina, 2011). Los empleados estatales, quienes están a cargo de desempeñar funciones administrativas bajo un régimen laboral establecido, han sido gradualmente desplazados por el excesivo uso de las “órdenes de servicio”, que por su naturaleza deberían ser excepcionalmente usadas para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Estado (Pérez Quintero, 2011).

¹⁸ http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1444_2011.html

Como consecuencia del mayor número de jugadores importantes y la remoción de barreras que restringían la participación política, el sistema político ha ganado en términos de representación. Sin embargo, los costos de transacción política se han incrementado, haciendo de la cooperación un escenario difícil de lograr (M. Cárdenas et al., 2006). Hay sin duda cierto grado de apertura en el sistema político, nuevos partidos están representados en el Congreso y la diversidad cultural del país encontró un mínimo de representación. Hay iniciativas democráticas que comienzan a ganar espacios en un nuevo sistema institucional; pero también prácticas institucionales tradicionales que actúan como frenos para el cambio (PNUD, 2010). Se hace necesario un esfuerzo dirigido, no sólo con respecto a las prácticas y leyes que regulan las relaciones entre el Estado y el pueblo, sino también para tomar en cuenta las formas en las cuales las comunidades entienden, usan y valoran la ley y las instituciones (Commission of Human Security 2003, p.76).

La participación demanda una atmósfera política favorable, es decir, un conjunto de opciones que ofrezcan entornos sociales y políticos en relación a los cuales los actores puedan participar en la búsqueda de bienes públicos. Entre tales opciones se pueden mencionar el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y la protesta ciudadana, la presencia o ausencia de ayuda para los actores participantes y la capacidad del gobierno de implementar sus planes y programas exitosamente. Estos elementos definen los costos y beneficios de la acción colectiva con el fin de estimular o restringir la voluntad de participación.

Parece adecuado establecer una economía de normas para evitar su proliferación y dispersión. También para proteger la credibilidad del marco legal. Como menciona Delaney, es importante permanecer consciente de los límites de la ley y el aumento de responsabilidades del gobierno y la sociedad civil para la reforma social (Ministerio de Hacienda, 2002). Dentro del complejo ambiente político que persiste en Colombia, es claro que la promesa de igualdad tiene que ser cumplida tanto por el gobierno como por los ciudadanos.

Democracy is never a thing done. Democracy is always something that a nation must be doing.

Archibald MacLeish, American poet and public official (1892–1982)

Bibliografía

- Alvear, J. C., D. Mato y A. Maldonado (coords.) (2007). Think Tanks en la producción, promoción e implementación de ideas y políticas públicas neoliberales en Colombia. *Cultura y Transformaciones sociales en tiempos de globalización. Perspectivas latinoamericanas, BS. As.: CLACSO.*
- Arango Viana, M. P. (2008). La calidad en la administración pública colombiana. *Revista Centroamericana de Administración Pública.* 54-55.
- Bagley, B. M. (2000). Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa. *Colombia Internacional, 49.*
- Becerra Silva, K., Gomez Panqueva, E., & Prieto, L. (2012). Deuda Externa Colombiana: Un enfoque basado en la influencia del FMI.
- Bleier, E. U., & Arévalo, C. A. (Eds.). (2004). *Partidos y sistema de partidos en Colombia hoy:¿ Crisis o reordenación institucional?*
- Bushnell, D. (1993). *The making of modern Colombia: a nation in spite of itself.* Berkeley: Univ. of California Press.
- Cabrera Eraso, M. F. (2009). El Acto Legislativo 01 de 2003.¿ Herramienta fallida para el fortalecimiento de los Partidos Políticos en Colombia?. Caso de estudio: Partido Social de Unidad Nacional-Partido de La U.
- Cabrera, J. T. (2009). Análisis Económico de la Supresión de Cargos en la Administración Pública. *Revista Republicana(6).*
- Caddy, J., Peixoto, T., & McNeil, M. (2007). *Beyond public scrutiny: stocktaking of social accountability in OECD countries:* OECD.
- Cañas, J. J., Atehortúa, M., & Orrego, M. (2005). *Guía metodológica para la implementación de un sistema integrado de gestión de calidad* (Doctoral dissertation, Especialización en Alta Gerencia).

- Cárdenas, E. E. M. (2010). La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción. *Opinión Jurídica*, 9.
- Cárdenas, M., Junguito, R., & Pachón, M. (2006). Political institutions and policy outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution.
- Carvajal, L. (1993). Neointegración, neoliberalismo y política exterior colombiana [1]. *Colombia InternacionalRevista*(22).
- Cepeda Ulloa, F. (Ed.). (2006). *Strengths of Colombia*. Bogotá: Ed. Planeta.
- Commission on Human Security. (2003). *Human security now*. United Nations Publications.
- Cunill, N., Alexander, P., López, B., Restrepo, B., & Darío, I. (2002). Perspectivas de la participación. *Diakonia/Parcomun. Bogotá*, 25.
- Duncan, G. (2005). Del campo a la ciudad en Colombia. La infiltración urbana de los señores de la guerra. *Documento Cede*, 2.
- Echebarría, K. (Ed.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*: Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Departamento de Integración y Programas Regionales, Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Edwards, S. (2001). *The economics and politics of transition to an open market economy : Colombia*. Paris: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.
- García Correal, A., Giraldo Ramírez, A., & Morales Casallas, A. (2010). Estadísticas Funcionarios de Planta frente a personal vinculado por prestación de servicios en las entidades vigiladas por la Contraloría General de la República. Bogotá: Auditoría General de la República.
- Giraldo G, F., & López, J. D. (2006). El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para Cámara de Representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la Reforma Política. *Colombia Internacional*(64), 122-153.
- González, G. P. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera administrativa en Colombia. *Desafíos*, 19, 135-182.
- Grillo Rubiano, F. (2005a). Situación de la carrera administrativa en Colombia.

- Grillo Rubiano, F. (2005b). *Situación de la carrera administrativa en Colombia*. Paper presented at the X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Gutiérrez Sanín, F. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*(20), 53-77.
- Hartlyn, J. (1988). *The politics of coalition rule in Colombia*: Cambridge University Press Cambridge.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*: Johns Hopkins Univ Pr.
- Hernández, P. A. (2005). La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público: Bogotá, CNSC, mimeo.
- Junguito, R., & Rincón, H. (2004). La política fiscal en el siglo XX en Colombia. *Borradores de economía*, 318.
- Kline, H. F. (1995a). *Colombia : democracy under assault* (2nd ed.). Boulder: Westview.
- Kline, H. F. (1995b). *Colombia : democracy under assault* (2nd ed.). Boulder: Westview.
- Kline, H. F. (1996). Colombia: Building Democracy in the Midst of Violence and Drugs. In J. I. Domínguez & A. F. Lowenthal (Eds.), *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Longo, F. (2005). *Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil: informe final de síntesis*. Paper presented at the Fifth Meeting of the Public Policy Management and Transparency Dialogue: Civil Service Reform, March.
- Longo, F., & Ramió, C. (Eds.). (2008). *La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión*. Barcelona: CIDOB.
- Marrugo Arnedo, V. D. C. (2013). Crecimiento económico y desarrollo humano en Colombia (2000–2010). *Revista de economía del Caribe*, (11).
- Martínez Cárdenas, E. E. (2008). Constitutional Jurisprudence About Public

- Function and Administrative Promotion in Colombia. *Revista Opinión Jurídica*, 7(13), 75-96.
- Martinez Coral, P. (2011). La Corrupción en Colombia: Necesidad de Refundar las Bases de la Confianza Social (Corruption in Colombia: The Need to Restoring the Basis of Social Trust). *Revista Contexto*(35), 77.
- Melo Casas, M. M. (2012). Situación actual de corrupción colombiana y su afectación a nivel internacional para la inversión.
- Ministerio de Hacienda, B. d. I. R. (2002). *Acuerdo stand-by de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Bogotá.
- Pérez Quintero, S. J. (2011). Análisis de la incidencia del contrato de prestación de servicios en el funcionamiento de la Administración Pública Colombiana. Periodo 2002-2010.
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. (2010). Bureaucracy and democracy. *Public Organization Review*,10(3), 209-222.
- PNUD. (2010). Actuar sobre el futuro: Romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: PNUD New York.
- Posada Carbó, E. (2005). Colombia ante la reforma que permite la reelección presidencial. *Boletín Elcano* (60), 6.
- Restrepo-Medina, M. A. (2011). La administración pública en la constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 365-388.
- Robinson, J., Urrutia, M., & Robinson, J. (2005). A Normal Latin American Country? A Perspective on Colombian Development. *Unpublished*.
- Rodríguez Raga, J. C., & Botero, F. (2006). Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 138-151.
- Secretaría de Hacienda Distrital. (2003). El Comportamiento de la Productividad en la Economía Bogotana *Cuadernos de Ciudad*.

- Serie Productividad y Competitividad No.1* (pp. 42). Bogotá: Secretaría de Hacienda Distrital.
- Shelley, L. (2007). Unholy trinity: delinquency transnational, corruption and terrorism. *Caderno CRH*, 20(49), 151-159.
- Stein, E., & Tommasi, M. (Eds.). (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*: Inter-American Development Bank.
- Stein, E., Tommasi, M., Scartascini, C. G., & Spiller, P. T. (2008). *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*: Inter-American Development Bank.
- Stiglitz, J. E. (2000). Formal and informal institutions. *Social capital: A multifaceted perspective*, 59-70.
- Thoumi, F. (1999). La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 2(1).
- Transparencia por Colombia. (2011). ITN Índice de transparencia Nacional. Resultados 2008-2009. Riesgos de corrupción: fisuras en la institucionalidad departamental en Colombia, 6-64 *Colección Documentos Observatorio de Integridad N. 13*.
- Vásquez Carrizosa, A. (1986). *Betancur y la Crisis nacional* (1. ed.). Bogotá: Ediciones Aurora.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿ Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* : Fundación Corona Bogotá.
- Vergara Mesa, H. D. (2012). Empleo Público y corrupción en Colombia. *Diálogos de Derecho y Política*(8).
- Villa Lara, E. (2005). 14. *¿ ES CONVENIENTE LA MERITOCRACIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?* Paper presented at the X SEMINARIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA MIRADA A LOS ASUNTOS PÚBLICOS COLOMBIANOS.
- Whittingham M., M. V. (2006). *For the People without the People: decentralization and Governance in Bogotá, Colombia*. (Ph.D.), University of Pittsburgh, Pittsburgh.
- World Bank. (2009). Colombia Decentralization options and Incentives for Efficiency (C. a. M. C. M. Unit, Trans.). In L. A. a. t. C. R. Poverty Reduction and Economic Management Colombia-Mexico Country Management Unit (Ed.), (Vol. Volume I: Main Report).

Washington, D.C. : World Bank.

Reseña Biográfica

Doctora en Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburgh y Latinoamericanista de la misma Universidad. Investigadora asociada del Centro para Investigaciones para el Desarrollo –CID de la Universidad Nacional de Colombia

CUENTOS SIN HADAS: ENTRE LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA INDIGESTIÓN CIUDADANA - Robert F. Beers

Palabras clave

Gestión Pública, weberianismo, ajuste estructural, gobernanza, Costa Rica

1. Introducción: el “Patito Feo” del debate académico

Desde que la democracia se dio por sentada como un sistema político “sagrado” e indiscutible, la ciencia política —la disciplina que, en principio, debe encargarse de estudiar y explicar los diversos aspectos de la realidad política (Sartori 1986) — se ha aficionado a los temas “glamorosos” como la competencia electoral, la dinámica de los partidos políticos y la organización política de un país. De tal énfasis ha resultado una plétora de estudios, ensayos y publicaciones al respecto, algunos de los cuales—con una frecuencia que el mismo Sartori lamenta—se empeñan en “matematizarse en exceso” y en demostrar con datos alguna hipótesis que, en el fondo, resulta irrelevante para la comprensión de lo político (Cansino 2006).

Existe, sin embargo, otra gran esfera que —como el proverbial “patito feo” de Andersen— se posterga a menudo dentro de la discusión intelectual, o es objeto de enfoques sesgados o distorsionados: la gestión pública, es decir, la organización, administración y funcionamiento de esa gran estructura política que conocemos como Estado. En efecto, esta “involución” del estudio científico sobre la administración como disciplina autónoma es señalada claramente por Ferraro (2009) al afirmar que *“los estudios con una perspectiva social y política de la Administración Pública tienden a desaparecer (...), para ser substituidos por el enfoque exclusivamente **jurídico y formal** del Derecho Administrativo”*. Un destino curioso, considerando que este “patito feo” es precisamente el tema más explorado desde los orígenes mismos de la filosofía política, y también con el que más contacto cotidiano tiene la ciudadanía en general (al menos en

aquellos lugares donde la estructura del Estado sobrepasa lo meramente nominal).

Nunca se ha sabido, al menos en el contexto latinoamericano, que este “patito feo” haya acabado por convertirse en el “hermoso cisne”, en decir, en la administración pública altamente profesionalizada, permanente, meritosa, eficiente y racional, que constituye el ideal clásico planteado por Weber (1921/1964) y explicado con mayor detalle en el ensayo de Blutman y otros para esta misma edición. No en vano se ha sugerido que, tratándose de países en vías de desarrollo como los nuestros, la existencia de funcionarios expertos y capaces de implementar políticas públicas suele ser una excepción y no la regla (Huber y McCarty, 2001); y también que, con lamentable frecuencia, algunos de estos funcionarios convierten sus potestades en un artículo de comercio (Schmidt 2015). Sin embargo, en este artículo se examinará un caso notable por la relativa solidez institucional que, al menos después de 1948 (Sánchez 2007a), ha venido demostrando: el de Costa Rica.

2. Weberianismo criollo en la “Tierra de Nunca Jamás”

Al estilo de la enigmática isla imaginada por J. M. Barrie para su *Peter Pan*, Costa Rica se ha descrito en la literatura especializada como “*el caso más similar en uno de los contextos más diferentes*” (Sánchez 2007a). En el plano latinoamericano, el nivel de desarrollo humano que presenta Costa Rica es comparable con los de Chile, Argentina, Uruguay, Cuba y Panamá (PNUD 2014), pero la longevidad y estabilidad de su sistema democrático—66 años sin ruptura del orden constitucional—y la ausencia total de instituciones militares durante ese mismo lapso, carecen de paralelo en toda la región. En consecuencia, suele presentar fenómenos sociopolíticos por lo general asociados, no con el contexto de la región a la que pertenece, sino con las democracias industriales desarrolladas de Europa, Norteamérica, Oceanía o el Japón (Sánchez 2007a).

Uno de estos fenómenos ha sido el establecimiento—con rango constitucional desde 1949—del Servicio Civil, con el cual se aspiraba a la creación de la arquetípica burocracia profesional weberiana. Difícilmente habría existido un contexto político más propicio: una de las causas que

había contribuido a detonar la Guerra Civil de 1948 era la difundida percepción de que el Estado se administraba “patrimonialmente” (en oposición a la administración “racional” planteada por Weber) y constituía por consiguiente un pingüe botín del rampante clientelismo político de aquellos tiempos. En efecto, Alberto Cañas (1982) aseguraba que, con anterioridad al conflicto armado, se solía aplicar el despido inmediato contra *“los empleados públicos que en alguna forma hayan expresado inconformidad con los nombres que el partido de Gobierno presenta en sus listas”*. No obstante, el texto final que se plasmó en la Constitución Política (artículos 191 al 193) resultó ser mucho más escueto que la laboriosa propuesta discutida inicialmente en la Asamblea Constituyente, impulsada por los diputados afines a José Figueres Ferrer, a la sazón Presidente de la Junta que tomase el poder al acabar la Guerra Civil, y posteriormente fundador del Partido Liberación Nacional (PLN). Lo anterior no fue óbice para que se introdujeran conceptos como la idoneidad comprobada de los servidores públicos y el principio de eficiencia de la administración, que iban a reafirmarse con la promulgación del Estatuto de Servicio Civil en 1953.

Ciertamente ya se había dado en el país, bajo el gobierno de León Cortés (1936-1940), un intento previo—aunque bastante limitado y poco metódico—de avanzar en pos del paradigma weberiano clásico en la Administración Pública y *“definir la eficiencia como obligación estatal”* (Cañas 1982). Lo cierto, sin embargo, es que dicho paradigma solo pudo plasmarse en la institucionalidad costarricense a partir de la Constitución de 1949, aunque con un ingrediente adicional: el establecimiento de una serie de instituciones autónomas, inicialmente dotadas de plena independencia en materia administrativa y de gobierno (Rodríguez Vega 2015).

Se ha afirmado que el objetivo final de quienes promovieron este rediseño institucional era crear condiciones para el rápido desarrollo del capitalismo en Costa Rica, modernizando su economía agroexportadora, limitando el poder de la élite que hasta entonces la había dirigido, y potenciando la movilidad social de la clase media (Yashar 1995), todo lo cual concuerda con la concepción de Weber de que para ello se requería

una administración racional, profesional y capaz de implementar las políticas públicas necesarias (Ferraro 2009). En este sentido, aunque la senda relativamente “intervencionista” tomada por Costa Rica es comparable con la implementada paralelamente por el Estado de Israel— lo que suele atribuirse a “*la similitud de ideas entre David Ben Gurión y José Figueres Ferrer*” (Embajada de Israel en Costa Rica, 2014)—, es posible contrastarla también con la asumida por la India en esa misma época, donde al decir de Amartya Sen (2015) “*hubo políticas públicas que se concentraban en aquello que el gobierno suele hacer mal (por ejemplo la creación del denominado ‘Raj de la Licencia’) mientras descuidaban lo que habría podido hacer bien si lo hubiese intentado (como la educación y salud públicas)*”. En todo caso, las dos décadas siguientes se caracterizaron en Costa Rica por una rápida expansión de la institucionalidad pública y, con ella, de la burocracia administrativa.

3. Blanca Nieves y su madrastra: la manzana tóxica de la repolitización

Como se ha visto, los constituyentes y legisladores costarricenses de la posguerra intuían, siguiendo a Weber, que la existencia y fortalecimiento de una burocracia de carrera, eficiente y basada en el mérito, debía conducir a una reducción de la pobreza o al menos favorecer un crecimiento económico acelerado: una hipótesis que iba a encontrar respaldo empírico varias décadas más tarde (Henderson y otros 2007). Es posible que el afianzamiento y expansión de esta administración weberiana en Costa Rica no fuese un rasgo especialmente visible en comparación con los veloces cambios económicos y sociológicos que se produjeron durante las décadas de 1950 y 1960 (Sánchez 2007a, Rodríguez Vega 2015), lo que explicaría la falta de estudios e investigaciones académicas al respecto; pero cabría especular que haya existido en este caso una correlación similar a las encontradas por Evans y Rauch (1999) o Henderson y otros (2007) para los países del sudeste asiático. Podría decirse, en resumen, que la remozada administración pública del país estaba en vías de convertirse discretamente en la flamante “princesa” de la historia; pero eso iba a cambiar muy pronto.

Al estudiar el caso argentino, Ferraro (2006) apunta a una persistente desconfianza de la clase política hacia los funcionarios de carrera, que los ha inducido alternativamente a tomar medidas para su “neutralización” o a crear estructuras paralelas de cuya lealtad política pudiesen asegurarse con mayor facilidad. Cabría suponer que un recelo similar permease a un sector de la élite política costarricense a fines de la década de 1960, a juzgar por la serie de medidas que fueron gradualmente despojando a la Administración Pública de su “encanto”, reintroduciendo los elementos puramente políticos—la “manzana envenenada” de Blanca Nieves. En 1968, por ejemplo, se aprobó una reforma constitucional que despojó a las instituciones autónomas de su independencia en materia de gobierno, lo que facilitó la posterior creación de las Presidencias Ejecutivas—nombradas directamente por el Poder Ejecutivo—y la promulgación, ya en la década de 1970, de la denominada “Ley 4-3”, que permitió a los gobiernos centrales implantar Juntas Directivas de siete miembros y nombrar directamente a 4 de ellos, mientras los 3 restantes permanecían en sus cargos representando al gobierno anterior. Así, los gerentes y profesionales que venían dirigiendo hasta entonces las instituciones autónomas con absoluta libertad e independencia, se vieron de nuevo subordinados a órganos enteramente políticos que no siempre privilegiaron los criterios técnicos en la toma de decisiones.

Esta etapa coincidió con el auge de las “convenciones colectivas”, negociadas y firmadas entre los sindicatos del sector público y sus renovadas autoridades políticas, las cuales, si bien afianzaron y extendieron en muchos casos el alcance de los derechos de los empleados públicos—haciendo así más atractiva la carrera burocrática—, también incorporaron una serie de beneficios y privilegios que pueden catalogarse de abusivos e ilegítimos, los cuales a la larga iban a convertirse en un eterno lastre de credibilidad, tanto para el movimiento sindical como para la imagen misma de la Administración Pública (Beers 2003).

Curiosamente, estas decisiones de política laboral se contraponían directamente con la doctrina que comenzó a surgir dentro del Derecho Administrativo de la época, la cual planteaba que no era posible hablar de una “administración” única e indivisible en el sentido weberiano del

término, sino de varias esferas interdependientes pero con características peculiares. Así se comenzaron a distinguir tres sectores de la Administración Pública: la centralizada, compuesta por el Poder Ejecutivo, Ministerios, viceministerios y sus respectivos órganos; la descentralizada, formada por las instituciones autónomas y semiautónomas, organismos creados por la Constitución, Universidades y Municipalidades; y por último, las empresas y servicios económicos del Estado, que funcionarían en la práctica como empresas privadas—y cuyas relaciones de empleo se regirían igualmente por el derecho común y no por el Estatuto de Servicio Civil, como en los dos primeros casos (Beers 2003). Esta distinción profundizaba aún más la ruptura con la lógica unitaria del weberianismo clásico, y todavía en el año 2000, era defendida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de las convenciones colectivas dentro del sector público (Sentencia Nº 4453-2000, entre otras).

La separación doctrinal que se ha comentado—insinuada, aunque no del todo desarrollada, en la Ley General de Administración Pública vigente desde 1978—no fue inicialmente muy eficaz para disuadir a la clase política de continuar firmando alegremente una convención colectiva tras otra, hasta abarcar prácticamente a la totalidad de las instituciones públicas; pero acaso sirviese más bien para alentarla a incursionar precisamente *“en aquello que el gobierno suele hacer mal”*, retomando la expresión de Amartya Sen (2015). La década de 1970 fue testigo de las más extravagantes aventuras del “Estado empresario” en Costa Rica, irónicamente impulsadas por gran parte de la misma generación que dos decenios antes había sentado las bases de una burocracia weberiana clásica en el país, y que ahora, a la manera de la “madrastra”, la veía convertirse en un obstáculo para sus fines, al que era necesario debilitar. Como resultado de este ciclo de decisiones, fueron difuminándose nuevamente los límites entre la esfera política y la administrativa, en detrimento de esta última—que acabó casi asfixiándose dentro del rígido corsé que representó para ella la mencionada Ley General de Administración Pública—, mientras se iba reintroduciendo sutil pero inexorablemente el elemento clientelista. No es de extrañar, pues, que eventualmente los efectos de la ruinosa crisis energética internacional de

1979-80—ya de por sí severos en toda Latinoamérica—se viesen especialmente agravados en Costa Rica, poniendo tanto a la “madrastra” política como a la “Blanca Nieves” administrativa en una incómoda encrucijada.

4. Quizás no bella, pero sí durmiente: el hechizo del “ajuste estructural”

Mendiola (2015a) señala la década de 1970 como el momento en que se volvió predominante el modelo neoliberal—que Ferraro (2009) prefiere denominar “neoclásico”—conceptuado inicialmente por la escuela de Chicago como un sistema puramente económico, con una serie de premisas fundamentales, estructuras, agentes e interconectividad característicos. Su impronta no tardó, sin embargo, en permear a otras disciplinas, notablemente a través de la corriente denominada “Nueva Gerencia Pública”, que como lo destacan Blutman y otros en esta edición, surgió aproximadamente en el mismo periodo. Desarrollada a partir de la escuela filosófica de la decisión racional (“*rational choice*”) y de la trasposición de conceptos extraídos de la economía neoclásica, vino a replantear la administración pública bajo criterio empresarial, caricaturizando a la burocracia weberiana y al Estado como meros obstáculos al crecimiento económico (Ferraro 2009). El desafío que planteó la Nueva Gerencia Pública al modelo tradicional concebido por Weber se había circunscrito hasta entonces a la discusión académica; pero la crisis internacional y las victorias electorales de Thatcher en Inglaterra (1979) y Reagan en los Estados Unidos (1980) le ofrecieron a sus impulsores una coyuntura ideal para desplazar al weberianismo clásico como paradigma predominante en la práctica.

La teoría de la decisión racional define la inteligencia en términos de una escogencia continua de alternativas, aceptando el costo de dicha elección (*trade-off*) con miras a maximizar en el largo plazo el beneficio personal esperado. Se trata, en síntesis, de un refinamiento sobre la clásica admonición de procurar el placer y evitar el dolor (March 2015), sobre la cual se construye todo un modelo predictivo sobre las decisiones de los actores primordialmente económicos, asumiendo el interés propio como motivación “racional” universal (Ferraro 2009, Mendiola 2015a). La

corriente de la Nueva Gerencia Pública representó, en el fondo, la extensión de esta teoría a los actores políticos y administrativos.

La severa golpiza económica sufrida por Costa Rica durante la crisis de 1979-80, unida a las extravagancias estatistas que se han descrito, dejaron al país en una posición especialmente sensible a estos cambios. La explosión del desempleo, la inflación galopante, la abrumadora deuda externa, la devaluación precipitada de la moneda local y el resultante empobrecimiento súbito de gran parte de la población, fueron en gran parte achacadas al excesivo tamaño del sector público y a la fuerte participación del Estado en la actividad económica—aspecto que por razones ideológicas era ya de por sí un anatema para los adalides de la economía política neoclásica y cuya reducción comenzó a ser recomendada vehementemente por los organismos financieros internacionales (Ferraro 2009). En tales circunstancias, si bien Costa Rica no atravesaba en esos años una transición hacia la democracia como sucedía en la mayor parte de América Latina, sí se promovieron los “ajustes estructurales” apelando a una variante de la misma estrategia “mesianica” empleada en el resto de la región: la de asociarlos con un fortalecimiento del sistema democrático—que se consideraba amenazado por la intensa actividad bélica en la región centroamericana—y la velada promesa de una recuperación económica relativamente rápida (Sánchez 2000, Sánchez 2007b, Ferraro 2009). Naturalmente, esto fue visto en buena medida como un “*ataque concertado al modelo socialdemócrata*” costarricense (Booth 1998), aunque quizás lo fuera en mayor grado—aunque de forma menos evidente—contra el esquema burocrático weberiano (Henderson y otros 2007, Ferraro 2009).

Este viraje empezó a expresarse en Costa Rica con la adopción de una serie de Programas de Ajuste Estructural (PAE I, II y III) a partir de 1982, bajo el empuje de fuertes corrientes internacionales y el apoyo entusiasta de un sector de la academia y la prensa, que inició desde entonces una intensa campaña de cuestionamientos acerca de la necesidad, efectividad y credibilidad del aparato de la Administración Pública y de sus funcionarios—campaña que, lejos de amainar, se ha profundizado desde entonces, como lo lamenta Fernando Cruz Castro, magistrado de la Sala

Constitucional costarricense (2015): *“Los asalariados estatales siempre son un buen tema, es decir, la culpa de todos los males en este país la tienen los asalariados del Estado, desconociendo que lo único que tienen la mayor parte de los asalariados es su trabajo, no tienen poder político, ni tienen poder económico (...). Para los trabajadores (...) la presunción de fraude; para los contribuyentes, la presunción que actúan de buena fe”*. Las transformaciones propuestas, empero, encontraron una inesperada resistencia, no solamente desde los intelectuales de izquierda o las organizaciones gremiales del sector público al que se pretendía debilitar, sino paradójicamente desde buena parte del sector privado, que se veía embarcado en un cambio de modelo sin considerarse enteramente preparado para afrontar la magnitud de los nuevos retos que implicaba, y dudando que una Administración Pública debilitada y rígida pudiera cumplir con un papel de soporte que hasta entonces daban por descontado (Colburn y Sánchez 2001).

A la postre, tanta resistencia dio al traste con la pretensión de introducir reformas más profundas en el modelo administrativo de Costa Rica a través de los PAE. A pesar de los grandes acuerdos políticos tendientes a impulsarlas (el Pacto Figueres-Calderón¹⁹ en primerísimo lugar), la mayoría de las privatizaciones propuestas para la década de 1990 no se concretó, y en general los cambios—cuando llegaron a producirse—resultaron bastante blandos en comparación con otros procesos mucho más radicales que se dieron en Latinoamérica, por ejemplo en Chile y Argentina. Así Costa Rica, sin aferrarse al estatismo de otras épocas, tampoco abrazó a plenitud el modelo neoliberal ni la Nueva Gerencia Pública, desembocando más bien en una “economía mixta” (Mesa Lago 2000). Sin embargo, el aparato burocrático levantado desde 1949 acusó los golpes. Además del cierre de instituciones, los recortes de personal y de los programas de “movilidad laboral”, principalmente en el periodo

¹⁹ Los firmantes del pacto, José María Figueres Olsen y Rafael Ángel Calderón Fournier, eran los hijos de los caudillos cuyos seguidores se habían enfrentado en la Guerra Civil de 1948. Figueres Olsen, electo Presidente de la República por el Partido Liberación Nacional (PLN) fundado por su padre José Figueres Ferrer, acordó con Calderón Fournier, antecesor suyo en el poder y máximo líder del opositor Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) impulsar el PAE III e implementar una fuerte agenda de privatizaciones y cierre de instituciones públicas.

1990-94, también las reformas a las escalas salariales y a los regímenes de pensiones—motivo de intensas y prolongadas huelgas en 1995—fueron mermando las posibilidades de estabilidad y ascenso, y haciendo por consiguiente menos atractivo el concepto del “funcionario de carrera”.

Parafraseando la célebre narración de Perrault, ciertamente la burocracia weberiana en Costa Rica recibió—como sus hermanas del resto de Latinoamérica—el mismo huso embrujado del “ajuste estructural” entregado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, que acabaron por hacer el papel de “hadas malvadas”. Resintió de inmediato el pinchazo, por supuesto; pero, aunque el hechizo no tuvo la suficiente fuerza para ser letal, sí la sumió en un profundo letargo que, irónicamente, vino a reflejarse en el más inesperado de los espejos: una ralentización de la movilidad social y del crecimiento económico (INEC 2000), precisamente lo que se esperaba que iba a acelerarse como resultado prometido de las reformas. Naturalmente un compromiso como este no podía resultar satisfactorio para casi nadie, y por consiguiente estaba condenado a romperse muy pronto.

Las reformas prometieron una aceleración de la movilidad social y del crecimiento económico: precisamente lo que sufrió una aguda ralentización como resultado de ellas.

5. Rapunzel en la torre: gestión pública ermitaña y enredada

No deja de ser interesante que mientras en Costa Rica alcanzaba su cúspide la aplicación del “recetario” neoliberal—y con este, el progresivo debilitamiento del modelo socialdemócrata y de la estructura burocrática weberiana que lo había sustentado—, a nivel internacional comenzaron a cuestionarse las bondades de dicho modelo y, en el fondo, la sinceridad con la que había sido promovido en un principio. Un informe del Banco Mundial (1989) se permitía insinuar, en tono autocrítico, el excesivo énfasis de los “ajustes estructurales” en temas como las finanzas públicas, la política monetaria, los precios y mercados, y su contrastante desdén por la importancia de que los países involucrados poseyesen instituciones públicas capaces de implementar dichos programas—indicando que este déficit institucional afectaba negativamente el desarrollo económico

(Banco Mundial 1989). Este informe es notable, además, por introducir por vez primera el concepto de la “gobernanza” (*good governance*), que un decenio más tarde habría de tomar fuerza como indicativo de una nueva perspectiva, altamente crítica sobre los presupuestos teóricos que impulsaron en su momento los programas de ajuste estructural (Ferraro 2009).

El incipiente paradigma de la “gobernanza” confluyó rápidamente con el surgimiento del enfoque *neo-institucionalista*, que lo reivindicó para sí como un desafío a la predominante escuela de la decisión racional (March y Olsen 1995) y—por conexidad—al modelo de Nueva Gerencia Pública al que había servido de base. El propio March (2015), al resumir este debate, señaló que los estudios empíricos realizados tanto en individuos como en empresas tendían a indicar que, si bien la teoría del *rational choice* captaba algunos de los elementos de la toma de decisiones, resultaba inadecuada como modelo general de los procesos decisorios o como predicción de las decisiones resultantes; y que los individuos tendían en general a apartarse de los supuestos de la elección racional al tomar sus propias decisiones, aunque lo hacían menos cuando habían sido previamente adoctrinados en las escuelas de negocios para procurar la maximización del valor presente. El mismo autor apuntó que la mayor parte de los eruditos afines al *rational choice* caían en el equívoco de emplear la explicación de cómo *debían tomarse* las decisiones, para explicar cómo *se tomaban* efectivamente—justificando las desviaciones observadas empíricamente como “errores pasajeros” que podían achacarse a una inteligencia defectuosa de los actores económicos, y que eventualmente serían corregidos mediante la “selección natural” del mercado. March y los impulsores del neo-institucionalismo, por el contrario, retomaban la “racionalidad múltiple” de Weber para sugerir que estas desviaciones representaban más bien una demostración de inteligencia que de torpeza o irracionalidad, y que la experiencia acumulada colectivamente por la Humanidad en la toma de decisiones podría simplificar el proceso mediante el establecimiento de normas y reglas susceptibles de institucionalizarse, en vez de apoyarse exclusivamente en la estrecha lógica individualista del beneficio propio (March 2015, Mendiola 2015a). De este modo, se rescataba—aunque con

signo distinto—una de las premisas fundamentales de la burocracia weberiana: la posibilidad de codificar e institucionalizar procedimientos que brindasen seguridad jurídica a los administrados (Ferraro 2009).

Renacida la concepción weberiana de la Administración Pública bajo el estandarte del neo-institucionalismo, no tardó en encontrar el respaldo empírico que nunca llegó a tener la corriente de la Nueva Gerencia Pública. La lógica neoliberal—que sostenía que la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza era, o podía ser, lineal—fue refutada al plantearse que dicha relación estaba mediatizada por otros factores, como el diseño institucional y la estrategia económica expresada mediante políticas públicas (Henderson y otros 2007). Siguiendo esta línea, Evans y Rauch (1999) hallaron evidencia de una relación directa entre el crecimiento económico de un país y la solidez de su institucionalidad en términos weberianos. Posteriormente, Henderson y otros (2007) fueron más allá, sugiriendo la existencia de un vínculo similar entre el nivel de weberianismo institucional de un Estado y su éxito en reducir la pobreza.

La relación mecánica entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es falsa, pues entre ellos está el diseño institucional y la estrategia económica expresada mediante políticas públicas.

La intensidad de este debate académico, sin embargo, no pareció permear en la gestión pública costarricense, transformada ahora en una especie de Rapunzel, aislada del exterior y encerrada por su “madrastra” (la clase política) en una hermética torre de limitaciones presupuestarias, desmotivación y periódicos planes para reducirla o restarle influencia, inspirados casi siempre en el denominado *Consenso de Washington*—el conjunto de líneas directrices para programas de ajuste estructural establecido en 1990—. A la postre, la intensa desaprobación pública del esquema de reformas del Estado impidió que la mayoría de los acuerdos relativos a las privatizaciones y cierres de instituciones públicas fueran implementados (*Al Día* 1997, Sánchez 2007a); pero la idea de un “cuerpo de funcionarios” profesionales que operase el Estado con independencia de la política, impulsada tímidamente desde 1949, acabó debilitada de todas maneras frente a las voces que demandaban “avanzar” hacia el

gerencialismo y la descentralización. Como resultado, Costa Rica ingresaba al siglo 21 con una Administración Pública entumecida, en plena crisis de identidad, sin certeza ni claridad sobre el papel que debía desempeñar, invadida de nuevo por el clientelismo político, y víctima por añadidura de las altas expectativas de una ciudadanía que reclamaba la eficiencia y la agilidad que se les había prometido.

La inquietud engendrada por esta aparente abdicación de la anquilosada estructura administrativa contribuyó a originar debates y —como producto de estos— cambios a nivel normativo y político. En el plano normativo puede citarse la promulgación de la Ley N° 8.220, *Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Trámites y Requisitos Administrativos* (2002), que pretendía combatir la difundida percepción de que cualquier trámite burocrático era intrínsecamente enredado y acababa en una aventura kafkiana. Complemento de lo anterior, se lanzó la iniciativa de Gobierno Digital, implementada paulatinamente a partir de 2006 (Piedra Marín 2007, PROSIC 2008) y tendiente a emplear las tecnologías de la información para facilitar a la ciudadanía el acceso a un abanico de servicios públicos. Por otra parte, la promulgación de un nuevo Código Municipal (1998) sacó de la esfera de la Administración central una serie de tareas y competencias, y fue seguida por una reforma a la Constitución destinada a dotar de ingresos más sustantivos a los gobiernos locales. Además, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia fue definiendo, especialmente luego del año 2005, una serie de principios que, a criterio de los magistrados, se derivaban de la Constitución Política y debían regir a la Administración Pública costarricense, entre los cuales “*destacan la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad*” (Sentencia N° 2005-5600 del 10 de mayo de 2005, entre otras posteriores).

Serían los cambios políticos, sin embargo, los que a la larga traerían al primer plano la disputa sobre cuál debía ser el modelo de gestión pública y el papel del Estado. Por una parte, los partidos más tradicionales de la política costarricense—Liberación Nacional (PLN) y Unidad Social Cristiana (PUSC)—sufrieron una sensible pérdida de adeptos a partir de 1994, que en buena medida se achacó a la insistencia de ambos en impulsar la

agenda del “ajuste estructural” y a la poca transparencia con la que se promovieron los proyectos más conspicuos de dicha agenda (Sánchez 2007a), interpretada por un sector del electorado como manifestación del “capitalismo de amigotes” (*crony capitalism*) al que se refiriese Schmidt (2015). Por otro lado, llegó al Congreso un partido político (el Movimiento Libertario) que se adhería explícitamente al pensamiento neoliberal y promovía la reducción del Estado y la Nueva Gerencia Pública. Y finalmente, la fundación del Partido Acción Ciudadana (PAC), con una enfática preocupación por la productividad del sector público, el efecto pernicioso de la corrupción y del clientelismo político, si bien mantenía en sus inicios cierta inclinación por el “gerencialismo” en la gestión pública que contrastaba con su enfoque mayormente neo-institucionalista (PAC 2001, 2005). El PAC rápidamente se convirtió en la tercera fuerza electoral del país (Beers 2006), y luego pasó a ser el antagonista por excelencia del PLN a partir de 2004, luego de derrumbarse el PUSC a causa—precisamente—de una serie de escándalos de corrupción que involucraron a sus principales líderes (*La Nación* 2004). Así, el aparente consenso neoliberal de la década de 1990 se veía finalmente contestado por una corriente crítica y alternativa, dotada de las herramientas teóricas y empíricas para consolidarse, y con una incipiente pero impetuosa expresión política. Las condiciones estaban dadas para un enfrentamiento; y este duelo iba a precipitarse a partir de 2004 con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos y las cinco repúblicas de Centroamérica.

6. La Bella y la Bestia: entre dos paradigmas contradictorios

Desde mucho antes de firmarse el TLC, muchos dirigentes políticos, empresariales y gremiales vislumbraron que la discusión que se avecinaba no iba a versar simplemente sobre el acuerdo comercial en sí, sino sobre algo mucho más trascendental: el modelo de desarrollo, Estado y gestión pública que debía seguirse en Costa Rica. Las actitudes hacia el TLC del sector empresarial costarricense, por un lado, y de los sindicatos del sector público, por el otro, daban a entender que efectivamente ambos bandos intuían el impacto determinante que a nivel estratégico iba a tener este Tratado sobre el papel que en lo sucesivo tendría el Estado, y

sobre la manera óptima de organizar la Administración Pública. De este modo, el debate nacional pudo haber servido para informar y sopesar los efectos de la decisión que estaba por adoptarse; pero en cambio, tal como lamentaría uno de sus más conspicuos protagonistas, el Vicepresidente Kevin Casas (2008), tomó un cariz muy distinto.

La discusión social sobre el TLC rebasa el acuerdo comercial porque atañe al modelo de desarrollo, al papel del Estado y al modelo de gestión pública. Un primer ensayo de dicho enfrentamiento sucedió en las elecciones presidenciales de 2006. Al aspirante del PLN, el Ex-presidente de la República y Premio Nobel de la Paz Oscar Arias Sánchez—habilitado para participar de nuevo gracias a un polémico fallo de la Sala Constitucional en 2003—resultaba bastante fácil asociarlo con el modelo neoliberal y con la Nueva Gerencia Pública. Durante su primer gobierno (1986-90) se había implementado el PAE II (Sánchez 2007a) y se había entregado la telefonía celular a una empresa privada por medio del Decreto N° 268—declarado inconstitucional por sentencia N° 5386-93 de la Sala Constitucional—, amén de que había venido pronunciándose insistentemente a favor de la privatización de instituciones públicas (Arias Sánchez 1995; Arias Sánchez 1996) y se declaraba favorable a la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los EEUU. En contraste el fundador y candidato del PAC, Ottón Solís Fallas, defendía un programa que podría calificarse de “neo-institucionalista”, con ingredientes de la socialdemocracia “clásica” pero aceptando algunas de las críticas del gerencialismo a la gestión pública en sí (PAC 2005). Solís, además, era conocido por sus reiteradas denuncias contra el clientelismo político, las privatizaciones y—ahora—por su posición de rechazo al Tratado, cuya renegociación formaba parte de su plan (PAC 2005). Es difícil comprobar que el elector medio costarricense pudiese vislumbrar tan claramente la divergencia ideológica entre los dos principales aspirantes—habida cuenta de que ambos reivindicaban de alguna manera la socialdemocracia como base de sus respectivos proyectos (Arias Sánchez 2005, PLN 2005, PAC 2005, Beers 2008) y de la ausencia casi total de debates—y en todo caso el triunfo de Arias Sánchez se presentaba como un hecho consumado desde muchos meses antes (Calderón Fournier 2006, Beers 2008); pero lo cierto es que, para sorpresa general, terminó batiendo a Solís por el margen más

raquítico en 40 años (1,1% de los votos) y eludiendo una segunda vuelta electoral por un angustiosa diferencia de 0,9% (TSE 2006).

La conformación del Congreso, sin embargo, no presentó una división tan marcada, lo que permitió al Presidente Arias articular con cierta facilidad una alianza coyuntural con el Movimiento Libertario y otros partidos menores, cuyo elemento unificador era precisamente la aprobación del TLC y de las reformas legales necesarias para su implementación (*Diario Extra* 2008). No obstante, la vía de la negociación política se tornó insuficiente ante la asfixiante presión de la sociedad civil —la “*coalición formidable*” a la que se refiriesen Casas y Sánchez (2007)—, que acabó por forzar a Arias a convocar un referéndum en el que debía someterse a consideración del electorado la aprobación o rechazo del Tratado, a celebrarse en octubre de 2007.

Como se ha visto, es factible afirmar que este referéndum, en el fondo, se planteaba entre el modelo neoliberal y el enfoque neo-institucionalista, cada uno con su respectivo concepto de la participación del Estado y su paradigma de gestión pública. En efecto, Ottón Solís (2007) aseguraba que “*un referendo justo hubiese decidido el modelo de desarrollo y se hubiera acabado la discusión sobre eso*”. Pero estando implicada la (vital) relación comercial con los Estados Unidos, y proyectada la cuestión en forma de un irreversible “sí o no” sin matices posibles, la campaña “*dejó de ser racional*” —en palabras de Casas y Sánchez (2007)— y más bien se convirtió en una “carrera hacia los extremos”, cooptada por las posiciones ideológicamente más exaltadas en uno y otro bando, cada cual presentándose a sí misma como “la Bella” y a su rival como “la Bestia”. El resultado, en palabras de Casas (2008), “*no fue un debate de calidad, sino una discusión deformada por las medias verdades y las descalificaciones mutuas*”.

A ello contribuyeron los dos “pecados capitales” que caracterizaron a ambos bandos: la soberbia del “Sí” y la ira del “No”. Del lado favorable al Tratado, y notablemente entre los tecnócratas que habían participado como negociadores, parecía predominar —no sin cierta arrogancia— la convicción, descrita por Frank (2015) en alusión al pensamiento de Milton Friedman, de que “*las fuerzas del mercado por sí solas aseguran la*

distribución óptima de los recursos de la sociedad” y por consiguiente los compromisos alcanzados tendrían efectos netamente virtuosos. Desde este punto de vista, les parecía incomprensible la mera existencia de cualquier oposición, por razonada que pudiese ser, o inclusive el abordaje “pragmático” que patrocinaba la aprobación del Tratado simplemente por ser “el menor de los males”. Cabría investigar también—aunque no es el tema de este ensayo—si los colaboradores más cercanos al Presidente Arias no habrían visto en algún momento su criterio afectado por el síndrome del “pensamiento grupal” o *groupthink* (Janis 1982), subestimando a sus oponentes, justificando moralmente su causa, considerándose invulnerables y convirtiendo el apoyo al TLC en una prueba de lealtad personal al Mandatario (Casas y Sánchez 2007). En contraste, en las filas de la oposición se impusieron las posiciones recalcitrantes e iracundas de la “retro-izquierda”, cuyas razones variaban desde la ortodoxia ideológica hasta el más rabioso antiyanquismo, silenciando con rapidez a las voces moderadas—en especial a Ottón Solís, líder del PAC, e incluso a la Iglesia Católica—. Sabedores de la incontestable superioridad del “Sí” en cuanto a recursos financieros y el apoyo que le daba buena parte de la prensa, la táctica de estos elementos del “No” consistió en una “guerra de guerrillas”: hacer circular todo tipo de argumentos y rumores sobre el Tratado, desde lo más comedido hasta lo inverosímil y disparatado, incluyendo la aparente legitimación del tráfico de órganos humanos (*Diario Extra* 2007) y la supuesta amenaza que el acuerdo representaba para la integridad territorial, el acceso al agua potable o la supremacía del derecho a la vida y la salud humana (Villalta 2007).

De cualquier modo, quien ejerce el poder siempre tiene a su disposición un vastísimo arsenal de herramientas políticas para lograr sus fines (Auyero 1996, Maravall 2008, Beers 2009); y a ellas tuvo que acudir el Gobierno al cundir entre sus miembros la sensación de que, pese a la amplia ventaja que daban al “Sí” los sondeos de opinión (*La Nación* 2007a), el “No” parecía adueñarse del factor “emotivo” y los argumentos “racionales” perdían efectividad. La consigna entonces fue poner en juego el peso del aparato estatal, presionar a los gobiernos locales y, en lo propagandístico, “estimular el miedo” (Casas y Sánchez 2007), invocando

temas apocalípticos que iban desde una supuesta pérdida masiva de empleos hasta la ruptura del orden constitucional y la instantánea “venezolanización” del país si triunfaba el “No”, todo *“en términos bastante estridentes”* (Casas y Sánchez 2007). Notablemente, pese a que el propio Fernando F. Sánchez había comentado unos meses antes que equiparar a la democracia con las reformas económicas neoliberales había sido un pernicioso error (Sánchez 2007b), fue precisamente esa misma táctica la que se recomendó al Poder Ejecutivo: *“Es crucial convertir al SÍ en equivalente con la democracia y la institucionalidad (...) y al NO en equivalente de la violencia y la deslealtad con la democracia”* (Casas y Sánchez 2007). A la larga, el empleo de estos métodos—y el descubrimiento y publicación del “plan secreto” de campaña que los había inspirado—provocó el repudio de gran parte de la población (*La Nación* 2007b), agudizó la furiosa polarización ya existente (*La Nación* 2007c), y quedó como el más claro testimonio de la paupérrima calidad de un debate que debió haber sido sereno y equilibrado, como más tarde admitiría el mismo Casas (2008), obligado a renunciar a su Vicepresidencia como fruto del inoportuno destape.

Para el capital norteamericano era crucial convertir el SÍ al TLC en equivalente a la democracia

Después de un duelo tan crispante, el triunfo del “Sí” por algo más de 3% de los votos (TSE 2007) podría—afortunadamente—ser calificado como un anticlímax. Tal como lo pronosticara Solís (2007), lo único que terminó definido en las urnas fue la aprobación del Tratado en sí, pero la disyuntiva entre los modelos de desarrollo se saldó con poco más que un magro empate. Así pareció comprenderlo también el Presidente Arias, quien había apostado prácticamente todo su capital político a lograr la aprobación del acuerdo y se vio obligado a desistir de transformaciones más ambiciosas, ante la evidencia incontestable de que encontrarían una resistencia igual o peor de feroz—máxime cuando, apenas unos meses más tarde, el estallido de la Gran Recesión de 2008 vino a reivindicar los cuestionamientos al paradigma neoliberal y la desregulación (Murphy 2008, Sen 2009, Kaufman 2009, Stiglitz 2010, Crubaugh 2011, Rangan 2015a, Jafar 2015, Arrow 2015, Fuerstein 2015) e impulsó a muchos

pensadores y empresarios a reconsiderar el concepto de “valor” que debía crearse desde el capitalismo, más allá de lo meramente monetario (Sen 2009, Mendiola 2015a, Snabe 2015).

7. “Indigestión” ciudadana: de la “no decisión” al “consenso centrípeto”

Si, al decir de Meyer (2015), *“la primera mitad del siglo 20 dejó mal parado al Estado-Nación soberano”*, la misma afirmación podría hacerse sobre las décadas de 1990 y 2000 respecto de la escuela económica neoclásica y su expresión política, el neoliberalismo, especialmente en Latinoamérica (Ferraro 2009). Superado en Costa Rica el capítulo del TLC con los Estados Unidos, y cuestionado a nivel global el paradigma neoliberal a raíz de la peor crisis financiera en ocho décadas (Stiglitz 2010), la discusión sobre el papel del Estado y la gestión pública pasó rápidamente a segundo plano una vez más. Fuese por la “indigestión” de la ciudadanía luego de la fatigosa batalla del referéndum, o por el cálculo electoral de ciertas agrupaciones, el tema estuvo conspicuamente ausente de la campaña presidencial de 2010, y apenas asomó muy tímidamente en la de 2014. No obstante, la aparente “no decisión” anunciada por Solís (2007) podría haber ocultado inicialmente una actitud muy costarricense: la tendencia a buscar soluciones mediante la “transacción” (Cañas 1982, Sánchez 2007a, Rodríguez Vega 2015). La estrechez de los márgenes de votación por los que triunfaron Oscar Arias Sánchez en 2006 y el “Sí” al TLC en 2007, así como la incrementada agitación social verificada entre 2011 y 2013 (PEN 2013), bien podrían ser leídas como una demanda concreta de la ciudadanía: la preservación (en principio) del esquema weberiano de gestión pública, pero al mismo tiempo el mandato de introducirle las actualizaciones y mejoras prometidas por la corriente gerencialista y validados desde el neo-institucionalismo: es decir, en términos hegelianos, la *síntesis*. O lo que en adelante puede definirse como el “consenso centrípeto”.

De ser correcto este análisis, la importancia del punto no puede soslayarse. En primer lugar, evidenciaría que un sector mayoritario de la ciudadanía costarricense intuye lo que el debate intelectual más reciente ha venido poniendo en evidencia: el enfoque dogmático e inflexible que

caracteriza tanto al neoliberalismo (Frank 2015) como al neosocialismo “a la sudamericana” (Rodríguez González 2006) —representados en el Congreso costarricense por el Movimiento Libertario y el Frente Amplio, respectivamente— está esencialmente superado. En muchos aspectos el tiempo ha dado la razón a los moderados del “Sí” y en otros a los del “No”; pero los recalcitrantes de ambos lados han quedado invariablemente desmentidos. En segundo lugar, y como corolario de lo anterior, indicaría que sigue imperando la desconfianza hacia los intentos por privilegiar alguno de estos paradigmas “obsoletos” desde el poder público, en especial cuando los asocia con la falta de transparencia (Colburn y Sánchez 2000, Schmidt 2015). Un ejemplo fue la impopularidad del modelo de “concesiones” impulsado desde finales de la década del 2000, que mediante contrato trasladaba a manos privadas la administración y el usufructo de obras públicas por un periodo determinado, modalidad que —percibida como una privatización disimulada, excesivamente costosa para los usuarios y contraria al interés público (Brunner 2010)— obtuvo la dudosa distinción de dirigir contra ciertas empresas particulares un número inédito de protestas que normalmente se habrían enfocado contra los actores políticos, entre 2011 y 2013. De hecho el repudio popular obligó a la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, a anular el contrato que involucraba la principal carretera del país (PEN 2014).

Un tercer aspecto derivado de la hipótesis planteada, quizás el más relevante para el tema de este número, es la naturaleza cambiante de la relación de la ciudadanía con la gestión pública, y su ansia de participar en la definición del papel que debe desempeñar el Estado. Se observa una insatisfacción, o “indigestión” crónica, cada vez más activa, con la institucionalidad democrática en general (PEN 2014), que es en parte producto de las crecientes demandas de una sociedad más urbanizada, con mayor nivel educativo y mejor acceso a la información; pero ese descontento crónico no se traduce en una desilusión sistémica hacia la democracia (LAPOP 2014). Es decir, lo que le produce impaciencia pareciera ser el deseo de que la administración pública le responda *de otro modo*, más que *en otro sentido*—pues sobre esto último pareciera la ciudadanía haber llegado, espontánea y tácitamente, a un grado de

acuerdo que no fueron capaces de alcanzar los dirigentes políticos en un escenario de alta polarización (PEN 2013, 2015).

Este “consenso centripeto” —no por ello libre de cuestionamientos— consiste en dos pilares fundamentales, íntimamente relacionados: la profesionalización y despolitización del aparato administrativo, y una actuación proactiva y eficaz del Estado para proteger y desarrollar el capitalismo, conteniendo a la vez sus excesos en tanto puedan convertirse, al decir de Fuerstein (2015) en una amenaza para el sistema democrático. La ciudadanía costarricense está impaciente por que la administración pública le responda *de otro modo*, más que *en otro sentido*

8. Cenicienta y su madrastra: el ajedrez interminable

El primero de estos pilares es, en sí, una reformulación del ideal weberiano, que como se ha visto, ha influido sobre la administración pública en Costa Rica al menos desde 1949. Se ha visto que lo que Evans y Rauch (1999) denominan “*la hipótesis de Max Weber*” es que, en presencia de ciertas características, una organización administrativa pública incrementa su capacidad de fomentar una economía capitalista. Tales características serían las siguientes: a) salarios competitivos respecto al sector privado, b) estabilidad laboral, es decir protección jurídica frente al despido arbitrario, c) posibilidades de ascenso en la organización hasta los niveles directivos, incluyendo promoción interna y d) reclutamiento “meritocrático” mediante exámenes públicos y competitivos. Estas características ciertamente están presentes en la Administración Pública de Costa Rica, pero sólo a medias.

Los salarios en el sector público, estructurados como una base a la que se agregan beneficios progresivos, suelen ser blanco de iracundas críticas —generalmente dirigidas a considerarlos “excesivos”— que se han incrementado en frecuencia y vigor ante el panorama de déficit fiscal (*La Nación* 2014, Cruz Castro 2015, PEN 2015). Algunas instituciones, notablemente la Contraloría General de la República, el Banco Central y las Superintendencias, han variado hacia un esquema de “escala global” que en teoría asegura la competitividad (Loría y Umaña 2014, BCCR 2015), aunque no siempre es claro el procedimiento de cálculo. En términos

generales, sin embargo, puede decirse que los salarios del sector público superan cómodamente a los del sector privado, y que éste absorbe una proporción mucho más significativa de profesionales, aunque el empleo público también presenta problemas de inequidad (PEN 2015).

De los cuatro ángulos de la administración pública weberiana, el más respetado en Costa Rica pareciera ser la estabilidad laboral, aunque no sin bemoles (PEN 2015). Por un lado, el procedimiento administrativo para imponer sanciones o despedir a funcionarios corruptos o incompetentes suele ser más arduo de lo que debiese; y por el otro, al estar fragmentada la responsabilidad institucional sobre el tema del empleo público (Loría y Umaña 2014), existen suficientes portillos para que esta estabilidad sea rota en perjuicio de los servidores, mediante programas de “movilidad laboral” o “reestructuraciones” fabricadas para disfrazar despidos arbitrarios, o la utilización del *mobbing* u hostigamiento laboral.

En contraste, la posibilidad de ascenso hasta los niveles directivos está a menudo bloqueada por el hecho de encontrarse estos últimos reservados a los nombramientos políticos (lo que además pone en entredicho el otro principio weberiano, la *meritocracia*). Esto implica la posibilidad—que se realiza con bastante frecuencia—de que un cuerpo altamente profesionalizado quede a cargo de un jerarca cuyos atestados no sean necesariamente los apropiados para dicha área. Un ejemplo lo constituyó el nombramiento de René Castro Salazar como Ministro de Relaciones Exteriores, en mayo de 2010. Castro, ingeniero especializado en temas ambientales y desarrollo sostenible, carecía en cambio de formación o experiencia diplomática previa; y su gestión fue calificada de “tormentosa” (*La Nación* 2011). Los funcionarios de carrera en dicho Ministerio protestaron incesantemente contra lo que consideraron nombramientos politizados en el Servicio Exterior por parte de Castro, amén de que se le responsabilizó por un abordaje supuestamente torpe de la política exterior hacia Nicaragua, que culminó con el conflicto de Isla Calero (*La Jornada* 2011). Finalmente, Castro dejó el cargo poco más de un año después, para ser reemplazado por un diplomático de carrera, Enrique Castillo (*La Nación* 2011), y fue trasladado al Ministerio de Ambiente y Energía, área para la cual su formación y experiencia

resultaban mucho más idóneas, y donde su desempeño estuvo exento de las perturbaciones vividas en su anterior cargo.

Otro caso análogo fue el nombramiento de Carlos Arias Poveda como Superintendente General de Valores, a mediados de 2012. La Superintendencia, encargada de vigilar y regular el mercado de valores en el país, es por su naturaleza un cuerpo altamente técnico y especializado; sin embargo, Arias Poveda provenía del mundo bursátil—precisamente el regulado por la institución que pasaba a encabezar—y carecía de experiencia alguna en el sector público (*El Financiero* 2012a) o de título universitario pertinente (*El Financiero* 2012b). Su hoja de vida, en cambio, daba cuenta de numerosos cargos en entidades bursátiles y financieras vinculadas al entonces Vicepresidente de la República, Luis Lieberman (*El Financiero* 2012a). Es dable colegir que este nombramiento no obedeció al esquema weberiano de la meritocracia—entendida como el ingreso a la función mediante exámenes competitivos—ni a la realización de las posibilidades de ascenso de un funcionario de carrera. Valdría la pena preguntarse, más bien, si no se trató de una manifestación del síndrome de la “*puerta giratoria*” (Lüchinger y Moser 2012) o, en el peor de los casos, de lo que Stigler (1971) denominaba “*captura del regulador por el regulado*”.

Al otro extremo se situaría el Poder Judicial, que al lado del Tribunal Supremo de Elecciones son posiblemente las áreas de la gestión pública en general que más características weberianas presentan. En la Corte Suprema de Justicia los únicos nombramientos de orden político son, por supuesto, los magistrados; pero al requerir mayoría calificada en el Congreso y existir requisitos constitucionales mínimos, los funcionarios judiciales de carrera tienen posibilidades más bien altas de acceder a estos cargos. La estabilidad laboral, las probabilidades de ascenso, el ingreso por mérito profesional y los salarios competitivos caracterizan a ambas instituciones, y su desempeño en relación con los administrados, aunque no exento de críticas, es en términos generales bastante positivo (PEN 2014, 2015). Además, el Poder Judicial es, de todas las instituciones públicas, la que más programas de modernización ha ejecutado en los

últimos 20 años y la que más ha extendido su cobertura geográfica y temática (PEN 2015).

En resumen, puede estimarse que—a pesar de las turbulencias políticas y económicas atravesadas en las últimas siete décadas—el modelo predominante en la gestión pública costarricense (la “Cenicienta” de este cuento) sigue siendo el weberiano clásico, aunque con ciertas debilidades crónicas producto de las intromisiones y zancadillas de la clase política (una vez más, la “madrastra”), quizá más preocupada por reservarse algún grado de poder propio que por implementar un esquema alternativo, por ejemplo la Nueva Gerencia Pública. No deja de observarse, sin embargo, que la modalidad costarricense de weberianismo—bajo el sutil influjo de la corriente neo-institucionalista de la “gobernanza”—ha demostrado una notable capacidad de adaptación cuando las circunstancias la han empujado: ejemplos de ello, además de los casos ya citados del Poder Judicial y el TSE, son los bancos del Estado, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y otras entidades en las cuales se han introducido mejoras significativas en la interacción con la ciudadanía, ya sea por las exigencias de la apertura frente a la competencia privada (casos del ICE, bancos e Instituto Nacional de Seguros), o por la necesidad de dar una respuesta institucional a tono con las incrementadas demandas de la ciudadanía (Poder Judicial, TSE, Banco Central, Defensoría de los Habitantes). Están pendientes, sin embargo, cambios importantes en el régimen de empleo público para disminuir la dispersión salarial (Loría y Umaña 2014), el rediseño de algunas instituciones anquilosadas (suele citarse a la Refinadora Costarricense de Petróleo, reducida a ser un mero distribuidor de combustible al mayoreo) y finalmente, la introducción de mejoras en sectores de impacto directo sobre la población, como lo son el sistema educativo, el de salud, el acceso a vivienda, el mantenimiento y desarrollo de la infraestructura, y los trámites para iniciar y mantener empresas (PEN 2015), todos los cuales parecieran lucir todavía su atuendo de “Cenicienta” algo maltratada.

9. Construyendo el País de las Maravillas: el papel del Estado

El segundo pilar del “consenso centrípeto” que ha venido tomando forma en Costa Rica desde la década pasada es el papel del Estado, como

garante de los derechos de la ciudadanía por un lado, y por el otro como “moderador” y “facilitador” del desarrollo nacional. El paradigma costarricense, aun careciendo de una definición clara, insinúa un anhelo de mantenerse equidistante entre el escepticismo hacia las estructuras tradicionales de la administración pública, características de la economía política neoclásica (Ferraro 2009) y la no menos intensa desconfianza hacia la presunta idoneidad de los modelos de gestión adaptados de la empresa privada para realizar el interés público, propio del neo-institucionalismo (Fuerstein 2015). Los últimos tres gobiernos —del PLN los dos primeros y del PAC el restante— parecen compartir a grandes rasgos las ideas sobre el estilo de desarrollo más conveniente para el país (PEN 2015). Todos parecen aceptar la afirmación de que el capitalismo es ya un irreversible fenómeno global, y que el papel ideal de un Estado en este contexto es el de matizar sus efectos en beneficio de la colectividad (Meyer 2015, Rangan 2015b). En ninguno de los tres gobiernos ha existido una propuesta de modificar sustantivamente los fundamentos del modelo económico vigente en Costa Rica desde hace dos decenios, cuya principal característica es una amplia inserción en este capitalismo global (PEN 2014), ni tampoco para alterar o desarticular el sistema de bienestar social desarrollado desde la década de 1940. Esto es muy revelador si se consideran, por un lado, las acusaciones políticas lanzadas contra los gobiernos del PLN en el sentido de conspirar para dismantelar el Estado solidario en nombre del “*capitalismo de amigotes*”, y por el otro las que se repiten *ad nauseam* contra el actual gobierno del PAC, al que se atribuye la intención de destruir la economía de mercado por una supuesta alianza secreta con el neosocialismo autoritario sudamericano. Estas afirmaciones—resabios tardíos del paupérrimo debate alrededor del TLC con los EEUU—parecieran no ser más que retórica hueca, pues carecen de toda seriedad a la luz de la amplia visión del desarrollo humano sostenible que han compartido con claridad los tres gobiernos (PEN 2011, PEN 2015).

En la dimensión productiva, por ejemplo, se han mantenido líneas muy similares en cuanto a la política monetaria, fiscal y tributaria, así como en los temas de infraestructura de transportes, comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa para modernizar el aparato productivo nacional (PEN 2015). Es notable en las actuaciones de los tres gobiernos,

además, una preocupación por combatir la desigualdad social y mejorar la distribución de la riqueza—una herejía para los seguidores del libertarismo a ultranza (Frank 2015), pero una condición necesaria para el desarrollo sostenible, desde el punto de vista neo-weberiano (PNUD 2002, Henderson y otros 2007). Si bien el tema de la seguridad ciudadana no ha tenido en el presente periodo tanta relevancia como en el anterior (PEN 2015)—lo que puede explicarse por la formación profesional de la Presidenta Chinchilla Miranda y sus antecedentes como Ministra de Seguridad Pública y de Justicia—, lo cierto es que prácticamente no se discute que el Estado, sin importar el signo ideológico del gobierno de turno, es el llamado a preservarla en un marco de respeto a los derechos humanos (PNUD 2002, CIDH 2009, Casas 2015). Hay también un acuerdo tácito en que es responsabilidad del Estado no sólo la provisión de servicios públicos—salud, educación y vivienda—sino la atención especial a los sectores más vulnerables, y la inversión social destinada a crear condiciones para una reactivación de la economía interna, especialmente en el tema del “capital humano”, lo mismo que el apoyo al emprendedurismo, al turismo rural y a los encadenamientos productivos (PEN 2015). Existe un alto grado de acuerdo en el mantenimiento de ciertas medidas “distributivas” que, por sus efectos, constituyen en realidad inversiones a futuro en capital humano (Rangan 2015b). Cabe señalar también el consenso en que el crecimiento económico es indispensable para la reducción de la pobreza, y consciencia de que las condiciones para dicho crecimiento pasan por una institucionalidad sólida (Evans y Rauch 1999, Henderson y otros 2007) y por un combate decidido a la corrupción en la Administración Pública (Schmidtz 2015, PEN 2015). Se observa un deseo acrecentado de romper la hostilidad de las estructuras burocráticas tradicionales al escrutinio público (PEN 2015). También predomina, sin embargo, cierta reticencia a separar la función de gobierno —como mandato político transitorio— de la función de Estado, que debe entenderse como el elemento profesional permanente de la función pública.

En resumen, puede afirmarse que Costa Rica ha adoptado —quizá con más realismo que entusiasmo— un modelo ecléctico de Estado, basado en el “consenso centripeto” y repudiando tanto el extravagante “gigantismo”

estadista de la década de 1970 como las recetas de privatización y Estado mínimo propugnadas durante la de 1990. Todos los países mezclan en alguna medida instituciones capitalistas y socialistas (Rangan 2015b), y la combinación costarricense, si bien en ningún caso puede considerarse óptima, pareciera ser relativamente satisfactoria. Los debates de la actualidad en el país se centran más en el método idóneo para lograr un objetivo, y no en la pertinencia de dicho objetivo: por ejemplo, no se discute si el Estado o el mercado son más efectivos para reducir la pobreza, sino únicamente si los programas sociales existentes son suficientes o hacen falta políticas públicas más efectivas, y sobre el impacto fiscal que puedan tener estas medidas. Quedan todavía, por supuesto, nostálgicos que añoran el *Consenso de Washington* o sueñan con la gran revolución social (Ferraro 2009); y quedan también los retos en el campo de la eficiencia pública frente a la multiplicación de los intereses relevantes (Meyer 2015), la representatividad democrática (PEN 2015) y la maltrecha capacidad de articular las políticas públicas con miras a maximizar la distribución del bienestar.

En última instancia, sin embargo, pareciera comenzar a aflorar en Costa Rica—como en otros países—cierta consciencia de que, en palabras del empresario Ramón Mendiola (2015b), “*no podemos dejarle toda la responsabilidad al Gobierno*”. Las herramientas clásicas del Estado-Nación van siendo cada vez más insuficientes—y sus agentes más vulnerables a la corrupción—para reducir los impactos sociales del sistema capitalista globalizado (Meyer 2015, Schmitz 2015), de modo que se vuelve claramente insostenible el paradigma del capitalismo basado en el autointerés puro y duro (March 2015, Barney 2015). La interminable reflexión sobre la ética en la función pública (Beers 2003, Calderón 2014, Schmitz 2015) empieza a ser respondida con una preocupación por replantear el desempeño y objetivo de las corporaciones privadas, introduciendo un contenido de valores que las convierta en complementos del Estado tradicional como agentes de bienestar humano (Anderson 2015, Snabe 2015, Mendiola 2015a). Aún está por verse, sin embargo, si este incipiente despertar llega a convertirse en una verdadera corriente, capaz de ser—ahora sí—el “Hada Madrina” o el “Príncipe Azul”

que traiga la felicidad sempiterna a la desventurada “princesa” de la Administración Pública.

Y colorín colorado... este cuento ha terminado.

10. Bibliografía

Al Día, periódico (1997) “Frenada reforma estatal”. Costa Rica, 9 de noviembre de 1997.

ANDERSON, Elizabeth (2015) “Business Enterprise as an Ethical Agent”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

ARIAS SÁNCHEZ, Oscar (1995) “Privatizar para abolir la ignorancia”. En: *La Nación* (periódico), 3 de diciembre de 1995.

ARIAS SÁNCHEZ, Oscar (1996) “Para abolir la ignorancia actuemos”. En: *La Nación* (periódico), 10 de enero de 1996.

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar (2005) *Mis ocho compromisos*. Instituto de Formación Política Rodrigo Facio.

ARROW, Kenneth J. (2015) “Some Failures of the Economy”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

AUYERO, Javier (1996) “La doble vida del clientelismo político”. En: *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Nº 8, Buenos Aires, abril de 1996.

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2015) *Manual de Políticas Salariales* <http://www.bccr.fi.cr/publicaciones/administrativos/Manual_Politicas_Salariales.pdf>. Consultado el 9 de diciembre de 2015.

BANCO MUNDIAL (1989) *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-Term Perspection Study*, Washington, D.C.

BARNEY, Jay B. (2015) "Shareholders, Stakeholders, and Strategic Factor Markets". En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

BEERS, Robert F. (2003) *Régimen Jurídico de la Ética en la Función Pública*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Derecho, Universidad de Costa Rica.

BEERS, Robert F. (2006) "Partidos políticos en el ámbito local". En: *Revista de Derecho Electoral*, N° 2. Tribunal Supremo de Elecciones.

BEERS, Robert F. (2008) *Recuperación y sostenibilidad electoral del Partido Liberación Nacional*. Programa de Máster en Estudios Políticos Aplicados, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas. Madrid: FIIAPP.

BEERS, Robert F. (2009) *El camino fácil a un nuevo periodo: partidos políticos, abstencionismo y reelección de municipales en Costa Rica*. Programa de Máster en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca.

BLUTMAN, Gustavo y otros (2016) "Alimentando el debate de la gestión pública: la mesa está servida". En: *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, N° 33. Asociación de Administradores Gubernamentales de la República Argentina.

BOOTH, John A. (1998) *Costa Rica: Quest for Democracy*. Boulder; Oxford: Westview Press.

BRUNNER, Stephan (2010), declaraciones en "Renegociación de Carretera a Caldera fue en detrimento del interés público". En: *TicoVisión* (periódico), 3 de noviembre de 2010 <<http://www.ticovision.com/cgi-bin/index.cgi?action=printtopic&id=2867>>. Consultado 9 de diciembre de 2015.

CALDERÓN, Gilberth (2014) "Ética en la función pública". En: *La Nación* (periódico), 21 de junio de 2014.

CALDERÓN FOURNIER, Rafael Ángel (2006) "Votación atípica". En: *La Nación* (periódico), 24 de marzo de 2006.

CANSINO, César (2006) “Adiós a la ciencia política: crónica de una muerte anunciada”. En: *Metapolítica*, Vol. 10.

CAÑAS, Alberto (1982) *Los 8 Años*. EUNED.

CASAS ZAMORA, Kevin (2008) “CAFTA: A pesar de los pesares”. En: *El Financiero* (periódico), 11 de noviembre de 2008.

CASAS ZAMORA, Kevin (2015) “La pequeña oportunidad de Venezuela”. En: *La Nación* (periódico), 11 de diciembre de 2015.

CASAS ZAMORA, Kevin y Fernando F. SÁNCHEZ (2007) “Memorándum: algunas acciones urgentes para activar la campaña del Sí al TLC”. En: *Semanario Universidad*, 6 de agosto 2007.

COLBURN, Forrest y Fernando F. SÁNCHEZ (2001) *Empresarios centroamericanos y apertura económica*. EDUCA.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS (2009) *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Organización de los Estados Americanos.

CRUBAUGH, Emily R. K. (2011) *Economic Theory and the Financial Crisis: A Systematical Analysis on the 'Financial Times'*. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Estudios de Desarrollo, Brown University.

CRUZ CASTRO, Fernando (2015) “Respuesta a reportaje sobre pago de incapacidades en el Poder Judicial”. En: *La Nación* (periódico), 15 de octubre de 2015.

Diario Extra, periódico (2007) “Denuncian reconocidos médicos: ¡Venderán huesos, órganos humanos y tejidos en TLC!”. Costa Rica, 10 de julio de 2007.

Diario Extra, periódico (2008) “Alianza pro-TLC en cuidados intensivos”. Costa Rica, 23 de mayo de 2008.

El Financiero, periódico (2012a) “CONASSIF nombra a Carlos Arias Poveda como Superintendente de Valores”. Costa Rica, 30 de mayo de 2012.

El Financiero, periódico (2012b) “Jefe de SUGEVAL con menos salario”. Costa Rica, 22 de julio de 2012.

EMBAJADA DE ISRAEL EN COSTA RICA (2014): *Relaciones Israel-Costa Rica* <<http://embassies.gov.il/san-jose/Relaciones%20Israel-Costa%20Rica/Pages/Relaciones-Israel-Costa-Rica0123-1809.aspx>>. Consultado 28 de noviembre de 2015.

EVANS, Peter y James RAUCH (1999) “Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”. En: *American Sociological Review* 64(5).

FERRARO, Agustín (2006) “Una Idea muy Precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina”. En: *Latin American Research Review*, Vol. 41, Nº 2.

FERRARO, Agustín (2009) *Sobreviviendo a la Gobernanza: Ciencia de la Administración y Ciencia Política en el Estado moderno, con especial referencia a países de América Latina*. Universidad de Salamanca.

FRANK, Robert H. (2015) “Positional Externalities as a Source of Market Failure”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

FUERSTEIN, Michael (2015) “Contesting the Market: An Assessment of Capitalism’s Threat to Democracy”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

HENDERSON, Jeffrey y otros (2007) “Bureaucratic Effects: ‘Weberian’ State Agencies and Poverty Reduction”. En: *Sociology*, SAGE Publications.

HUBER, John y Nolan McCARTY (2001) *Legislative organization, bureaucratic capacity and delegation in Latin American democracies*. Contribución para la conferencia *Brazilian Political Institutions in Comparative Perspective*, U. de Oxford, mayo 2001. <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=6EDA501FDB C964D7854362F5614DB642?doi=10.1.1.25.3871&rep=rep1&type=pdf>>. Consultado 27 de noviembre de 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS: *IX Censo Nacional de Población* – 2000
<<http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>>. Consultado 1 de diciembre de 2015.

JAFAR, Majid H. (2015) “What’s Wrong with Capitalism?” En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

JANIS, Irving L. (1982) *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.

KAUFMAN, Henry (2009) “How Libertarian Dogma Led the Fed Astray”. En: *The Financial Times* (periódico), 28 de abril de 2009.

La Jornada, periódico (2011) “Guerra de cancilleres en Costa Rica”. Nicaragua, 19 de julio de 2011.

La Nación, periódico (2004) “Dos Expresidentes pasarán Navidad en la cárcel”. Costa Rica, 24 de diciembre de 2004.

La Nación, periódico (2007a) “Crece ventaja del Sí entre electores decididos a votar”. Costa Rica, 3 de setiembre de 2007.

La Nación, periódico (2007b) “Virtual empate entre el Sí y el NO”. Costa Rica, 24 de setiembre de 2007.

La Nación, periódico (2007c) “NO 55%, Sí 43% entre electores decididos a votar”. Costa Rica, 3 de octubre de 2007.

La Nación, periódico (2011) “De la tormenta de Castro a la calma de Castillo”. Costa Rica, 7 de agosto de 2011.

La Nación, periódico (2014) “Editorial: Salarios del sector público”. Costa Rica, 22 de febrero de 2014.

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT (2014) *Americas Barometer – Costa Rica 2014*. Universidad de Vanderbilt <www.AmericasBarometer.org>. Consultado 7 de diciembre de 2015.

LORÍA, Miguel y Carlos UMAÑA (2014) *Costa Rica: empleo y política salarial del sector público*. Serie Programa Visión PV-02-14. Costa Rica: Academia de Centroamérica.

LÜCHINGER, Simon y Cristoph MOSER (2012) *The Value of the Revolving Door: Political Appointees and the Stock Market*, KOF Working Papers No. 310, Suiza, setiembre de 2012.

MARAVALL, José María (2008) “La democracia y las elecciones como control retrospectivo de los gobiernos”. En: *La confrontación política*. Madrid: Taurus.

MARCH, James G. (2015) “Do the Mistakes Lie in Decision-Makers or in Economics?” En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

MARCH, James G. y Johan H. OLSEN (1995) *Democratic Governance*, New York: The Free Press.

MENDIOLA, Ramón (2015a) “Holistic Capitalism: The Role of Individuals”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

MENDIOLA, Ramón (2015b) “No debemos esperar que el Gobierno haga todo por nosotros”. Entrevista: *La República* (periódico), 2 de marzo de 2015.

MESA LAGO, Carmelo (2000) *Market, Socialist, and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance: Chile, Cuba, and Costa Rica*. Johns Hopkins University Press.

MEYER, John W. (2015) “Social Control in a Stateless World Society: Confronting and Constructing Social Problems”. En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

MURPHY, Austin (2008) “An Analysis of the Financial Crisis of 2008: Causes and Consequences”. En: *Social Sciences Research Network Library*, <<http://www.ssrn.com/abstract=1295344>>

PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA (2001) *Convocatoria a las y los costarricenses*. Programa de gobierno para el periodo 2002-2006.

PARTIDO ACCIÓN CIUDADANA (2005) *Convocatoria a la Ciudadanía*. Programa de gobierno para el periodo 2006-2010.

PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL (2005) *Una sociedad integrada por las oportunidades: Congreso Ideológico Daniel Oduber Quirós*. Instituto de Formación Política Rodrigo Facio.

PIEDRA MARÍN, Ruth (2007) “Avances y proyección de Gobierno Digital en Costa Rica”. En: *Revista de Servicio Civil*, octubre de 2007.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002) *Segundo informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá* <http://hdr.undp.org/sites/default/files/central_america_2002_sp.pdf>. Consultado 11 de diciembre de 2015.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2014) *Informe sobre Desarrollo Humano 2014* <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>>. Consultado 28 de noviembre de 2015.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2011) *Cuarto Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2013) *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2014) *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2015) *Vigésimo Primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Programa Estado de la Nación.

PROGRAMA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO,
Universidad de Costa Rica (2008) *Hacia la sociedad de la información y el conocimiento: Informe 2007*
<http://www.prosic.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/capitulo_01.pdf>. Consultado 4 de diciembre de 2015.

RANGAN, Subramanian (2015a) "Introduction". En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

RANGAN, Subramanian (2015b) "Problem: Discussion Summary". En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Guillermo (2006) *El Socialismo del siglo XXI*. Centro de Economía Política Juan de Mariana. Caracas, Venezuela.

RODRÍGUEZ VEGA, Eugenio (2015) *Biografía de Costa Rica*. 4ª edición. Editorial Costa Rica.

SÁNCHEZ, Fernando F. (2000) "Gobernabilidad en América Central". En: *En Resumen*, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), INCAE
<https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/bol_0005.pdf>.
Consultado 2 de diciembre de 2015.

SÁNCHEZ, Fernando F. (2007a) *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Universidad de Salamanca.

SÁNCHEZ, Fernando F. (2007b) "Sostenibilidad democrática en América Latina: la importancia de la inclusión social". En: Fernando Carrillo Flórez y Luis Alberto Cordero (eds.) *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

SARTORI, Giovanni (1986) *La política, método, ciencia y filosofía*. Fondo de Cultura Económica, México.

SCHMIDTZ, David (2015) "Corruption: What Really Should Not Be For Sale". En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

SEN, Amartya (2009) "Adam Smith's Market Never Stood Alone". En: *The Financial Times* (periódico), 11 de marzo de 2009.

SEN, Amartya (2015) "Progress and Public Reasoning". En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

SNABE, Jim H. (2015) "A Unique Opportunity: Balance without Trade-offs?" En: Subramanian Rangan (ed) *Performance and Progress: Essays on Capitalism, Business, and Society*. Oxford University Press.

SOLÍS, Ottón (2007) "Lo que está en la palestra es sólo el TLC". Entrevista: *La Nación* (periódico), 17 de setiembre de 2007.

STIGLER, George (1971) "The Theory of Economic Regulation". En: *Bell Journal of Economics and Management Science*, Universidad de Chicago.

STIGLITZ, Joseph (2009) "Needed: A New Economic Paradigm". En: *The Financial Times* (periódico), 20 de agosto de 2010.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (2006) *Cómputo de votos y declaratorias de elección 2006: Presidencia y Vicepresidencias de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa y Regidurías Municipales*. Costa Rica: TSE.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (2007) *Resultados del Referéndum 2007* <http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm>. Consultado 6 de diciembre de 2015.

VILLALTA, José María (2007) "El TLC sí privilegia el comercio sobre la protección de la vida, la salud y el ambiente" <<http://tlcradiou.blogspot.com/2007/05/el-tlc-s-privilegia-el-comercio-sobre.html>>. Consultado 5 de diciembre de 2015.

WEBER, Max (1921/1964) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Volúmenes I y II. Fondo de Cultura Económica, México.

YASHAR, Deborah (1995) "Civil War and Social Welfare: The Origins of Costa Rica's Competitive Party System". En: Scott Mainwaring y Timothy

Scully (eds) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Máster en Ciencias Políticas (Universidad de Salamanca, España), en Estudios Políticos Aplicados (FIIAPP, España) y en Derecho Constitucional (UNED, Costa Rica).

Letrado Meritorio de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2015). Profesional en Elaboración de Normativa, Superintendencia General de Valores de Costa Rica (2010-2015). Consultor académico, Universidad Cristiana de Panamá.

“EL BUEN VIVIR” META DE LA PLANIFICACIÓN ECUATORIANA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO SOCIAL

Roberto Rosero E.

Palabras clave

Planificación, Plan Nacional, Metas y objetivos del Plan Nacional, Ecuador

1. Introducción

El Buen Vivir se planifica, no se improvisa. El Buen Vivir es la forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad. No es buscar la opulencia ni el crecimiento económico infinito (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

En 1979 Ecuador retorna a la democracia, la cual se caracterizó por la inestabilidad política con la transición de más de doce presidentes. En América Latina como en Ecuador, los años 80 y los años 90 estuvieron marcados sobre todo por crecimientos económicos bajos y la instauración de reformas neoliberales dentro de las economías latinoamericanas.

El gobierno de Sixto Durán Ballén establece políticas públicas en función de la reducción del tamaño del Estado y la desregulación de la economía del país; intenta privatizar la seguridad social y crea el fondo de solidaridad cuyo objetivo era transformar las instituciones públicas en empresas para su posterior venta. Todas esas medidas buscaban que el Estado tuviera cada vez menos intervención en el mercado. No es sino hasta el gobierno de Jamil Mahuad que la desregularización de la economía crea problemas estructurales dentro de la economía

ecuatoriana, sumada a los precios internacionales de petróleo bajos, lo que desembocó en una gran crisis financiera y económica, que el gobierno de Mahuad (caracterizado por tener fuertes nexos políticos con el sector financiero del país) enfrentó con una operación de salvataje de los bancos, grandes devaluaciones (el precio del dólar pasó de 6.000 sucres a 25.000) y la entrega de créditos de liquidez por parte del Banco Central hacia la banca privada; acto seguido incautó los depósitos y dolarizó la economía del país en el año 2000.

Esta crisis fue el resultado de la implementación de políticas neoliberales que no permitieron un control adecuado del sistema financiero, lo que habilitó el mal manejo de los bancos con créditos vinculados¹ generando una crisis económica y demostrando que el mercado no era capaz de autorregularse, sino que, por lo contrario, su desregulación creó muchos problemas en la economía del país.

La crisis de 2000 fue el resultado de la implementación de políticas neoliberales que no permitieron un control adecuado del sistema financiero

Los años 2000- 2006 se consideran un periodo convulsionado, tanto en lo político como en lo económico; en el año 2008 se aprueba una nueva Constitución, en donde se prioriza nuevamente la planificación como una herramienta para lograr el desarrollo de la sociedad ecuatoriana en función del “Buen Vivir”. Entre otras, la nueva Constitución establece la obligatoriedad de planificar el desarrollo nacional por parte de todo el sector público², tanto con la elaboración de Planes de Desarrollo

¹ La liberalización del sistema financiero a través de la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, que fue emitida en el gobierno de Sixto Durán-Ballén y publicada en el Suplemento del Registro Oficial 439 del 12 de mayo de 1994, permitió que haya un escaso control sobre créditos vinculados, estableciéndose en operaciones financieras inexistentes o préstamos concedidos a empresas o personas del mismo grupo económico, principalmente para que la banca se benefició de una rentabilidad elevada que al final se transformó en problemas de liquidez, la cual que fue cubierta por los préstamos otorgados por el Banco Central.

² Tanto el gobierno central como los diferentes gobiernos seccionales, tienen mandato constitucional sobre la obligatoriedad de la planificación del país, los artículos 241, 279 y 280

Nacionales por parte del gobierno central, como de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial por parte de los gobiernos seccionales.

En el año 2010 se aprueban dos instrumentos legales importantes dentro del ámbito de la planificación, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Administración y Descentralización (COOTAD); el primero establece el vínculo directo de la planificación nacional, a través de los planes de desarrollo con el Presupuesto General del Estado (PGE), y el segundo establece las responsabilidades que tiene cada uno de los diferentes estamentos del gobierno dentro de la planificación del país. Con estas dos instrumentos legales lo que se trata es de canalizar el PGE al Plan Nacional de Desarrollo del país; y, que los gobiernos seccionales canalicen sus asignaciones fiscales a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT). Estos planes se convierten en una herramienta de evaluación y gestión política, ya que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)³ gozan de autonomía en el ámbito de su planificación siempre y cuando los diferentes ingresos y especialmente gastos que se determinen en esa unidad política, estén contemplados dentro del PDOT propuesto.

Esto se convierte en una herramienta de evaluación y calificación política para cada uno de estos gobiernos seccionales ya que se establecen las obras y recursos que el GAD se plantea realizar a mediano y largo plazo incluyendo los aspectos metodológicos más importantes de la planificación: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

Es importante mencionar que uno de los principales cambios de la Constitución actual respecto de la de 1998, es lo correspondiente a las asignaciones fiscales. La anterior Constitución no contemplaba la planificación a largo plazo de modo que la discrecionalidad de las

de la Constitución, crean las condiciones para el desarrollo de la planificación en el país, además de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

³ Los Gobiernos Autónomos Descentralizados están constituidos por todas las unidades administrativas del Estado a nivel de provincias, cantones y juntas parroquiales rurales, que se constituyen en la división política del Ecuador y cuyos representantes se eligen a través de votación.

asignaciones fiscales respondía solo a necesidades inmediatistas. El artículo 298 de la Constitución actual prohíbe las asignaciones fiscales a excepción de la que el gobierno central debe entregar a los GAD. La COOTAD en el artículo 192 establece que: *“Los gobiernos autónomos descentralizados participarán del veintiuno por ciento (21%) de ingresos permanentes y del diez por ciento (10%) de los no permanentes del presupuesto general del Estado”*, esto garantiza que las transferencias a los gobiernos seccionales sean permanentes siempre y cuando se canalicen a través del PDOT correspondiente. Esto constituye un paso importante en el desarrollo local ya que todas las instancias del gobierno tienen la obligatoriedad de realizar su correspondiente planificación, a mediano y largo plazo, para poder ejecutar los recursos asignados.

La anterior Constitución no contemplaba la planificación a largo plazo de modo que la discrecionalidad de las asignaciones fiscales respondía solo a necesidades inmediatistas.

En el

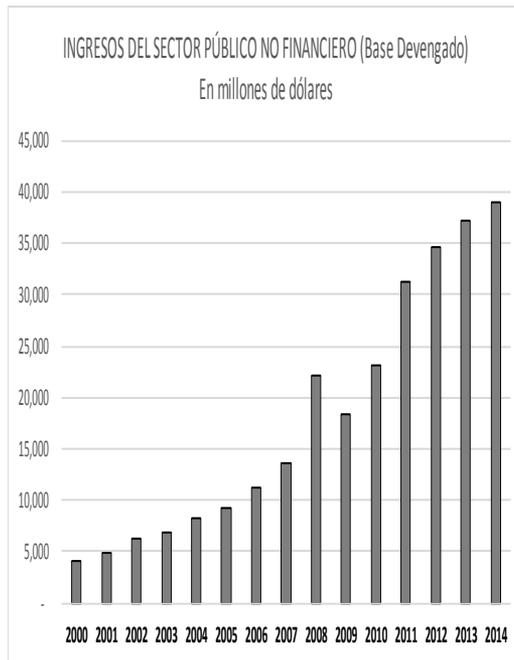
Gráfico 1 se puede verificar el crecimiento de los ingresos del Sector Público no Financiero⁴: en el año 2000 fue de 4.126 millones de dólares, y de 39.032 en el año 2015, es decir un crecimiento de más de 9 veces. Este incremento se debió a dos principales causas: primero, el incremento mundial de los precios de las materias primas, lo que en el caso de Ecuador significó que los ingresos no permanentes provenientes de la venta del petróleo, permitieron que el presupuesto pasara de 1.460 millones de dólares en el año 2000 a 10.906 millones de dólares en el año 2014; segundo, el aumento de las recaudaciones fiscales, las cuales, gracias a la dura labor del Servicio de Rentas Internas (SRI), pasaron de 1.691 millones de dólares para el año 2000 a 14.460 millones de dólares para el año 2014.

⁴ Fuente: Banco Central del Ecuador, información estadística mensual, operaciones del sector público no financiero (base devengado), <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>.

Gráfico 1
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (Base Devengado)
Millones de dólares

**INGRESOS DEL SECTOR
PÚBLICO**

AÑO	En millones de dólares
2000	4,126
2001	4,955
2002	6,361
2003	6,910
2004	8,177
2005	9,146
2006	11,263
2007	13,631
2008	22,108
2009	18,378
2010	23,178
2011	31,190
2012	34,570
2013	37,260
2014	39,032



Fuente: Banco Central del Ecuador
Elaboración: Autor

Desde el año 2014 el mercado internacional de petróleo ha registrado una disminución sobre los precios internacionales, por lo que se identifica un

riesgo latente sobre el modelo actual del gobierno y una afectación directa sobre los objetivos del Plan Nacional del “Buen Vivir”.

2. La planificación en Ecuador

En Ecuador, al igual que en la mayoría de países de América Latina, los procesos de planificación comienzan con la firma de la Carta de Punta del Este en agosto de 1961 cuando se aprobó la Alianza para el Progreso, la cual representó un impulso para la planificación y las políticas de desarrollo en la región. La Carta de Punta del Este estableció la necesidad de realizar reformas en el ámbito fiscal, buscar financiamiento y formular planes de desarrollo para mejorar las condiciones productivas y la calidad de vida (MARTNER & MÁTTAR, 2012).

En Ecuador se crea la Junta Nacional de Planificación (JUNAPLA) en el año de 1954; los primeros años de esta institución fueron destinados a la creación de planes sectoriales, con el objetivo de cimentar las bases de la industrialización del país; a la búsqueda del crecimiento económico y la priorización de procesos de orden productivo (MONCADA-SANCHEZ, 1974). En 1979 la JUNPLA fue remplazada por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que se convierte en el organismo encargado de la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo. En la década de los años 80, en la región y en Ecuador se comienzan a instaurar políticas de corte neoliberal que implican la reducción del tamaño del Estado, el control y reducción del gasto público, y la priorización de la deuda externa sobre la inversión social, entre otros. Es en esta época cuando el mercado se convierte en el regulador de las economías latinoamericanas; hoy en día se considera a este periodo como la “década perdida” de la planificación⁵.

⁵En los años 80, además de comenzar la instauración de políticas neoliberales, América Latina vivió un proceso de disminución en sus exportaciones y un considerable deterioro en los términos de intercambio. Los altos niveles de endeudamiento hicieron que los países priorizaran el pago de la deuda externa; la inversión en infraestructura y el acceso a servicios básicos quedó en segundo plano y no se priorizaron los procesos de planificación a mediano o largo plazo.

En 1998 se crea la Oficina de Planificación (ODEPLAN), en reemplazo del CONADE, en un contexto de gran turbulencia económica para Ecuador, marcado por la crisis financiera y la dolarización de la economía ecuatoriana. En esta etapa la planificación pasa a un segundo plano y hay un desordenado proceso de ejecución presupuestaria cuyo objetivo es solventar compromisos políticos, tanto del gobierno central como de los gobiernos seccionales; y, no un verdadero Plan Nacional de Desarrollo integral que cumpla las expectativas de la sociedad ecuatoriana.

En el 2004, mediante Decreto Ejecutivo No. 1372, se creó la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), pero no es sino hasta la elaboración y aprobación de la nueva Constitución (año 2008) que esta entidad estatal desarrolla primero el Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013 y luego el Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.

Actualmente la Constitución del Ecuador establece la creación de un Consejo Nacional de Planificación, presidido por el/la Presidente (a) de la República; establece la creación de una Secretaría Técnica, la incorporación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y concejos de participación ciudadana, y además establece que el Plan Nacional de Desarrollo será el instrumento para la ejecución del Presupuesto General del Estado en todos sus niveles (Constitución del Ecuador, 2008).

3. El plan nacional del buen vivir 2013 – 2017

En todo el proceso de planificación y la búsqueda del desarrollo, en función de mejorar la calidad de vida de las personas, el “Buen Vivir” ha sido relacionado con el *Sumak Kawsay*, palabra kichwa cuyo significado es “vida en plenitud”, y que refiere a la relación de los pueblos originarios andinos con la construcción comunitaria de su sociedad y la vinculación de ésta con la naturaleza. *El concepto de Sumak Kawsay también permite una mirada diferente a los pueblos indígenas que han sido inscritos en la mirada de Occidente como “movimientos sociales”, y a su praxis política como “acción colectiva”* (DÁVALOS, 2012).

El “Buen Vivir” (*Sumak Kawsay* en kichwa) refiere a la relación de los pueblos originarios andinos con la construcción comunitaria de su sociedad y la vinculación de ésta con la naturaleza

El Plan Nacional de Desarrollo del país está encaminado en la búsqueda de la sociedad que queremos a futuro, a través de una visión social diferente, priorizando relaciones sociales comunitarias y la participación activa de los individuos dentro de la comunidad para la búsqueda y la construcción de la felicidad. *El debate alrededor del Sumak Kawsay ha rebasado las fronteras ecuatorianas y latinoamericanas, ha impulsado la reflexión política y académica y ha recogido los aportes de movimientos sociales, académicos, líderes políticos y gestores de política pública. Se trata de una noción en permanente construcción* (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013)

Es así que el “Buen Vivir” se constituye en una nueva idealización de la sociedad que queremos, sociedad en constante construcción y debate cuyo objetivo es que los individuos tengan las oportunidades para desarrollarse como tales y que desde esa realización colaboren colectivamente dentro de la sociedad, en armonía con la naturaleza sobre la cimentación de la felicidad.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, presenta 12 objetivos, 93 metas, 111 políticas y 1095 lineamientos estratégicos (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013). Los objetivos son los siguientes:

1. Consolidar el Estado democrático y construir el poder popular
2. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad
3. Mejorar la calidad de vida de la población
4. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía
5. Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las diversas identidades, la plurinacionalidad y la interculturalidad
6. Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral en estricto respeto a los derechos humanos
7. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global
8. Consolidar el sistema económico social y solidario de forma sostenible
9. Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

10. Impulsar la transformación de la matriz productiva
11. Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica
12. Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Cada uno de estos objetivos significa un de la sociedad ecuatoriana, con la asignación efectiva de recursos y estableciendo la planificación como un medio indispensable para la búsqueda del desarrollo. Después de la elaboración e implementación del plan, uno de los principales aspectos es el seguimiento que debe de tener la planificación, para lo cual la SENPLADES ha optado por una escala de alerta de acuerdo a los avances que se han obtenido para la consecución de las diferentes metas del PNBV. Las metas son anualizadas para su seguimiento y se establecen cuatro categorías: cumplido, avance menor de lo esperado, con problemas y sin actualización (SENPLADES, Evaluación al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, 2015) A continuación ampliaremos lo más importante de cada uno de los objetivos y el cumplimiento del PNBV.

- I. Objetivo 1: Consolidar el Estado democrático y la construir el poder popular

Este objetivo se establece como una necesidad del gobierno para fortalecer el papel del Estado dentro de las diferentes instancias del país, especialmente en su rol regulador. Se trata de fortalecer el modo de regulación social que se requiere tanto para la transformación del régimen de acumulación, como para la construcción del régimen del Buen Vivir (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Este objetivo tiene 8 metas, las mismas que mejoran la institucionalidad del Estado en función de la participación de los individuos. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 88% de cumplimiento de las metas de este objetivo.

- II. Objetivo 2: Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad

En este objetivo se refleja la importancia de los derechos de los individuos y empuja a que el Estado establezca políticas para la erradicación de la pobreza y el acceso a la educación como metas de inclusión de los individuos de la sociedad. La igualdad y la erradicación progresiva de condiciones de pobreza requieren de la consolidación de políticas intersectoriales que complementen la generación de capacidades y oportunidades con la garantía de derechos y la inclusión económica (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

El objetivo 2 se relaciona directamente con la pobreza y la educación, y contempla 7 metas, las cuales establecen el acceso a las condiciones que mejoren los niveles de pobreza y el acceso a la educación siempre en función de la participación de los individuos. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 55% de cumplimiento de las metas de este objetivo.

III. Objetivo 3: Mejorar la calidad de vida de la población

Este objetivo se relaciona con el acceso a servicios prioritarios que el Estado debe garantizar a nivel urbano y sobre todo rural; en este marco la inversión social se constituye en uno de los principales pilares, con el objetivo de que la sociedad cuente con servicios de calidad. Mejorar la calidad de vida de la población es un reto amplio que demanda la consolidación de los logros alcanzados mediante el fortalecimiento de políticas intersectoriales y la consolidación del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Este objetivo tiene 11 metas, las cuales permiten establecer cambios sobre la calidad de los servicios públicos. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha cumplido con un 54% de las metas de este objetivo.

IV. Objetivo 4: Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía

Este objetivo se relaciona con la educación y la formación integral de los individuos, estableciéndose el derecho a la educación como una herramienta básica para salir del subdesarrollo y encontrar el buen vivir.

En el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 se abordaron temas que iban desde la importancia de una buena nutrición desde los primeros años de vida, pasando por la educación misma, hasta el disfrute de la cultura y el deporte. Los logros son visibles: una mejora sustancial del acceso a la educación, una disminución del índice de analfabetismo, la mejora de la calidad de la educación superior, y mayor investigación, entre otros (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Al objetivo se le han vinculado 8 metas, las mismas que mejoran las capacidades futuras que la sociedad va a tener, en donde la educación se vuelve un factor importante para encontrar el desarrollo. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 33% de cumplimiento de las metas de este objetivo.

- V. Objetivo 5: Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad

El objetivo 5 se relaciona con aspectos culturales, con el objetivo de crear las condiciones de expresión por parte de una sociedad diversa, para obtener una identidad nacional relacionada con el patrimonio cultural tangible e intangible del país. Este objetivo propone estrategias para fortalecer la identidad plurinacional e intercultural mediante la preservación y revitalización del patrimonio y de las diversas memorias colectivas e individuales, así como mediante el impulso de industrias culturales con contenidos diversos e incluyentes (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 20% de cumplimiento de las 5 metas de este objetivo, mientras que un 40% tiene un cumplimiento menor de lo esperado.

- VI. Objetivo 6: Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos

Este objetivo apunta directamente a profundizar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad y la convivencia ciudadana. Se debe tanto

mejorar la confianza en la justicia mediante el respeto a los derechos humanos; como fortalecer políticas públicas que permitan reducir progresiva y eficazmente los niveles de inseguridad (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Según la SENPLADES para el año 2014 se ha establecido un 91% de cumplimiento de las 12 metas de este objetivo.

VII. Objetivo 7: Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global

Se reconoce el derecho de la naturaleza, para una convivencia entre individuo y naturaleza. Se debe tomar en cuenta que el *Sumak Kawsay* construye la armonía que debe establecerse entre el individuo y la naturaleza. Ecuador es considerado entre los diecisiete países megadiversos del mundo, y tiene grandes recursos naturales; pero como también ha sufrido un gran impacto de las actividades productivas sobre tales recursos debido a urgentes necesidades de su población, es importante establecer procesos de sostenibilidad ambiental (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 83% de cumplimiento de las 6 metas de este objetivo.

VIII. Objetivo 8: Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible

La economía social y solidaria se constituye en un ámbito importante dentro de las diferentes relaciones productivas del país, y está pensado como un sistema económico que privilegia al ser humano sobre el capital. La consolidación del sistema económico social y solidario, de forma sostenible significa priorizar el desarrollo de capacidades y complementariedades humanas. Por esto, se proponen como mecanismos para el Buen Vivir: la regulación adecuada del Estado para fomentar espacios cooperativos y comunitarios a nivel nacional y regional (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

A este objetivo se le han vinculado 5 metas, las cuales tienen como objetivo mejorar las relaciones de la economía popular y solidaria como

una herramienta alternativa para la transformación productiva del país. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 100% de cumplimiento de las metas de este objetivo.

IX. Objetivo 9: Garantizar el trabajo digno en todas sus formas

En el PNBV se establece la importancia del trabajo digno y la supremacía del trabajo sobre el capital, es decir que el individuo sea visto no como un factor más de producción sino como el objetivo en sí del “Buen vivir”. El trabajo es un derecho y un deber social; en sus diferentes formas: es fundamental para el desarrollo saludable de una economía, es fuente de realización personal y es una condición necesaria para la consecución de una vida plena (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Este objetivo tiene 8 metas, las mismas que tiene relación con mejorar las condiciones del trabajo, así como reducir el desempleo y la informalidad. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 38% de cumplimiento de las metas de este objetivo, mientras que un 38% tienen un cumplimiento menor de lo esperado.

X. Objetivo 10: Impulsar la transformación de la matriz productiva

El objetivo 10 tiene relación directa con el desarrollo productivo de la economía ecuatoriana: el establecimiento de sectores estratégicos, el fomento de actividades productivas con mayor valor agregado y la incorporación del conocimiento para tener industrias con alta productividad, son algunas de las metas que se plantea este objetivo, para mejorar la inversión privada dentro de la economía ecuatoriana. La transformación de la matriz productiva supone una interacción con la frontera científico-técnica, en la que se producen cambios estructurales que direccionan las formas tradicionales del proceso y la estructura productiva actual, hacia nuevas formas de producir que promueven la diversificación productiva en nuevos sectores (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 22% de cumplimiento de las 12 metas de este objetivo, mientras que un 22% tiene un cumplimiento menor de lo esperado, por lo que se considera que es uno de los objetivos que menos avances registra.

- XI. Objetivo 11: Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica

En este objetivo se identifican los sectores estratégicos dentro de la economía ecuatoriana que generarán encadenamientos productivos capaces de mejorar las condiciones productivas del país interrelacionados con factores tecnológicos que nos ayuden a salir de la dependencia productiva de otros países. Ecuador tiene una oportunidad histórica para ejercer soberanamente la gestión económica, industrial y científica de sus sectores estratégicos; esto permitirá generar riqueza y elevar en forma general el nivel de vida de nuestra población (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Este objetivo tiene 7 metas, las mismas que identifican los avances de la consolidación de los sectores económicos estratégicos de la economía ecuatoriana. Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 57% de cumplimiento de las metas de este objetivo.

- XII. Objetivo 12: Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana

Este objetivo 12 busca la integración del país con la región y con el mundo priorizando la integración del sur del continente. El orden internacional se encuentra en una profunda dinámica de transformación y, en ese sentido, la posición de Ecuador apunta a construir procesos de ruptura con realidades existentes, a través de la consolidación de mecanismos de integración entre los países del Sur, pero particularmente entre los latinoamericanos (SENPLADES, Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, 2013).

Según la SENPLADES, para el año 2014 se ha establecido un 23% de cumplimiento de las 6 metas, mientras que un 34% tiene un cumplimiento menor de lo esperado.

SIGLAS

BCE	Banco Central del Ecuador
CONADE	Consejo Nacional de
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Administración y Descentralización
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
JUNAPLA	Junta Nacional de Planificación
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
ODEPLAN	Oficina de Planificación
PDOT	Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial
PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
PGE	Presupuesto General del Estado
SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
SRI	Servicio de Rentas Internas

Bibliografía

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. (2010). Quito.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. (2010). Quito.

Constitución del Ecuador. (1998). Quito.

Constitución del Ecuador. (2008). Quito.

- DÁVALOS, P. (2012). *Sumak Kawsay (La Vida en Plenitud)*. Obtenido de Pontificia Universidad Católica del Ecuador: <http://www.puce.edu.ec/documentos/CuestionessobreeelSumakKawsay.pdf>
- LEIVA, J. (2012). *Pensamiento y práctica de la planificación en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- LIRA, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- MARTNER, R., & MÁTTAR, J. (2012). *Los fundamentos de la planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- MONCADA-SANCHEZ, J. (1974). La evolución de la planificación en el Ecuador. *Nueva Sociedad No. 13*, 27-45.
- SENPLADES, S. N. (2009). *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES, S. N. (2013). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.
- SENPLADES, S. N. (2015). *Evaluación al Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Magister en Economía de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; actualmente cursa el Doctorado en Economía en la Universidad Nacional de Rosario (Argentina). Fue técnico de Cuentas Nacionales y Jefe de Cuentas Nacionales y Director (encargado) de Estadística Económica del Banco Central del Ecuador, además fue Asesor del Ministro Coordinador de Conocimiento y Talento Humano. Docente universitario de las cátedras de Planificación y Planificación de Desarrollo de la Universidad Central del Ecuador.

LA GESTIÓN PÚBLICA EN MÉXICO - Por Rodolfo Canto Sáenz

Palabras clave: México - nueva gestión pública-gestión del agua - política fiscal- evaluación.

Introducción

México es un país profundamente desigual y con una de las tasas de pobreza más altas en América Latina. Con una población estimada en 119.9 millones de personas en 2014, el 46.2% de la población total (equivalente a 55.3 millones de personas), está en situación de pobreza, porcentaje sólo menor al de algunos países centroamericanos; además el porcentaje de pobres se ha elevado en los últimos años. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumentó de 0.498 en 2012 a 0.503 en 2014, valor superior –es decir, mayor desigualdad– a los de países como India, China, Pakistán o Indonesia, todos ellos con ingresos per cápita menores a los de México (CONEVAL, 2015).

México tiene, también, una de las menores cargas fiscales en América Latina, que no ha crecido a pesar de los avances en la democratización del sistema político. En 1999 la recaudación de impuestos era equivalente a 9.7% del producto interno bruto y en 2012, más de una década después de consumada la alternancia, seguía siendo de 9.7% del PIB. En contraste, la recaudación total en Brasil pasó de 28.2% del PIB en 1990 a 32.4% en 2010, y en Argentina se duplicó en el mismo periodo, al crecer de 16.1% a 33.5% del PIB (Elizondo, 2014). Hoy las cargas fiscales en Brasil y Argentina no se encuentran muy lejos de las que exhiben los países de la OCDE mientras que en México, paradójicamente un país miembro de la OCDE, la recaudación es más parecida a la de los países del África subsahariana.

La anemia fiscal del Estado mexicano es una limitante estructural de primer orden a las políticas de combate a la pobreza, a la política social en general y a la prestación de servicios públicos con la calidad y cobertura que cabría esperar en una economía como la mexicana, que se cuenta entre las quince más grandes del mundo. Pese a los esfuerzos por

aumentar la carga fiscal, que se comentan más adelante, el país no ha logrado avanzar en este terreno y las razones de esto, como escribe Przeworski, son más políticas que económicas.

Si la desigualdad social predomina (como en México) el poder estará distribuido de manera desigual e inevitablemente debilitará las perspectivas de que todos disfruten plenamente sus derechos civiles y políticos. La capacidad del Estado para reducir la desigualdad económica y social es menor en las sociedades donde la desigualdad es alta, y el Estado es demasiado pobre porque es incapaz de gravar a los ricos. Los ricos encuentran que es más eficaz contratar servicios varios de manera privada –educación, salud, seguridad– que pagar impuestos que mantendrían estos servicios para todos. Los pobres están justo al margen del Estado: no tienen ingresos para ser gravados y reciben pocos servicios. De aquí surge un círculo vicioso: los pobres son ineficaces políticamente puesto que no disfrutan de las condiciones necesarias para el ejercicio eficaz de sus derechos políticos; y como son ineficaces políticamente continúan siendo pobres. El resultado es un Estado pobre en una sociedad injusta (Przeworski, 1998).

Incapaz hasta hoy de realizar una reforma fiscal eficaz que le permita cumplir con sus obligaciones constitucionales, el Estado mexicano encontró un sucedáneo a sus insuficientes ingresos en una gestión pública inspirada en las tesis y los instrumentos de la llamada *nueva gestión pública* (NGP), que nació en algunos países anglosajones también al compás de sus estreñimientos fiscales –si bien nunca tan graves como los de México– y que posteriormente se extendió por todo el mundo, incluida América Latina. Si no se podía gravar a los ricos, como literalmente ocurre en México, verdadero paraíso fiscal para las operaciones bursátiles, siempre se podía optar por privatizar algunos servicios públicos para ahorrarse gastos. El último intento en este sentido es la iniciativa de Ley, comentada más adelante, para permitir la concesión a particulares del servicio público de agua para consumo humano. El gran resultado de la nueva gestión pública en México es el que describe Przeworski: un Estado pobre en una sociedad injusta.

La nueva gestión pública mexicana

En las últimas décadas la gestión pública en México ha estado influenciada por las ideas e instrumentos de la llamada *nueva gestión pública* (NGP), denominación empleada para referirse a un conjunto de prácticas de gestión que surgieron en varios países anglosajones, señaladamente el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda desde los años 80 del siglo pasado. Las dos ideas fundadoras de la NGP fueron, primero, la flexibilización de las estructuras y procesos de las administraciones públicas (lo que suele llamarse el componente gerencial), y segundo, la introducción de mecanismos de mercado en la producción y distribución de bienes y servicios públicos (lo que suele llamarse el componente de competencia); ambas ideas apuntaban hacia una gestión pública más eficaz, eficiente y económica (Cejudo, 2011).

A diferencia de los países de origen, donde las reformas surgieron de iniciativas de sus propios gobiernos, en México la NGP nunca fue un plan deliberado; la adopción de los nuevos métodos e instrumentos fue selectiva, contingente, a veces incluso contradictoria, y se debió, como escribe Cejudo, a cambios dramáticos en la economía y la política del país (Cejudo, 2011). En realidad la adopción en México de parte del repertorio de la NGP fue facilitada por el arribo al poder, también desde los años 80, de gobiernos que se identificaban con las ideas del libre mercado y que, al tiempo que abrían la economía a la competencia externa, suprimían funciones y estructuras de la administración central e impulsaban procesos de privatización de las empresas públicas para reducir los abultados déficit fiscales que habían heredado de gobiernos anteriores.

El empleo de diversos instrumentos de la NGP (e incluso la adopción de otros más) se mantuvo después del año 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la elección presidencial por primera vez en 70 años, hecho que suele ser considerado el punto de transición del país a la democracia. Hay que aclarar que más allá de sus habituales pugnas, tanto el PRI como el Partido Acción Nacional (PAN), que estuvo en el poder entre 2000 y 2012, comparten la idea de una gestión pública eficaz, eficiente y económica en el sentido que da a estos términos la NGP. A diferencia de otros países de América Latina, donde

gobiernos de izquierda marcaron sus distancias frente a la NGP, en México los gobiernos no han estado interesados en distanciarse.

Sin embargo no todo el repertorio de la NGP ha sido adoptado en México; las tradiciones administrativas y la cultura misma del país han dado lugar a que ciertos enfoques e instrumentos de la nueva corriente hayan sido mejor recibidos que otros. En particular, de las dos ideas fundadoras de la NGP, ha corrido mejor suerte el componente de competencia que el componente gerencial, como se verá más adelante¹.

Vistas más de cerca, las dos ideas fundadoras de la NGP son contradictorias entre sí, lo que se explica por sus diferentes orígenes intelectuales. El componente de competencia o de mercado se remonta a la escuela de la elección pública (*public choice*) y al nuevo institucionalismo económico; de esta herencia intelectual la NGP retoma su escepticismo frente a los instrumentos tradicionales de gestión, como la planeación y el control centralizados, los que percibe como una ruta segura a la ineficiencia, la ineficacia e incluso la corrupción, por lo que prescribe la privatización o por lo menos la concesión de la prestación de los bienes y servicios públicos a agentes no gubernamentales² (Cejudo, 2011).

En contraste, el componente gerencial se remite al legado del *managerialism* norteamericano que postula mayor flexibilidad o libertad de gestión para los gerentes a fin de incentivar la creatividad, la innovación, el dinamismo y la capacidad de respuesta ágil y oportuna a los cambios en el entorno; al lado de la flexibilidad gerencial, la NGP retomó varios de los modelos clásicos de la *business administration*: planeación estratégica, orientación al cliente, calidad, énfasis en los resultados y estímulos al desempeño, entre otros. En los países de origen, la NGP logró un frágil equilibrio entre los dos componentes al otorgar mayor

¹ Esta interpretación difiere de la de Cejudo, quien considera que el componente gerencial ha sido mejor recibido en el país que el componente de competencia (Cejudo, 2011).

² A la vez, la desconfianza de la escuela de la elección pública hacia la burocracia (y los políticos) puede rastrearse en la herencia de la economía neoclásica, especialmente Niskanen (1980) y Downs (2001).

autonomía para agencias y gerentes públicos a cambio de mayor control en los resultados (Cejudo, 2011).

En México, en cambio, se sigue observando una profunda desconfianza, no carente de justificación, hacia la burocracia y sus mandos medios e incluso altos, que en la práctica se ha traducido en un reforzamiento de los controles de todo tipo bajo la premisa, que recuerda a la vieja teoría X de la administración de empresas³, de que los burócratas intentarán hacer lo que puedan por mantener sus privilegios y seguir medrando a costa del presupuesto público. A la inversa, la concesión o privatización de los servicios públicos es un proceso que no se ha detenido pese a los relevos de gobierno e incluso de colores partidistas en el poder, y cuya última expresión, que se comenta más adelante, es la iniciativa de ley para concesionar a particulares, entre otras cosas, la prestación del servicio público de agua potable.

Desde luego, es posible que la desconfianza hacia los burócratas no sea la única razón para optar por mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos; otra razón, probablemente más poderosa, es la anemia fiscal del Estado mexicano. Frente a las dificultades para aumentar la recaudación fiscal puede parecer muy práctico concesionar a particulares la prestación de determinados servicios públicos, incluso los más básicos.

A tres décadas de las reformas en los países de origen, y al lado de algunos aciertos, la NGP dejó varias promesas incumplidas: costos que no se redujeron, servicios que no mejoraron su calidad, regulaciones que sólo aumentaron la desmotivación, entre otras. De hecho desde los años 90 se revirtieron algunas de sus reformas, como la marcha atrás en la concesión

³ Según la teoría X de McGregor, los empleados tienen una tendencia natural al ocio y sólo trabajan ante la amenaza del castigo; requieren monitoreo y supervisión constante: el garrote y la zanahoria son necesarios. La teoría Y del mismo autor, en cambio, postula que los empleados encuentran en el trabajo una vía de autorrealización y que la mayoría de las personas poseen un alto grado de imaginación, creatividad e ingenio que pondrán al servicio de la organización si ésta les brinda las oportunidades de hacerlo (McGregor, 1994). La teoría Y está implícita en los círculos de calidad, la mejora continua y otras innovaciones generadas en la administración privada que se basan en la confianza de las empresas en sus trabajadores; innovaciones que, en general, no han sido adoptadas en la administración pública mexicana, a pesar del énfasis de la NGP en las virtudes de la administración privada.

de servicios públicos a agencias externas, que había provocado una excesiva fragmentación y descoordinación creciente en las políticas públicas; tal fue el sentido de las reformas *Joined-up government*, promovida por el primer ministro británico Tony Blair y *Whole-of-government* impulsadas en otros países donde se implementaron ambiciosas reformas de NGP (Cejudo, 2011).

Desde la segunda mitad de los 90 se redujo el apoyo político y social a la privatización a causa, entre otras razones, de las experiencias negativas en los ferrocarriles holandeses y británicos. Por ejemplo, a finales de 1999 el gobierno de los Países Bajos decidió poner fin al experimento privatizador de la seguridad social porque garantizar el interés público en las organizaciones privatizadas suponía establecer relaciones insólitamente complejas entre los sectores público y privado que deterioraban el acceso a los servicios por parte de los usuarios. La supervisión pública y la fiscalización central lograron poco control de los organismos administrativos porque éstos podían proteger sus conocimientos y sus procesos comerciales con eficiencia. Un cambio de fondo en la perspectiva institucional implicó que quien debía administrar la seguridad social no era el mercado sino el gobierno central (Van Gestel y Teelken, 2004).

En México el balance de los cambios propiciados por la NGP no se ve muy positivo, a juzgar por los informes de la Auditoría Superior de la Federación, algunos de los cuales se comentan más adelante. La gran promesa de la NGP, de un gobierno que trabaja mejor y cuesta menos, no acaba de cumplirse en el país, como ilustran los casos del servicio profesional de carrera (Dessauge y Méndez, 2011), Pemex, el Servicio de Administración Tributaria, la Policía Federal Preventiva, la Carrera Profesional en el Magisterio, la participación ciudadana en los gobiernos municipales (Díaz y Ortiz, 2014), la Secretaría de Educación Pública y varios más, evaluados por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2011b). El caso de la participación ciudadana, que se comenta con cierto detalle, ilustra muy bien la desconfianza hacia la democracia participativa que se percibe en la gestión pública mexicana, convencida de que las verdaderas soluciones a los problemas públicos han de ser del tipo *top-*

down, a cargo de tecnocracias formadas en los saberes del gerencialismo y la *public choice*.

Sin embargo, la NGP mantiene plena vigencia como cajón de herramientas para todo gobierno que decida incursionar en los caminos de la flexibilización de sus estructuras o bien de la privatización de los servicios públicos (Cejudo, 2011), y por este segundo camino continúa transitando el gobierno mexicano, apremiado por sus constreñimientos fiscales. En lo que sigue del trabajo se aborda el tema fiscal, que resulta imprescindible para entender la dinámica actual de la gestión pública en México, y algunos de los principales cambios introducidos en la gestión pública mexicana contemporánea.

El entorno fiscal

Como se comentaba al principio, la recaudación de impuestos en México es notoriamente baja (en comparación con países latinoamericanos de desarrollo similar) y no se incrementó a pesar de los avances hacia la democracia. En 1999 era equivalente a 9.7% del producto bruto interno y en 2012 seguía teniendo la misma participación; en contraste, la recaudación total en Brasil pasó de 28.2% del PIB en 1990 a 32.4% en 2010, y en Argentina más que se duplicó en el mismo periodo, al crecer de 16.1% a 33.5% del PIB. (Elizondo, 2014)

Entre las razones que explican este considerable rezago fiscal destacan las de orden político. Las limitaciones para recaudar más y para gastar mejor, escribe Elizondo, son un reflejo del sistema político postrevolucionario: discrecionalidad para premiar al individuo poderoso o al grupo aliado, un modelo de desarrollo basado en políticas de protección y subsidios, privilegios fiscales otorgados discrecionalmente, construcción de redes clientelares y un gasto público poco transparente y basado en relaciones corporativas y redes clientelares de privilegios antes que en derechos universales. Sin alternancia política durante casi todo el siglo XX, la corrupción se generalizó y los políticos se ocuparon en enriquecerse y enriquecer a sus amigos. El inicio de la alternancia no cambió este modelo: el gobierno del presidente Fox no castigó a nadie y hubo nuevos y notorios casos de corrupción en su gobierno.

La ley fiscal mexicana está llena de agujeros: en materia de los llamados gastos fiscales –lo que se deja de recaudar por exenciones, reducciones y desgravaciones– México ocupa el tercer lugar más alto en América Latina con gastos fiscales que equivalen al 6% del PIB, más de la mitad de la recaudación efectiva. Los principales son deducciones y exenciones al impuesto sobre la renta (ISR) empresarial, diferentes regímenes de exención y deducciones, exenciones y regímenes especiales al ISR de personas físicas. Además, continúa Elizondo, el sistema fiscal es regresivo y sin equidad horizontal.

En materia de ISR, por ejemplo, cuando la empresa cotiza en la Bolsa de Valores, México es un *verdadero paraíso fiscal*: ni los dividendos que paga a sus accionistas ni la ganancia de capital que se obtiene cuando el precio de la acción sube por encima del precio de colocación son sujetos del pago de impuestos. Pero incluso si la acción no está en la Bolsa, la persona física no paga ISR sobre los dividendos que recibe, pues se parte del principio de que ya pagó la empresa que generó la riqueza; en cambio, muchos otros países gravan el dividendo como tal a la persona física (Elizondo, 2014).

La recaudación del ISR en México se concentra en los asalariados y causantes cautivos. Las grandes empresas, sobre todo extranjeras, usan diversos mecanismos para bajar de forma sustantiva los impuestos y, por otra parte, rápidamente se alcanza la tasa más elevada del ISR, por lo que una clase media modesta paga la misma tasa de ISR que los ricos, y aún más, dadas las deducciones que estos últimos pueden hacer. El IVA es poco eficiente, está sujeto a las presiones de poderosos grupos de interés que han logrado amparos exitosos y también tiene implicaciones regresivas: en 2010 el 33.8% del gasto que realizaba el decil de la población con mayores ingresos estaba exento de IVA o sujeto a tasa cero, como las matrículas de escuelas privadas y los servicios privados de salud (Elizondo, 2014).

El gasto público en México es mayor a la recaudación gracias a los ingresos petroleros. Los derechos por extracción de petróleo han oscilado entre 2 y 7% del PIB, según las variaciones del precio internacional del petróleo; la llegada de la alternancia política en el año 2000 coincidió con un incremento de la renta petrolera que pasó de 1.8% del PIB en 1999 a 7.4%

en 2008, equiparable a una reforma fiscal eficaz que, sin embargo, descansa en un ingreso volátil. Además, la importación de derivados del petróleo equivale a más de la mitad de la exportación, y la construcción de nuevas refinerías no resolvería el problema por la incontrolable corrupción en PEMEX, que pierde millones de pesos en sus refinerías (Elizondo, 2014).

La baja recaudación fiscal es un constreñimiento de primer orden en el combate a la pobreza y la desigualdad, que se han incrementado en los últimos años. México tiene una de las tasas más elevadas de pobreza en América Latina, que además va en crecimiento. La falta de reglas progresivas en la asignación del gasto público y su apropiación por los grupos y sectores con mayor capacidad de presión complican aún más el panorama. Por ejemplo, la tasa de pobreza relativa en Polonia es de 27% antes de la redistribución fiscal y de sólo 12% después de ésta; en México la reducción equivalente es de sólo 3 puntos. Un reto no menor de la política fiscal es revertir el escepticismo de la ciudadanía, que según diversas encuestas no cree en la posibilidad de mejorar su nivel de vida a través del gasto público y como no sabe en qué se va su dinero, no acepta pagar más, aunque ya haya democracia (Elizondo, 2014).

En este contexto de perniciosa anemia fiscal, las ideas e instrumentos de la NGP han encontrado eco, especialmente en lo que se refiere a la privatización de empresas y algunos servicios públicos, quizá más por imperativos económicos que por convicciones ideológicas, aunque éstas también han tenido un papel en los cambios recientes.

Privatizaciones en marcha. del petróleo al agua potable

Luego de 12 años en la oposición, el PRI retornó al poder en 2012, al ganar la elección presidencial su candidato Enrique Peña Nieto. Al día siguiente de asumir el poder, el 2 de diciembre de 2012, el nuevo Presidente firmó el denominado *Pacto por México* con los líderes de los principales partidos de oposición, el ya citado PAN y el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Pacto por México contenía importantes acuerdos sobre cinco grandes temas para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país: 1) Sociedad de Derechos y Libertades; 2)

Crecimiento económico, empleo y competitividad; 3) Seguridad y Justicia; 4) Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; y 5) Gobernabilidad Democrática. En palabras del presidente Peña Nieto, “las reformas que México necesita no pueden salir adelante sin un acuerdo respaldado por una amplia mayoría, que trascienda las diferencias políticas y que coloque los intereses de las personas por encima de cualquier interés partidario” (Presidencia de la República, 2012).

Con el respaldo del Pacto por México el nuevo presidente emprendió varias grandes reformas en el quehacer del Estado mexicano que implicaban cambios en el texto de la Constitución mexicana: Política, Hacendaria, Energética, Laboral, Educativa, de Telecomunicaciones y de Transparencia, entre otras. No todas las reformas contaron con el apoyo de la oposición y, en particular, la Reforma Energética, que abrió a la iniciativa privada la producción y venta de hidrocarburos y sus derivados, y la de energía eléctrica, provocaron el rechazo del PRD e incluso su salida del Pacto por México; aun así, al contar con el apoyo de los legisladores del PRI, del PAN y de otros partidos menores, todas las reformas fueron aprobadas.

La Reforma Energética en materia de hidrocarburos se sustentó en el hecho bien conocido de que Pemex carece de capacidad técnica y financiera para extraer petróleo en aguas de mar profundas (más de 500 metros) y ultraprofundas (más de 1.500 metros), así como de las rocas de *lutitas* y de los campos maduros, con presión natural insuficiente para que aflore el petróleo. En particular, Estados Unidos ya produce un millón de barriles diarios de petróleo en aguas profundas del Golfo de México, pero México no ha logrado producir ni un solo barril en sus aguas adyacentes a los campos estadounidenses; en el mismo sentido, México no logra satisfacer la demanda de gas y tiene que importar un tercio del que requiere, mientras quema en la atmósfera una parte sustancial del gas que acompaña al petróleo extraído. El país también importa el 49% de la gasolina que consume.

La reforma contempla un sistema de contratos de utilidad compartida a Pemex y a empresas privadas para extraer petróleo y gas, así como permisos de refinación, petroquímica, transporte y almacenamiento de

petróleo, gas y sus derivados. Por otro lado, la iniciativa reconoce que el régimen fiscal de Pemex, basado en el pago de derechos rígidos, no reconoce las necesidades de inversión de la empresa; con la reforma, Pemex disminuirá el pago de derechos a niveles comparables a los de Brasil, Colombia y Noruega.

Con la nueva política de hidrocarburos el gobierno mexicano estima que la economía del país crecerá un punto porcentual adicional en 2018 y dos puntos más para 2025. Ya con la reforma constitucional aprobada, el gobierno mexicano licitó a mediados de 2015 los primeros pozos a perforarse en aguas poco profundas, con escaso interés por parte de las compañías petroleras por el marcado descenso de los precios internacionales del petróleo en este año; la licitación de los primeros pozos en aguas profundas está prevista para 2016 (Presidencia de la República, 2013).

El caso de la generación de electricidad no es muy diferente. La iniciativa de reforma subraya los problemas de las altas tarifas de la energía eléctrica –son un 25% más caras que en Estados Unidos–; del uso de combustible contaminante en la generación de electricidad –no se ha podido aumentar el uso del gas natural a pesar de ser mucho más barato y contaminar menos– y el hecho de que no existe un árbitro imparcial que decida qué electricidad se vende a quién y a qué costo, de modo tal que la Comisión Federal de Electricidad es juez y parte. Al permitir a las empresas privadas la participación en la generación y venta de electricidad se espera solucionar estos problemas y a la vez impulsar las inversiones en el desarrollo tecnológico y la adopción de fuentes de energía menos contaminantes y de bajo costo, como la solar y la eólica (Presidencia de la República, 2013).

Las razones que justifican la participación de empresas privadas en la producción y venta de hidrocarburos y electricidad son por demás claras. Las modificaciones que se hicieron al Artículo 27 de la Constitución sencillamente recuperaron el texto inicial del Presidente Lázaro Cárdenas, quien consumó la expropiación del petróleo en 1938 pero no excluyó la participación privada en la industria petrolera, lo que fue producto de reformas posteriores. En particular, la debilidad financiera de Pemex,

producto de los excesivos derechos que paga, su proverbial ineficiencia – es más barato importar gasolina que producirla en sus refinerías, que trabajan con números rojos–, así como su galopante corrupción interna⁴, hacen en extremo inviable que pueda superar por sí misma los rezagos de la industria petrolera mexicana.

Pero las privatizaciones en marcha no se han limitado al petróleo y la electricidad. En su último periodo de sesiones, la LII Legislatura del Congreso de la Unión (2012-2015) recibió una iniciativa de Ley, rápidamente aprobada por las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, que contempla la participación de concesionarios privados en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otras áreas. La iniciativa de Ley establece que la participación privada podrá concretarse mediante títulos de concesión, contratos de asociación público-privada o de otros instrumentos de carácter municipal, local, estatal y federal, e incluirá todos los elementos del proceso: extracción, captación, conducción, potabilización, distribución, suministro, tratamiento, recolección, disposición, desalojo, medición, facturación y cobro de tarifas (Dictamen de la Ley General de Aguas, 2015).

Un objetivo expreso de la iniciativa de Ley es garantizar el derecho humano al agua, tanto para cumplir las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas en la materia como para hacer valer lo establecido en la propia Constitución Mexicana. La Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU establece que el derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna; que los Estados deberán garantizar el suministro de agua suficiente, saludable, físicamente accesible para el uso personal y doméstico de todos los habitantes, y que en ninguna circunstancia deberá privarse a una persona del mínimo indispensable de agua. La ONU asienta que el mínimo vital de agua que el Estado debe garantizar a cada persona

⁴ Por ejemplo, el director general de PEMEX, Emilio Lozoya Austin, informó que el robo de combustibles en los ductos de la empresa supera los mil millones de dólares al año (*El Financiero*, 19 de septiembre de 2014).

es de entre 50 y 100 litros diarios, si bien señala que el uso medio de agua para consumo humano es de 200 a 300 litros diarios por persona en la mayoría de los países en Europa (ONU, 2015).

La ONU insiste en que los servicios de agua deben ser asequibles para todos; que ningún individuo o grupo debería verse privado de agua potable por no poder pagar y que, en todo caso, la recuperación de los costos no debe erigirse en un obstáculo al acceso al agua potable y el saneamiento, si bien reconoce que, por encima de las cantidades requeridas para satisfacer las necesidades básicas de agua potable, los usuarios deben pagar tarifas adecuadas.

En relación con la prestación por parte de agentes privados del servicio público de agua para consumo humano, la ONU expresa reservas: “Aunque las empresas pueden contribuir positivamente al disfrute de los derechos humanos, también pueden menoscabarlo... Cuando la gestión de los servicios de abastecimiento de agua corre a cargo del sector privado, puede haber preocupaciones en relación con la posibilidad de cortes arbitrarios e ilegales, la asequibilidad de los servicios de agua y saneamiento y la prestación de esos servicios a los grupos vulnerables y marginados” (ONU, 2015).

Por esta razón, la ONU insta a los Estados a impedir a terceros toda injerencia en el disfrute del derecho al agua: “Los Estados deberían adoptar legislación u otras medidas para asegurarse de que los agentes privados —por ejemplo, la industria, los proveedores de agua u otras personas— acaten las normas de derechos humanos relacionadas con el derecho al agua. Por ejemplo, los Estados deberían adoptar las medidas legislativas y de otra índole necesarias para garantizar que terceros no efectúen cortes arbitrarios e ilegales de los servicios de agua y saneamiento” (ONU, 2015).

Pese a su intención manifiesta de garantizar el derecho humano al agua, la iniciativa de Ley General de Aguas deja muchas cosas en el aire. Por principio de cuentas, no define el mínimo vital de agua que el Estado debe garantizar a cada persona, y opta por dejar su definición en manos de la “autoridad competente”, que puede ser el municipio, la entidad

federativa o el gobierno del Distrito Federal; con más de 2.400 municipios en el territorio mexicano, podría haber otros tantos “mínimos vitales”, según el parecer de cada Ayuntamiento.

A diferencia de lo contenido en la Observación General No. 15 de la ONU, la política tarifaria que establece la Iniciativa sí contempla la suspensión del servicio y no tan sólo su reducción al mínimo vital en caso de falta de pago, aun cuando esto violaría el derecho humano al agua. La iniciativa de Ley asienta, como una de las bases de su política tarifaria, la sostenibilidad financiera de los prestadores de los servicios públicos de agua, y prevé ajustes a las tarifas en función de la inflación y los costos (Dictamen de la Ley General de Aguas, 2015).

Pero acaso lo que más dudas genera en la iniciativa de Ley es su concepto de participación ciudadana. Su título III, capítulo I, dedicado a la participación ciudadana, establece que las autoridades deben promover y facilitar la participación de los concesionarios de aguas nacionales y de las organizaciones de la sociedad civil en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. Agrega que los concesionarios y sectores no gubernamentales con objetivos relacionados con los recursos hídricos y su gestión integrada, así como los colegios de profesionales, grupos académicos especializados y la sociedad organizada, podrán participar en la planeación hídrica y la gestión del agua (Dictamen de la Ley General de Aguas, 2015).

Se trata de un modelo de participación de base asociativa y baja representatividad (Font et al, 2012) que excluye a los ciudadanos de a pie, en este caso a los usuarios del servicio público de agua para consumo doméstico, que solo son mencionados en el texto de la Iniciativa como obligados a pagar las tarifas correspondientes a su consumo. La Iniciativa de Ley General de Aguas se sitúa así incluso por detrás de otras leyes inspiradas en los principios de la NGP, que contemplan una activa participación del ciudadano-cliente en los asuntos relacionados con la materia en cuestión.

Pero eso no es todo. La Iniciativa contempla la creación de los denominados *Consejos de Cuenca* como órganos colegiados de integración

mixta para la coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría entre la Comisión Nacional del Agua (el organismo responsable de la gestión de las aguas nacionales), los tres ámbitos de gobierno y los representantes de los concesionarios del agua y de organizaciones de la sociedad de la cuenca o acuífero que corresponda para la preservación de los recursos hídricos y el desarrollo de la infraestructura hídrica y de los servicios respectivos.

La Iniciativa precisa que los Consejos de Cuenca no están subordinados a la Comisión Nacional del Agua e incluso establece que en su integración las dependencias de los tres ámbitos de gobierno sólo podrán tener en total el 40% de los votos, reservando el 60% a los representantes de los concesionarios y de las organizaciones civiles, sin embargo la Iniciativa establece una distinción importante entre estos dos tipos de actores. Se define claramente que la Asamblea General de la Cuenca, integrada por los concesionarios y las organizaciones de la sociedad, será la encargada de elegir a los concesionarios que participen como vocales en los Consejos de Cuenca, y será a través de los vocales concesionarios como la Asamblea General de Cuenca canalizará sus recomendaciones al Consejo de Cuenca (Dictamen de la Ley General de Aguas, 2015).

En cambio, la Iniciativa no define la calidad en que participarán las organizaciones de la sociedad, colegios y asociaciones de profesionales, empresarios y otros grupos organizados en las actividades de los Consejos de Cuenca, reservando esa definición a las reglas que cada Consejo de Cuenca defina para su propia integración, organización y funcionamiento. La intención de reservar un papel protagónico a los representantes de los concesionarios en los Consejos de Cuenca es clara y evidente y recuerda algunos de los postulados de la llamada *nueva gobernanza* (Canto, 2012). Para completar su esquema de “participación ciudadana”, la Iniciativa establece más adelante que las organizaciones de la sociedad civil, *a solicitud del Ejecutivo Federal*, podrán evaluar, analizar, asesorar y formular recomendaciones respecto a los retos nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la gestión del agua.

Al contrastar la apertura a la inversión privada de la industria petrolera y eléctrica con la apertura del servicio público del agua para consumo

humano, queda la fuerte impresión de que el actual gobierno mexicano no distingue muy bien entre la producción y venta de mercancías que demanda el mercado, por ejemplo la gasolina, y la provisión de un servicio público para garantizar un derecho humano tan básico como el agua potable. A pesar de las reservas de la ONU sobre la participación de agentes privados en la prestación del servicio público de agua para consumo humano, al gobierno mexicano se le percibe convencido de las bondades de la concesión a particulares de dicho servicio, y a pesar de la insistencia internacional de no subordinar el suministro de agua potable a la exigencias del mercado, la iniciativa en cuestión no tiene reparo en consentir la suspensión del servicio en caso de que el usuario no pueda pagar tarifas que se ajustarán conforme a la inflación y los costos, es decir, conforme a los imperativos del lucro de los concesionarios privados.

Más todavía, la iniciativa precisa que sólo a través de programas de política social, las entidades federativas y los municipios podrán asignar subsidios para garantizar el derecho humano al agua de grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Al margen de tales programas prevalecerán los intereses de mercado de los concesionarios que, en cambio, podrán recibir apoyos públicos si realizan determinadas acciones como mejorar la eficiencia de manera integral, reutilizar aguas residuales tratadas o implementar programas de ahorro y eficiencia en el uso del agua (Dictamen de la Ley General de Aguas, 2015).

Evaluación de políticas públicas

La evaluación de políticas públicas con ideas y técnicas desarrolladas en la administración privada surgió en los años 80 al compás de la tesis neoliberal de que “nada funciona” en las administraciones públicas; desde entonces se ha extendido a muchos países y profundizado a grado tal que hoy algunos hablan de un verdadero *Estado Evaluador* e incluso del nacimiento de una *sociedad auditora*. También, desde entonces, surgieron las críticas a la evaluación inspirada en el gerencialismo y algunos métodos de las ciencias sociales (Parsons, 2007: 562).

La evaluación de políticas públicas concierne a dos aspectos principales: 1) la evaluación de la política específica y sus programas y 2) la evaluación de

las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de la política y los programas. La evaluación de políticas públicas mantiene hasta hoy, quizá en grado más acusado que en la administración privada, un sesgo cientificista o positivista que la hace creer que con la aplicación de los métodos cuantitativos y cualitativos de las ciencias sociales podrá llegar a conocerse qué se ha hecho bien o mal, qué podría mejorarse o incluso qué debería hacerse o dejar de hacer en los distintos ámbitos de la política pública.

En México también ha prevalecido el talante positivista de la evaluación. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) define la auditoría al desempeño de las políticas públicas como un análisis minucioso entre objetivos y resultados para determinar si las decisiones y alternativas que ha tomado el gobierno para resolver un problema fueron las más adecuadas. La clave del éxito de una revisión, afirma la ASF, recae en el grado de exactitud y precisión con que se obtiene la información y se realiza el ejercicio hermenéutico para interpretar con rigor metodológico la información (ASF, 2011a).

Para comprobar la validez de los resultados, continúa la ASF, debe realizarse un análisis detallado de todo el proceso de las políticas públicas: la manera en que los asuntos llegaron a agendarse; la lista de medios y fines con los cuales el gobierno espera resolver un asunto específico; la relación de todas las variables estructurales que pueden afectar el proceso de implementación de un programa público, lo que implica un esfuerzo exhaustivo por encontrar las variables no establecidas en el diseño que pueden impactar en el proceso; las causas que llevaron a enfrentar los problemas de la manera en que lo hace el gobierno; la relación de todas las alternativas que existen para enfrentar el mismo asunto; la óptima utilización de la información disponible para analizar la concordancia entre los objetivos y las metas planteadas y el desempeño del gobierno; la consistencia y claridad al realizar las conclusiones; las propuestas de modificaciones de los contenidos de los programas públicos bajo los principios de integridad, objetividad e imparcialidad (ASF, 2011a: 59).

Esta lista podría ser demasiado ambiciosa; revela no sólo una confianza desmedida en los métodos de las ciencias sociales sino un compromiso con la *racionalidad exhaustiva* de improbable cumplimiento, por ejemplo cuando exige a los auditores “un esfuerzo exhaustivo por encontrar las variables no establecidas en el diseño que pueden impactar en el proceso”; esta es una tarea que varios de los clásicos del análisis de políticas públicas -por ejemplo Charles Lindblom (2012) o March y Simon (1969)- consideran imposible. Incluso si un auditor excepcionalmente capaz pudiera lograr esto, por ejemplo con una política pública de escasa complejidad, sería excesivo pretender que la función pública incorporase el componente de exhaustividad implícito en estas exigencias. Considerar “todas las alternativas que existen para enfrentar el mismo asunto” podría llevar, sencillamente, a paralizar el proceso de las decisiones públicas, como ilustra Lindblom en su multicitado artículo “La Ciencia de Salir del Paso” (2012).

El positivismo de la evaluación en México se traduce también, al igual que en otros países, en el afán de medirlo todo: “lo que se mide es lo único que se lleva a cabo”, cita la ASF como la esencia sencilla y práctica de los indicadores de desempeño, definidos como un conjunto de medidas que tabulan, calculan y registran una actividad o un esfuerzo de un trabajo realizado. La información obtenida mediante los indicadores de desempeño, asienta la ASF, se expresa de manera cuantitativa o cualitativa y explica el grado de desempeño de una institución para la consecución de sus objetivos (ASF, 2011b: 79-79).

Sin embargo la propia ASF reconoce que una dificultad que enfrenta la construcción de indicadores se deriva de la “intangibilidad” de algunos tipos de producción como la investigación, la diplomacia o la actividad artística, e incluso pone el ejemplo del “escritor prolífico”: si intentáramos medir la productividad de un escritor por el número de páginas que escribe diariamente y encontrásemos que escribe 150 podríamos concluir que es prolífico e incluso darle un premio por su alta productividad, sólo para enterarnos después que los libros que escribe a nadie le interesan y no se venden (ASF, 2011b: 76 y 117). Pese a estas reservas, la medición de la productividad de algunos “intangibles” como la investigación está muy

extendida en México y se emplea, por ejemplo, en la evaluación del desempeño en las universidades públicas.

Además de los “intangibles” a que se refiere la ASF, otro gran frente de cuestionamiento de los indicadores de desempeño es la cuestión de los valores, tema sustantivo en el proceso de las políticas públicas. ¿Cómo medir los valores implícitos en una política fuertemente redistributiva como la expropiación de tierras o suelo urbano, por ejemplo?

A propósito de los presupuestos programáticos, como el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que se intenta instituir en México (Salcedo, 2011)⁵ y de los análisis de costo-beneficio, Geoffrey Vickers escribe que cuanto más crudamente simplificado sea el objetivo tanto mayor será la probabilidad de cumplirse eficientemente. Ante un objetivo de un solo valor y un repertorio de medios de los que se supone la posibilidad de comparación simple en función de su costo en recursos, es posible demostrar objetivamente qué medio es el mejor. Más no puede ni debería expresarse un problema político en esos términos; cuanto más francamente veamos su naturaleza multivalórica y los efectos multivalóricos de todas las vías para resolverlo, tanto más imposible resulta comparar los costos o los beneficios de las soluciones alternativas (Vickers, 1968, citado en Parsons, 2007: 391).

⁵ El Presupuesto Basado en Resultados es una denominación que hoy se da en México al conocido Sistema de Planeación, Programación y Presupuestos (SPPP), utilizado en países como Estados Unidos y el Reino Unido durante los años 60 con el objetivo de establecer metas, resultados y valores claros dentro del proceso presupuestal, y crear un sistema de análisis y revisión en el que fuera posible calcular los costos y beneficios de un programa para varios años. El SPPP buscaba situar las decisiones acerca de las partes del presupuesto en el contexto de la totalidad de la estrategia de gastos del gobierno. La filosofía detrás de ello, escribe Parsons, encerraba el deseo de una racionalidad exhaustiva capaz de atravesar las áreas de las políticas públicas y las fronteras departamentales para analizar la relación entre los insumos y los resultados, las promesas y el desempeño, y las acciones de gobierno y sus consecuencias. “Este sueño quedaría incumplido: Nixon abolió el SPPP en 1971 y en Gran Bretaña murió en 1979, tras una larga agonía” (Parsons, 2007: 430). Probablemente no sea pesimista en exceso pensar que el PBR correrá la misma suerte en México.

Por otro lado, los indicadores de desempeño pueden ser muy útiles en muchos casos, tal como la propia ASF demuestra al evaluar el desempeño de varias instituciones públicas, como los avances en materia de reforestación logrados por la Comisión Nacional Forestal o la eficiencia técnica de la Comisión Federal de Electricidad, entre otras (ASF, 2011b). Sin embargo, cuando se trata de evaluar el desempeño de las personas, parece claro que las mediciones no serán suficientes para mejorar los resultados de las políticas públicas. Peter Jackson, un connotado defensor del uso de los indicadores de desempeño, escribe que estos “son un medio para ayudar a una gerencia responsable a tomar decisiones eficaces. Sin embargo no constituyen un sustituto mecánico del buen juicio, la sabiduría política o el liderazgo” (Jackson, 1988, citado en Parsons, 2007: 567).

Pero aquí surge otro problema. Confiar en el buen juicio, la sabiduría política o el liderazgo de los funcionarios y empleados del sector público nos aproximaría a la vieja teoría Y de McGregor que citábamos al principio, algo que, definitivamente, parece bastante lejano en México. Por ejemplo la ASF parte de una concepción profundamente negativa de la burocracia: “La tradición dicta que las burocracias trabajan de acuerdo con sus intereses y provocan un desfase entre metas y objetivos”. “Lo que es un hecho es que los empleados y funcionarios realizan muy poco esfuerzo por entender las causas de este bajo desempeño y hacen aún menos para medirlas e intentar mejorarlas” (ASF, 2011b: 107 y 148).

De estas afirmaciones, que casi coinciden en sus términos con las tesis de Niskanen (1980) sobre la burocracia, la ASF deriva la necesidad de un férreo control sobre el proceso de producción de bienes y servicios públicos, ya que sólo así se podrá llegar a niveles consistentes de producción y calidad. El auditor –continúa la ASF– deberá buscar que la institución controle todo el proceso de gestión interna y la única manera de alcanzar este resultado es conociendo si la institución actuó de manera consistente para obtenerlo. Sin embargo, otro problema a juicio de la ASF es que resulta imposible alcanzar metas innovadoras con una burocracia que encuentra en la innovación la fosa de sus expectativas de permanencia en el puesto y esta realidad impide que en muchas

ocasiones las instituciones públicas puedan recurrir a procedimientos simplificados de gestión interna. Lo que sí se puede esperar, concluye la ASF, es que las instituciones cuenten con procedimientos racionales de organización que puedan ser monitoreados con exactitud para evitar que el personal trabaje de acuerdo con tradiciones y convicciones, más que con principios y reglas (ASF, 2011b: 107-111).

Como ilustran estas afirmaciones, el componente de *management* de la Nueva Gestión Pública no parece haber arraigado gran cosa en México. Trabajar con principios y reglas antes que con convicciones no deja mucho espacio a la flexibilidad gerencial que postulaba la NGP y menos aún a la creatividad y la innovación, cuya fosa se encargan de cavar los burócratas. Los grandes teóricos de la administración privada que han influido en el discurso de la gestión pública dicen y sugieren cosas muy diferentes: Peters y Waterman, que Parsons considera la fuente más importante de influencia de la administración privada en la agenda de la gestión pública, introducen ideas acerca de la cultura, las organizaciones menos jerárquicas y más descentralizadas, la calidad, la misión, el desempeño y el liderazgo; Peter Drucker, cuya tesis de reorientar las organizaciones hacia sus clientes se convirtió en un principio central de la NGP, también se pronuncia a favor de las estructuras descentralizadas y el autocontrol como aspectos vitales para mejorar la administración (Parsons, 2007: 574).

Rosabeth Moss Kanter cree que no debe pensarse en el personal como un gasto indirecto sino verlo como fuente de valor; las organizaciones deben ser vistas como asociaciones y al empoderar y valorar a las personas, los negocios serán mejor administrados; W. Demming, habitualmente considerado uno de los inspiradores del éxito económico japonés, desarrolla el concepto y los métodos de los círculos de calidad, basados en el buen juicio, la creatividad y la responsabilidad de los trabajadores, y sobre todo en la confianza de la empresa en ellos (la teoría Y de McGregor), y la lista puede alargarse más (Parsons, 2007: 574-575). Es un hecho notable que, pese a las declaradas intenciones de trasladar a las esferas del gobierno los avances logrados en la administración privada –

objetivo manifiesto de la NGP–, muy poco de esto parece haber sido adoptado en la gestión pública mexicana contemporánea.

Cambios en la gestión pública mexicana: algunos casos específicos

El Servicio Profesional de Carrera

El intento de instaurar un servicio civil de carrera en México, iniciado con la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en 2003, durante el primer gobierno no priísta en 70 años, es un buen ejemplo de los límites que en este país han encontrado las prescripciones no sólo de la NGP sino de la modernización administrativa en general.

Se asume que la instauración de un SPC requiere de un enorme apoyo político porque en la mayoría de los casos significa un profundo cambio cultural; que la implementación del proceso toma varios años y precisa de capacidades administrativas considerables; que sus beneficios no se notarán sino en el largo plazo; y que se deben evitar las reformas radicales tipo *big bang*. Dessauge y Méndez distinguen cuatro grandes modelos de reforma: minimización, mercadización (*marketizing*), modernización y mantenimiento; Estados Unidos y el Reino Unido optaron por el primero y el segundo modelos, asociados a la NGP, en tanto que Francia y Alemania prefirieron el tercero. La experiencia ha revelado que los beneficios de la NGP en esta materia han sido menores a los esperados pero, también, que la modernización como tal ha sido excesivamente cuidadosa y gradual. México decidió implementar un sistema “de segunda generación”, que equilibraría los valores weberianos del servicio profesional con elementos de la NGP (Dessauge y Méndez, 2011).

El diseño del SPC mexicano, intermedio entre la NGP y la modernización a la francesa, incluía exámenes de ingreso, carrera profesional y capacitación sistemática para los funcionarios de la administración pública federal, pero también permanencia sujeta a evaluación del desempeño y aprobación de cursos y exámenes basados en competencias laborales. Pese a sus afanes innovadores, los problemas de diseño y sobre todo de implementación del SPC dieron al traste con sus grandes ambiciones y llevaron “a una frustración e insatisfacción generalizada con el servicio

profesional mexicano, que ya es visto como una mera simulación...” (Dessaugue y Méndez, 2011:47).

Los problemas comenzaron con el diseño. A diferencia de modelos más exitosos, como el chileno, que encargó la implementación del sistema a un organismo autónomo y plural, en México se encargó a una dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública (SFP), que en la práctica se convirtió en una entidad sobre-centralizadora, sobre-reguladora e incluso operadora. La SFP presionó por una implementación rápida, simultánea en toda la administración federal y sin contrapesos. En opinión de Dessaugue y Méndez, la implementación en los primeros años de la reforma tuvo varios errores tácticos que evidenciaron un desconocimiento de los aspectos más básicos de implementación de políticas y de la estrategia e ingeniería necesarias. El siguiente gobierno, de Felipe Calderón, trató de resolver estos problemas pero se fue al otro extremo: una excesiva descentralización que dejó a las dependencias un gran margen de discrecionalidad para decidir, además de que recortó presupuestos y personal para la unidad responsable del SPC (Dessaugue y Méndez, 2011).

En la práctica, las secretarías han hecho a un lado la Ley con el recurso abusivo a su artículo 34, que prevé los nombramientos sin concurso pero sólo para casos justificados, como emergencias; de este modo, los nombramientos sin concurso hechos durante el gobierno de Calderón fueron más del doble que los de concurso. También, se echó a andar un sistema de gestión por metas y resultados, ignorando las experiencias de países con sistemas de servicio civil más avanzado, como Chile y Brasil. Chile eliminó el bono de desempeño individual porque no mejoró los resultados y sólo sirvió para deteriorar el clima laboral, y Brasil consideraba eliminar el sistema de compensación basado en resultados porque no era claro que hubiera funcionado como mecanismo de motivación y desarrollo profesional y organizacional (Dessaugue y Méndez, 2011).

La evaluación del SPC practicada por la Auditoría Superior de la Federación no muestra mejores resultados; además de los nombramientos sin concurso, la ASF encontró que de una muestra de 208

concursos ganados, en 79 de ellos el ganador no resultó el mejor evaluado, y nueve candidatos de director y director general adjunto que resultaron ganadores en el proceso de selección ingresaron al SPC sin acreditar las evaluaciones gerenciales respectivas; en total, el 42% de la muestra de concursos ganados exhibió irregularidades (ASF, 2011b:159).

La carrera magisterial

Un buen ejemplo de la dudosa eficacia de los incentivos económicos es el Programa de Carrera Magisterial (PCM), que busca mejorar la calidad de la docencia en la educación básica con un sistema de incentivos económicos crecientes destinado a los profesores que aprueben sucesivos exámenes para acceder a niveles con recompensas cada vez mayores. El supuesto es que, al tener que actualizarse constantemente para alcanzar niveles con incentivos económicos más elevados (la carrera magisterial en sí), los profesores podrán desempeñar su trabajo docente con mayor calidad.

La evaluación practicada al PCM por la Auditoría Superior de la Federación ha puesto en tela de juicio ese supuesto. Al estudiar el impacto del programa con base en los resultados de la prueba ENLACE 2007, la ASF verificó que en la materia de español los alumnos de docentes incorporados al PCM lograron un total de 524 puntos de los 708 requeridos como mínimo, inferior en 3.1% al alcanzado por los alumnos de maestros no incorporados al programa. En matemáticas, los alumnos de profesores con carrera magisterial obtuvieron 530 puntos de los 709 requeridos como mínimo, 3.7% menos que los alcanzados por los alumnos de los docentes sin carrera magisterial (ASF, 2011b:126).

Los esquemas de pago relacionados con el desempeño, escribe Parsons, son un intento por vincular las zanahorias y los garrotes de la capacitación y la evaluación a los incentivos monetarios. Se trata de una herramienta estándar en el sector privado, en el que existen “mínimos” claros de desempeño en función de los resultados y las ganancias. Sin embargo, en el contexto de las burocracias y los servicios públicos hay problemas relacionados con la filosofía de que el dinero y el propio interés son los mejores motivadores (Parsons, 2007: 573).

En la práctica, continúa Parsons, la recompensa por “desempeño” está cargada de dificultades: ¿El dinero es la mejor motivación de los servidores públicos? ¿Quién lleva a cabo la evaluación? ¿Cómo medir el “incremento” en el desempeño de docentes, personal de enfermería y policías? ¿Se recompensa el desempeño individual, con todos los riesgos que implica en cuanto a crear divisiones y resentimientos? La paga por desempeño es uno de los últimos experimentos de una larga lista de técnicas racionales que empezaron a usarse en los años 60 como el ya citado SPPP, en este caso para mejorar la racionalidad (entendida como desempeño) cambiando la motivación, la cultura y las actitudes de las personas que trabajan en la caja negra de las políticas públicas (Parsons, 2007: 574). A juzgar por los resultados del Programa de Carrera Magisterial en México, probablemente la paga por desempeño corra en el futuro la misma suerte que en Chile.

El Servicio de Administración Tributaria y el juego de las metas

La definición clara de los objetivos y su traducción en metas rigurosamente cuantificadas no es una garantía de eficacia, eficiencia y economía en las políticas públicas, a juzgar por los resultados

La definición clara de los objetivos y su traducción en metas rigurosamente cuantificadas, otro de los postulados de la NGP, tampoco es, desafortunadamente, una garantía de eficacia, eficiencia y economía en las políticas públicas, a juzgar por los resultados de la auditoría practicada por la ASF al Servicio de Administración Tributaria (SAT), la institución encargada de recaudar los impuestos en México. Para el ejercicio 2007, el SAT formuló el indicador “Incremento en rentabilidad de la fiscalización”, que mide el monto de recaudación secundaria respecto del presupuesto ejercido en servicios personales. La meta que estableció el SAT para el ejercicio fue de 180 pesos recaudados por cada peso gastado en recaudación. El favorable resultado por el SAT fue de 227 pesos recaudados por cada peso gastado, con lo que había rebasado ampliamente la meta.

Sin embargo, el SAT encontró que ese resultado era inferior al de varios ejercicios anteriores. En 2004 el indicador había sido de 263 pesos y en

2006 había sido de 230 pesos, lo que más bien apuntaba a una tendencia descendente en la recaudación, disimulada con el rebasamiento de una meta demasiado fácil de alcanzar. (ASF, 2011b:124). Este caso recuerda lo que Hood y Bevan identifican como un juego en el que los funcionarios deciden estratégicamente su comportamiento, no para satisfacer demandas ciudadanas sino para cumplir sus metas (Cejudo, 2011: 23). Más allá del innegable mérito de la auditoría de la ASF, al poner en relieve este tipo de prácticas, cabe preguntarse si con indicadores más exigentes aumentaría la recaudación de impuestos, dados los problemas fiscales consignados más arriba.

Participación ciudadana en los gobiernos locales

La participación ciudadana en las políticas públicas es un objetivo compartido por la NGP con las corrientes que promueven la profundización de la democracia, pero los objetivos que se persiguen en uno y otro caso son diferentes. En el horizonte normativo de la participación ciudadana es posible distinguir dos posturas: una desde los modelos de democracia participativa y otra de carácter más gerencial; en ambas se asume que la democracia representativa es insuficiente y por ello es necesaria la implicación de los ciudadanos en las actividades del gobierno, pero los fines buscados difieren notoriamente (Díaz y Ortiz, 2014).

Desde la perspectiva de la democracia participativa se intenta ir más allá del modelo del ciudadano-cliente para recuperar la definición clásica del ciudadano como miembro de una comunidad política. La participación ciudadana sería ante todo una vía educativa para la democracia: para que los ciudadanos reflexionen sobre lo público y aprendan a actuar cooperativamente. Desde esta perspectiva se busca que los ciudadanos no sean sólo fuente de información y/o consulta sino que tengan capacidad de incidir en las decisiones e incluso que ellos decidan, en el marco de prácticas vinculantes que obliguen a los gobiernos a actuar en consecuencia. Se busca la mayor extensión de la participación, que participen tantos ciudadanos como sea posible y que la oferta de participación sea inclusiva, deliberativa, equitativa y transparente (Díaz y Ortiz, 2014).

Ejemplos de participación ciudadana desde la perspectiva de la democracia participativa serían los presupuestos participativos de Porto Alegre y de otras ciudades latinoamericanas e incluso europeas (Fedozzi, 2012), así como otras experiencias de participación ciudadana con carácter vinculante, que en conjunto han sido conceptualizadas como “gobierno participativo con poder de decisión” (Fung y Olin Wright, 2012).

Por contraste, la perspectiva gerencial prefiere no mezclar lo empírico con lo normativo; la participación ciudadana no es un fin en sí mismo, sino un medio para mejorar la gestión; sus modalidades y características dependerán del fin buscado. Aun cuando contempla toda la línea continua de la participación⁶, lo habitual es que no incluya la decisión. De este modo, la participación ciudadana llegará hasta donde se requiera que llegue, y se limitará sólo a aquellas personas que contribuyan a alcanzar los fines que se persiguen en cada caso. Incluso si los gobernantes deciden ceder determinados espacios de poder a la ciudadanía, ello será para subsanar algún tipo de deficiencia, en una suerte de visión instrumental de la participación ciudadana (Díaz y Ortiz, 2014).

En México se ha optado por promover, con resultados más bien magros, una participación ciudadana con enfoque gerencial, sin carácter vinculante y sujeta a la discrecionalidad de las autoridades. La legislación vigente promueve en teoría una amplia participación ciudadana, sobre todo en el ámbito municipal. El denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática abrió espacios a la participación ciudadana con la creación de los Consejos de Planeación del Desarrollo Municipal

⁶ La OCDE, por ejemplo, define un *continuum* de cinco momentos en la gestión de calidad en el servicio al cliente: 1) información; 2) consulta; 3) asociación; 4) delegación; 5) control. El primer momento proporciona al cliente sólo la información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo considera una injerencia del cliente en las decisiones y la oportunidad de entablar un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones las toma aún el gobierno o el prestador de servicios. El tercer momento incorpora la participación del cliente en la toma de decisiones que se lleva a cabo de manera conjunta. El cuarto momento prevé que las decisiones las tomen los clientes mismos pero en un marco de referencia convenido o al menos parcialmente determinado por el gobierno o el proveedor. El último implica que los clientes determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado competitivo (OCDE, citado en Aguilar, 2006, 364).

(COPLADEMUN), que deberían reunir a ciudadanos y autoridades municipales para formular los planes de desarrollo municipal y los planes operativos anuales. En la práctica los COPLADEMUN han funcionado como instancias de participación de organismos de base asociativa con baja representatividad⁷, orientados a los intereses mejor organizados y con baja capacidad de decisión, además de que no operan en la mitad de los municipios.

Por lo demás, la institucionalización de la participación ciudadana en el ámbito municipal es muy baja. Según Díaz y Ortiz, que analizaron los datos de la encuesta nacional de participación ciudadana 2009, levantada por el gobierno mexicano, solamente 27% de los municipios cuenta con una unidad de participación ciudadana; sólo en 25% de ellos existen comisiones de participación y apenas el 11% de los municipios tiene ambas instancias. Más preocupante aún, cerca del 40% de los responsables de promover la participación ciudadana en los Ayuntamientos piensa que ésta dificulta las actividades del Ayuntamiento. A juicio de las autoras citadas, a muchos funcionarios del ámbito municipal les resulta todavía difícil aceptar que la ciudadanía intervenga en la formulación e implementación de las políticas públicas, y en los relativamente escasos municipios en que se han creado unidades de participación ciudadana, ello más bien ha sido por presiones externas que por verdadera convicción (Díaz y Ortiz, 2014).

⁷ Los gobiernos tienden a promover la participación de los grupos organizados antes que la de ciudadanos de a pie. Esto se debe a que tales grupos son percibidos por los funcionarios como interlocutores válidos; a que es más fácil dialogar con grupos organizados que con ciudadanos individuales y a que el potencial disruptivo más fuerte proviene de los colectivos organizados. Sin embargo, los modelos de participación de base asociativa han revelado importantes limitaciones: suelen existir dudas sobre la representatividad de los grupos participantes y tales entidades generalmente tienen problemas para garantizar su representación en contextos de escasa participación asociativa. Estas limitaciones han impulsado en algunos países, desde la perspectiva de la profundización de la democracia, la creación de instancias de participación de ciudadanos no organizados, ya sea con modelos mixtos (organizaciones e individuos) o solo de ciudadanos a título individual (Font et al, 2012).

En 1998 fue creado el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) con recursos del presupuesto federal; con el FISM se reconocía a los municipios una mayor autonomía de gestión de los fondos destinados a la provisión de infraestructura básica, y sus reglas de operación contemplaban la inclusión de la ciudadanía representada a través de consejos municipales, de otras organizaciones o del COPLADEMUN. En principio se abría una interesante posibilidad de que la ciudadanía participara en las decisiones sobre el destino de recursos para la infraestructura local, al estilo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Desde luego, para lograr algo semejante habrían sido necesarios gobiernos comprometidos con la profundización de la democracia participativa, algo que todavía no existe en México. En la práctica, las tradicionales relaciones Ayuntamiento-ciudadanía no se modificaron y el proyectado proceso de reanimación de la vida pública en los municipios mexicanos sencillamente se estancó (Díaz y Ortiz, 2014).

Las autoras concluyen que, a diferencia de otros países latinoamericanos donde la participación ciudadana asociada a estrategias innovadoras de gobernanza democrática han logrado avanzar a niveles más profundos de deliberación y representatividad, como el modelo del presupuesto participativo, en México el impulso democratizador se detuvo en una oferta participativa de base asociativa, de carácter consultivo y con notorios problemas de representatividad (Díaz y Ortiz, 2014).

Comentarios finales

En la introducción de este trabajo se comentaba que, a diferencia de México, otros países de América Latina como Argentina y Brasil lograron impulsar eficaces reformas fiscales que les permitieron duplicar los ingresos públicos en los últimos veinte años. Con recaudaciones de impuestos superiores al 30% de sus productos nacionales, ambos países, especialmente Brasil, han impulsado eficaces políticas de reducción de la pobreza y la desigualdad. No ha sido el caso de México, cuya magra recaudación fiscal sigue sin llegar al 10% del PIB. El politólogo Adam Przeworski afirma de modo convincente que en las sociedades muy desiguales el Estado es demasiado débil para gravar a los ricos, que prefieren disfrutar de manera privada servicios como educación, salud y

seguridad, antes que pagar impuestos que mantendrían servicios para todos.

Lo que no queda claro con esa explicación es porqué Argentina y sobre todo Brasil, países no mucho más ricos que México, sí han podido hacerlo. Una hipótesis, que parece plausible, es la orientación ideológica de sus gobiernos. Por ejemplo Brasil, la mayor democracia en América Latina, ha tenido en los últimos veinte años gobiernos de izquierda que han implementado resueltas políticas para combatir la pobreza y la desigualdad, además con una característica que vale la pena destacar: el recurso a modelos de democracia participativa que han puesto en manos de sus ciudadanías decisiones importantes en materia de educación, salud y obra pública (Farah y Spink, 2004).

Por contraste, México ha estado gobernado, antes y después del año 2000, por partidos de centro y de centro-derecha más afines a las tesis del mercado, la elección pública y el gerencialismo, que han conducido a la gestión pública por los derroteros antes señalados, mientras la pobreza y la desigualdad siguen aumentando. Por otra parte, quizá fuera excesivo creer que con el arribo al poder de un partido de izquierda las cosas cambiarían en México hacia el modelo brasileño; algunos líderes políticos de la izquierda también se muestran reacios a incrementar la recaudación fiscal en el país, por ejemplo en los gobiernos subnacionales y locales, y suelen proclamar soluciones sin sustento, del tipo de “reducir los sueldos de los altos funcionarios” (Elizondo, 2014). Así, el camino hacia una eficaz política fiscal fuertemente redistributiva se ve largo y cuesta arriba en México.

En cuanto a la gestión pública mexicana contemporánea, en general se ha reducido a las respuestas de arriba hacia abajo inspirada en las tesis de la nueva gestión pública, varias de ellas ya en desuso en sus países de origen. Se ha confiado en los gerentes y las burocracias para resolver los problemas públicos haciendo sencillamente a un lado a las ciudadanías. Se han ensayado soluciones tecnocráticas con una confianza injustificada en la ciencia y el conocimiento de los expertos, a veces con pretensiones de racionalidad exhaustiva que no van a ninguna parte, como demostraron Simon y Lindblom hace ya mucho tiempo.

El Estado Evaluador también ha sentado sus reales en México, con la creencia más bien vana –a juzgar por los resultados disponibles– de que con la evaluación minuciosa de los procesos y las decisiones, y las auditorías al desempeño de las personas, se lograría mayor eficacia, eficiencia, economía y también mejor calidad en el servicio, atención al ciudadano-usuario y comportamiento de los actores (las famosas tres E más tres C).

El propio organismo evaluador-auditor de la gestión pública mexicana se encarga de dar cuenta de cuán peregrina es esa presunción, en un país cuya cultura y tradiciones no podían menos que *tropicalizar* las pretenciosas tesis de la NGP hasta llevarlas a la banalidad, como ilustran los casos del servicio civil de carrera, la participación ciudadana, la carrera magisterial y hasta el servicio de recaudación tributaria, entre varios otros consignados por la Auditoría Superior de la Federación. En cambio se han ignorado las modalidades de evaluación participativa, acaso menos expeditas pero mucho más promisorias que la evaluación tecnocrática, como los modelos de evaluación que contemplan la activa participación de la ciudadanía en las distintas fases de la política pública, desde la inclusión del problema en la agenda pública hasta la evaluación misma (Parsons, 2007: 580 y ss.).

Al repasar los desarrollos recientes de la gestión pública en México se percibe una notoria escasez de referencias a la democracia participativa, como si se tratara de mundos separados sin ninguna conexión entre ellos; los ciudadanos sólo aparecen en escena como consumidores de servicios públicos, como meros usuarios o clientes, a quienes se les debe preguntar si están satisfechos con lo que se hace, nunca lo que se debe de hacer. La escasez de referencias se extiende a modelos de gestión participativa cuya eficacia está bien acreditada, como los presupuestos participativos nacidos en Porto Alegre y adoptados en muchas ciudades de América Latina y Europa, por poner un ejemplo. En cambio, han prevalecido en todos los ámbitos de la gestión pública los modelos *top-down*, ajenos a cualquier impulso democratizador, con resultados más bien pobres, como revelan las auditorías de la ASF.

La gestión pública en México tiene grandes retos, mayores todavía que en países con ingresos fiscales más decorosos que los del Estado mexicano. Por lo mismo, está obligada a hacer mejor las cosas para hacer valer, en lo posible, los derechos humanos contemplados en la Constitución mexicana. Una gestión pública que realmente pretenda ser eficaz, eficiente y sobre todo legítima a los ojos de su sociedad, tal vez deba dejar atrás varias de las tesis e instrumentos, y también el talante tecnocrático de la llamada nueva gestión pública y arriesgarse a incursionar por los caminos menos cómodos pero más prometedores de la democracia participativa. Una gestión pública que pretenda ser legítima a los ojos de su sociedad, debe dejar atrás el talante tecnocrático de la NGP y arriesgarse a incursionar por los caminos menos cómodos pero más prometedores de la democracia participativa.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011a), “Análisis y evaluación de políticas públicas”, en R. Salcedo (Comp.), *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 52-70.
- ASF (Auditoría Superior de la Federación) (2011b), “Indicadores de desempeño”, en R. Salcedo (Comp.), *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 71-168.
- Canto Sáenz, Rodolfo (2012), “Gobernanza y democracia: De vuelta al río turbio de la política”, *Gestión y Política Pública*, XXI (2), segundo semestre, CIDE, México, pp. 333-374.
- Cejudo, Guillermo M. (2011), “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica”, en Guillermo M. Cejudo (Comp.), *Nueva gestión pública*, Siglo XXI Editores, México, pp. 17-47.
- Dictamen en sentido positivo que presentan las comisiones unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la

Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas (2015), disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II-Bis.pdf> consultado el 9 de agosto de 2015.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2015), *Medición de la pobreza 2014*, disponible en http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx consultado el 8 de agosto de 2015.

Dessauge Laguna, Mauricio I. y José Luis Méndez (2011), “El servicio profesional: una introducción general”, en José Luis Méndez (Comp.), *Servicio profesional de carrera*, Siglo XXI Editores, México, pp. 17-52.

Díaz Aldret, Ana y Ángeles Ortiz Espinoza (2014), “Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado”, en Ana Díaz Aldret (Comp.), *Gobierno locales*, Siglo XXI Editores, México, pp. 277-334.

Downs, Anthony (2001), “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en A. Batlle (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona, pp. 93-111.

Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2014), “Ciudadanos, impuestos y gasto público en México: un precario equilibrio de baja intensidad y peor calidad”, en Luis F. Aguilar Villanueva y Jorge A. Alatorre (Coordinadores), *El futuro del Estado social*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 163-203.

Farah, Marta y Peter Spink (2004), “El programa brasileño de gestión pública y ciudadanía”, *Gestión y Política Pública* XIII (1), primer semestre, México, CIDE, pp. 209-236.

Fedozzi, Luciano (2012), “El presupuesto participativo de Porto Alegre”, en Manuel Canto Chac (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 176-204.

- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomá y Marina Jarque (2012), “Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica”, en Manuel Canto Chac (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 56-104.
- Fung, Archon y Erik Olin Wright (2012), “En torno al gobierno participativo con poder de decisión”, en Manuel Canto Chac (Comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 150-175.
- Lindblom, Charles E. (2012), “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Luis F. Aguilar (Comp.), *Política pública*, Siglo XXI Editores, México, pp. 74-93.
- March, James G. y Herbert A. Simon (1969), *Teoría de la Organización*, Ariel, Barcelona.
- McGregor, Douglas (1994), *El lado humano de las organizaciones*, McGraw-Hill, Bogotá.
- Niskanen, William (1980), *Cara y cruz de la burocracia*, Espasa-Calpe, Madrid.
- ONU (2015), *El derecho humano al agua y al saneamiento*, disponible en: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml consultado el 7 de agosto de 2015.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México.
- Presidencia de la República (2012), *Pacto por México*, disponible en: <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/ha-llegado-el-momento-del-encuentro-y-del-acuerdo-enrique-pena-nieto/> consultado el 6 de agosto de 2015.
- Presidencia de la República (2013), *Reforma Energética*, disponible en <http://presidencia.gob.mx/reformaenergetica/#!diagnostico> consultado el 6 de agosto de 2015.

Przeworski, Adam (1998), "El Estado y el ciudadano", *Política y Gobierno*, V (2), segundo semestre, CIDE, México, pp. 341-379.

Salcedo, Roberto (2011), "Evaluación de políticas públicas", en Roberto Salcedo (Comp.) *Evaluación de políticas públicas*, Siglo XXI Editores, México, pp. 17-51.

Van Gestel, Nicolette y Christine Teelken (2004), "Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y nueva gestión pública", *Gestión y Política Pública*, XIII (2), segundo semestre, CIDE, México, pp. 427-467.

Reseña Biográfica

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Autor "Del Henequén a las Maquiladoras. La Política Industrial en Yucatán 1984-2001". Profesor de Teoría Política y Políticas Públicas en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

PROSPECTIVA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EN EL SECTOR PÚBLICO PERUANO: AVANCES Y LIMITACIONES

Omar del Carpio - René Castro

Palabras clave: Prospectiva / Gestión Estratégica / Modernización de la Gestión Pública / Perú

Introducción

El Estado peruano se encuentra en la actualidad en un proceso de modernización de la gestión pública. Sin embargo, la gestión moderna del Estado cada vez más tiende a orientarse a una gestión estratégica del aparato público que tenga en cuenta no solo las necesidades de los ciudadanos sino también de otros grupos de interés que constituyen el soporte político de los servidores públicos. El presente artículo describe la utilidad de la prospectiva para la gestión estratégica del sector público, habida cuenta de la gran afinidad y el potencial de desarrollo y aplicaciones de la primera para con la segunda, a fin de construir el valor social que requiere la sociedad. El documento se divide en tres secciones: en la primera se describe el proceso de modernización en marcha de la gestión pública en Perú, en la segunda se presenta y analizan las bondades de la prospectiva para la implementación de la gestión estratégica en el sector público; y en la última se resumen los avances del proceso de modernización de la gestión pública peruana y las limitaciones para la implementación de la gestión estratégica en ella.

Transición Hacia la Modernización de la Gestión Pública en el Perú

Según la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, se considerará que el Estado se habrá modernizado cuando sea capaz de garantizar a todos los ciudadanos un creciente acceso a bienes y servicios públicos de calidad, de manera equitativa, oportuna y pertinente;

permitiendo así reducir las brechas sociales y económicas existentes, y ejerciendo con responsabilidad su rol promotor de desarrollo del país (SGP, 2013b, p.19).

A continuación se resumirá entonces en qué consiste la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (en adelante Política de Modernización), para definir el contexto en el cuál se viene desarrollando la gestión pública peruana. En ese sentido, se describirá el proceso de gestión del cambio que supone dicha política, identificándose además sus objetivos y los roles de los principales actores que debe llevarla adelante. La intención de esta sección¹ es, en último término, describir el contexto de la gestión pública para resaltar, dentro de ella, la gestión estratégica que debe de caracterizarla.

Política nacional de modernización de la gestión pública

Según la Política de Modernización (SGP, 2013b), ésta tiene su razón de ser en el abordaje y resolución de los problemas de gestión existentes en el aparato público peruano que limitan su capacidad para proveer bienes y servicios de calidad en la actualidad; ellos se resumen en ocho puntos principales:

- a. Las dificultades para realizar buenos planes que se articulen con el presupuesto
- b. El inadecuado diseño de la organización y funciones de las instituciones públicas
- c. La ineficiencia en los procesos de producción de bienes y servicios públicos
- d. Las carencias en infraestructura, equipamiento y logística de las entidades públicas
- e. La inadecuada política y gestión de recursos humanos
- f. La falta de seguimiento y evaluación de los resultados e impactos esperados

¹ Esta sección se ha basado extensamente en el dossier informativo “La Modernización de la Gestión Pública al 2021”, elaborado por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

- g. La inexistencia de un sistema que permita gestionar y compartir información y conocimiento
- h. La débil articulación y coordinación entre las entidades de los distintos sectores y niveles de gobierno.

Para la Política en cuestión entonces, el protagonista es el ciudadano y su finalidad es que éste reciba bienes y servicios de calidad al menor costo posible. Por esa razón, el objetivo general se ha definido en los siguientes términos:

Orientar, articular e impulsar en todas las entidades públicas el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados, que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país (SGP, 2013b, p.6).

Gestión del cambio: pilares centrales y ejes transversales

Son seis los principios orientadores que contempla la Política de Modernización, cuya apuesta sintética es lograr una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. Estos principios orientadores dan lugar a cinco pilares centrales sobre los cuales se sustenta el modelo de gestión pública propuesto, los mismos que se complementan con 3 ejes transversales, según se describe en el Gráfico 1:

Gráfico 1: Modelo de Gestión del Cambio de la Política Nacional de Modernización de la GP al 2021



Fuente: Tomado de Secretaría de Gestión Pública - SGP (2013), p.10.

Los pilares centrales que conforman la Política de Modernización, son entonces los siguientes:

- i. *Políticas públicas, planes estratégicos y operativos. Para que el Estado actúe de manera coherente y articulada debe partir por definir objetivos claros que reflejen las prioridades del país. A partir de ello, se deben de dictar políticas públicas que guarden coherencia con dichos objetivos. Las entidades públicas, por su parte, deben recoger los principios y lineamientos establecidos en dichas políticas, y reflejarlos en sus planes a fin de orientar su actuación al logro de resultados que beneficien a los ciudadanos. De este modo el Estado en su conjunto podrá enfocar mejor sus esfuerzos y coordinar sus acciones para servir mejor a los ciudadanos.*
- ii. *Presupuesto para resultados. La Política de Modernización busca mantener la disciplina fiscal, mejorar la eficiencia en la distribución de recursos y la calidad del gasto público,*

asegurando la eficacia en las operaciones de las entidades públicas. Por ello, busca apoyar la adopción progresiva del Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados, impulsada por el Ministerio de Economía y Finanzas para todo el gasto programable.

- iii. *Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional. Las entidades públicas deben adoptar, de manera paulatina, la gestión por procesos. Esto permitirá mejorar los procesos de producción con el fin que las entidades brinden servicios de manera más eficiente y eficaz y logren resultados que beneficien a los ciudadanos. Además, se deben continuar los esfuerzos relacionados con la simplificación administrativa con el fin de eliminar obstáculos innecesarios que generen un funcionamiento deficiente de las entidades públicas y sobrecostos para la ciudadanía. Por último, las entidades deben organizarse de manera adecuada para llevar adelante estos procesos y alcanzar los resultados esperados en la entrega de los bienes y servicios de su responsabilidad.*
- iv. *Servicio civil meritocrático.* La reforma del servicio civil, iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir), se orienta a mejorar el desempeño de los servidores del Estado en beneficio de los ciudadanos, basándose en principios de mérito e igualdad de oportunidades. La idea es lograr la profesionalización de la función pública en todos los niveles de gobierno, de modo que se atraiga a personas calificadas para los puestos clave de cada institución y se priorice la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia en el sector público.
- v. *Sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.* Para asegurar una gestión pública eficiente se debe contar con un sistema que recoja, organice y analice datos para convertirlos en información útil y oportuna para la toma de decisiones. Este sistema debe contar con indicadores orientados a resultados y plazos previamente establecidos y validados con criterios que aseguren su confiabilidad y transparencia. Además

se debe de contar con un proceso de seguimiento que verifique que las actividades programadas estén ocurriendo conforme a lo previsto y que muestre datos que permitan saber cuán cerca estamos de alcanzar un objetivo y qué se debe ajustar en el camino para alcanzarlo. También se debe incluir un proceso de evaluación, en el cual se determinen los cambios generados por una actividad, a partir de una comparación entre el estado inicial y el estado actual de la gestión. Por último, la gestión del conocimiento debe permitir identificar, analizar y compartir el conocimiento disponible y requerido sobre la gestión y su relación con los resultados. De esta manera, lo que se busca es facilitar, a través de la información pertinente, el trabajo de todos los funcionarios públicos.

Asimismo, tal como se muestra en el Gráfico 1, los cinco pilares de la Política de Modernización previamente descritos, se complementan con los siguientes tres ejes transversales:

- a. *Gobierno Abierto.* Un Gobierno Abierto es aquel que se muestra transparente, rinde cuentas de sus acciones y resultados, y ofrece canales de participación ciudadana activos que inciten al ciudadano a estar, no sólo al tanto de las decisiones que toma su gobierno actual, sino también a participar del escrutinio público sobre esas decisiones.
- b. *Gobierno Electrónico.*-El Gobierno Electrónico implica un uso intensivo de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las entidades públicas para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar la transparencia y la participación de los ciudadanos. Es una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública, en tanto complementa y acompaña la gestión por procesos, apoya el seguimiento y la evaluación, y permite impulsar el gobierno abierto.
- c. *Articulación Interinstitucional.* Un Estado unitario y descentralizado requiere asegurar el logro de sus objetivos a través de la acción conjunta y la colaboración de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Para ello, el Estado necesita generar mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación que permitan que las entidades

sumen sus recursos y capacidades para atender las demandas ciudadanas de manera más eficiente, adecuada y oportuna.

Principales actores del proceso de modernización de la gestión pública

Sin duda, la SGP-PCM, como ente rector de la modernización, debe promover una cultura de servicio al ciudadano y procesos de innovación de gestión en las entidades. En ese sentido, se espera que esta institución promueva la articulación de los sistemas administrativos, que lidere la generación de conocimiento y normatividad sobre la materia, que facilite la información técnica y apoye, en todo sentido, la gestión del cambio para impulsar la gestión por resultados en todos los niveles de gobierno. Así, el ente rector se encargará de facilitar a las entidades un conjunto de lineamientos orientadores y herramientas para modernizar su gestión. Además administrará incentivos para alentar e impulsar la formulación e implementación de propuestas de modernización.

Con todo, la SGP-PCM no es la única institución que tiene responsabilidades en la implementación de la Política en cuestión, otras instituciones que tienen responsabilidades en este proceso son el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), el Ministerios de Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y otras Secretarías de la PCM como las de Coordinación y Descentralización.

Así pues, CEPLAN debe brindar a todos los niveles del Estado las políticas priorizadas del Gobierno y los lineamientos requeridos para la articulación entre las políticas públicas, el planeamiento estratégico y el planeamiento operativo tanto a nivel sectorial como territorial, en su calidad de rector del sistema de planeamiento estratégico en el Estado. Asimismo, la ONGEI debe coordinar con la SGP-PCM aquellos asuntos vinculados con el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y Comunicación para asegurar la implementación de plataformas nacionales para integrar los sistemas de información y comunicación de las entidades de los tres niveles de gobierno, entre otros aspectos claves vinculados al gobierno electrónico.

Respecto a SERVIR, la Política de Modernización se articula con la reforma del servicio civil que esta entidad viene impulsando con el fin de lograr establecer un sistema administrativo de gestión de recursos humanos que funcione como un sistema integrado de gestión cuyo desarrollo permitirá atraer personas calificadas al sector público, retenerlas y promover su desarrollo; con la finalidad de cumplir los objetivos institucionales y generar compromiso hacia una cultura de servicio al ciudadano, en relación con estos siete subsistemas de manera integral y consistente (SERVIR, 2012). En cuanto al MEF, la Política de Modernización mantiene coherencia con las reformas del sistema presupuestal que viene impulsándose en materia de mejora de la eficiencia y eficacia de la gestión desde su Dirección General de Presupuesto Público y que tiene en el Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados su herramienta predilecta. En particular, dichas reformas están orientadas por los siguientes tres objetivos: i) Mantener la disciplina fiscal, ii) Mejorar la eficiencia en la distribución de los recursos; y iii) Mejorar la calidad del gasto asegurando eficiencia y eficacia en las operaciones de todas las entidades y agencias en los tres niveles de gobierno.

Por último, las Secretarías de Coordinación y Descentralización de la PCM, tienen la responsabilidad de responder por el logro de tres objetivos específicos de la Política de Modernización, los cuales están referidos a la articulación de políticas públicas nacionales y sectoriales (Obj. 11), el fomento de mecanismos para una coordinación eficiente entre las entidades públicas de todos los niveles de gobierno (Obj. 12), y la promoción de la descentralización de las entidades públicas (Obj. 13).

Prospectiva y Gestión Estratégica

De lo anterior queda claro que el objetivo central de la modernización es lograr una gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano. En Perú, CEPLAN es la entidad que viene implementando instrumentos de la prospectiva y la gestión estratégica en todos los niveles de gobierno, a través de la Directiva Nacional de Planeamiento Estratégico. Ambas disciplinas aportan elementos útiles para la modernización de la gestión pública; por esa razón en esta sección se analizan algunos aspectos

relevantes de su desarrollo e implementación en el aparato público de Perú.

Gestión estratégica en el sector público

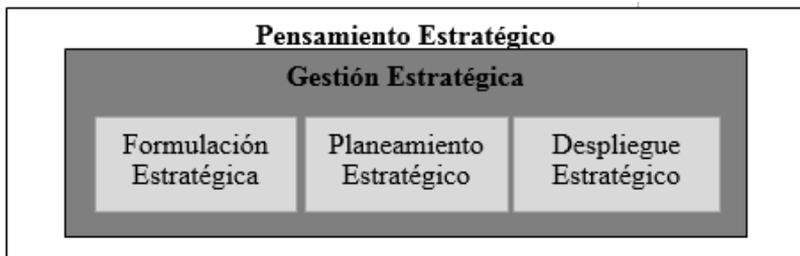
En el sector público la estrategia puede definirse como el diseño de objetivos, asignación de políticas, de programas, de acciones, de decisiones, o de recursos que definen lo que una organización es, hace y por qué lo hace (Bryson, 2004). Otros conceptos más clásicos del término entienden la estrategia como la determinación de los objetivos a largo plazo, por ejemplo, los objetivos básicos de una empresa, la adopción de cursos de acción y la asignación de recursos para llevar a cabo esos objetivos (Chandler, 1962). Esta definición debe permitir aclarar en qué negocio se está o se va a estar, y qué tipo de empresa se es o se debería ser (Anthony, 1965). Para Andrews (1980) la estrategia es el diseño de las decisiones en una empresa que determina y revela sus objetivos, propósitos o metas, produce las principales políticas y planes para el logro de éstas, y define la gama de negocios que la empresa va a llevar a cabo, el tipo de organización económica y humana que es o tiene la intención de ser; y además, define también la naturaleza de la contribución económica y no económica que tiene la intención de hacer a sus accionistas, empleados, clientes y comunidades.

Los conceptos anteriores parecieran sugerir en realidad más que una estrategia, un enfoque de gestión estratégica, en la medida que recogen no solo la noción de asignación de recursos, que en el sector público estaría vinculado con los sistemas logísticos y presupuestales; sino también la noción de misión y visión de futuro, que estaría vinculado con la prospectiva o los estudios de futuro, además de la noción de grupos interés, que estaría más cercano a las relaciones públicas o comunitarias en lugar que a la planificación estratégica. Visto de este modo, todo lo anterior estaría encaminando el proceso estratégico en el sector público hacia un enfoque de gestión estratégica, teniendo en cuenta además las particularidades de las sociedades desiguales y heterogéneas de los países en desarrollo, como los de la región latinoamericana, así como los efectos de las tendencias y cambios del entorno global que históricamente han influido de manera importante en éstas.

La experiencia de la gestión estratégica en el mundo militar revela que siempre existen al menos dos tipos de estrategia: la planteada antes de empezar, y la que realmente se ejecutó. De ahí que la planificación y la implementación de la misma estén íntimamente relacionadas. La implementación, dependiendo de la complejidad de las organizaciones actuales, tendría que desplegarse a un nivel corporativo (una o más organizaciones), a nivel organizacional, a nivel de las divisiones organizacionales menores (áreas, oficinas, unidades, etc.) y a nivel funcional.

Dada la complejidad del concepto de gestión estratégica, se utilizará el modelo de conceptos anidados de Nickols (2011), en el cual la gestión estratégica representa el esfuerzo por implementar los resultados del pensamiento estratégico (marco referencial más amplio), por medio de tres procesos: formulación estratégica, planificación estratégica y despliegue (implementación) estratégico(a), tal como se describe en el Gráfico 2.

Gráfico 2: Esquema Conceptual de la Gestión Estratégico en el Marco del Pensamiento Estratégico.



Fuente: Tomado de Nickols (2011).

Así pues, cuando se habla de gestión estratégica, a menudo se pueden identificar cinco elementos: el futuro deseado, la situación actual, la formulación de planes, la ejecución de programas y proyectos, y el seguimiento. La gestión estratégica podría reducirse al establecimiento de los objetivos organizacionales a partir del análisis del entorno; es decir, a aprovechar las oportunidades y evitar las amenazas que enfrenta una

organización en relación a sus propias fortalezas y debilidades. De esta forma, el proceso de gestión estratégica estaría limitado por su entorno y por las capacidades organizacionales para lograr los objetivos. Precisamente, la comprensión del entorno es uno de los principales aspectos que se vienen discutiendo en la actualidad, desde una perspectiva multidimensional y multidisciplinaria, por ejemplo, a partir de la influencia de las redes colaborativas, la internacionalización y el cambio tecnológico. En consecuencia, una organización estaría inmersa en varios niveles de análisis, desde aquellos en los que viven los individuos que la conforman, hasta las condiciones sociales, políticas, tecnológicas, ambientales, culturales y económicas de la sociedad en general.

Ahora bien, los entornos actuales en los que las organizaciones públicas se desempeñan están fuertemente interconectados y son extremadamente impredecibles. Por ello, ahora más que nunca las organizaciones deben pensar, actuar y aprender estratégicamente; deben traducir sus ideas en estrategias eficaces para hacer frente a las circunstancias, deben desarrollar los fundamentos necesarios para sentar las bases para la adopción y aplicación de sus estrategias, y deben construir coaliciones lo suficientemente grandes y lo suficientemente fuertes como para adoptar estrategias deseables y protegerlas durante la implementación (Bryson, 2004).

Para ello, el liderazgo tiene a la planificación estratégica como una herramienta para mejorar el pensamiento estratégico, la acción y el aprendizaje. Hay una variedad de enfoques para la planificación estratégica; algunos enfoques destacan el proceso, mientras que otros hacen hincapié en el contenido. No obstante, la gestión estratégica es un concepto más amplio que vincula la planificación e implementación (Bryson, 2015).

Si bien la gran mayoría de la literatura de estrategia se ha desarrollado principalmente para el sector privado, gracias al enfoque de la nueva gestión pública surgido a mediados de los noventa existe un gran margen para la aplicación en el sector público de conceptos, metodologías, métodos, técnicas y herramientas aplicadas de la gestión estratégica, como por ejemplo la aplicación del pensamiento de diseño en la

caracterización de los problemas que aquejan al ciudadano, el “prototipado rápido para el diseño de políticas públicas, o la aplicación del análisis sentimental para medir en tiempo real y mediante las redes sociales los efectos de las intervenciones públicas.

Gestión estratégica en el sector público peruano

En el caso peruano, lo más cercano a un sistema de gestión estratégica es el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), cuyo origen se remonta a 1962 con la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, así como del Instituto Nacional de Planificación (INP) como organismo técnico central. Lo anecdótico es que tanto la creación de ambos como su cese, en 1992, se dieron en períodos de golpes de Estado ejecutados tanto por gobiernos militares como civiles. Con todo, lo destacable es que existía una conciencia de que el sistema debía ser institucionalizado dentro de la administración pública para funcionar de forma permanente, de modo que se permitiera un proceso continuo de formulación, ejecución y evaluación de los planes (INP, 1962). Esto último, si bien de forma imprecisa aún, es el acercamiento conceptual a lo que sería un enfoque básico de gestión estratégica.

Luego, en el año 2002 el Acuerdo Nacional² planteó la necesidad de recuperar la planificación estratégica como Política de Estado, dándose así lugar a la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en 2008, aunque de manera deficiente y con poca asignación de recursos en un inicio (SGP, 2013a). Este desfase de 6 años para la implementación del CEPLAN se debió principalmente a un conflicto de intereses con el Ministerio de Economía y Finanzas que en la práctica asumió las labores de planificación del Estado, cuando la dictadura fujimorista cerró el INP. Con todo, en la actual ley del SINAPLAN, creada en el contexto del apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, se define al SINAPLAN como el conjunto articulado e integrado de

² El Acuerdo Nacional es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas desde el 2002 sobre la base del diálogo y del consenso por parte de los principales representantes de las organizaciones políticas y de la sociedad civil peruana.

órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país (PCM, 2008).

Los objetivos del SINAPLAN son (PCM, 2008):

1. Constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país
2. Articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico
3. Promover y articular los programas de fortalecimiento de capacidades para el planeamiento estratégico
4. Desarrollar los procesos y las acciones para el monitoreo de la gestión para resultados de mediano y largo plazo, en coordinación con el Consejo Nacional de Competitividad, basada en los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico y con orientación hacia la promoción de la modernización administrativa y el logro de estándares de eficiencia al servicio del ciudadano, así como de la mejora de los índices de competitividad del país para aprovechar las oportunidades que la dinámica internacional ofrece en el marco de los tratados internacionales de promoción, asociación y cooperación económica y comercial de los que el Perú es parte
5. Promover la cooperación y acuerdos entre los sectores público y privado en el proceso de formulación de los planes estratégicos nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como en la ejecución de los programas y proyectos priorizados en esos ámbitos, para asegurar el desarrollo nacional y la mejora constante de la competitividad del país
6. Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de mediano y largo plazo, así como el

desarrollo de los aspectos teóricos que los sustentan, aplicando un enfoque nacional contextualizado en el ámbito internacional, con prioridad en las relaciones y oportunidades que tienen su origen en los acuerdos internacionales de los que el Perú es parte.

Así mismo, las funciones del CEPLAN como ente rector del SINAPLAN (PCM, 2008) son:

Funciones Generales

1. Conducir el proceso de formulación y difusión de una visión compartida y concertada de futuro del país en sus diversos sectores y niveles de gobierno
2. Apoyar al Presidente del Consejo de Ministros en el cumplimiento de la función de coordinación de la planificación estratégica concertada en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, según lo establecido por el inciso 11 del artículo 19º de la Ley Núm. 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo- y, en consecuencia, formular y actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, mediante la coordinación multisectorial, interinstitucional e intergubernamental, según las reglas establecidas por la directiva respectiva
3. Asesorar a las Entidades del Estado y a los gobiernos regionales y orientar a los gobiernos locales en la formulación, el seguimiento y la evaluación de políticas y planes estratégicos de desarrollos, con la finalidad de lograr que se ajusten a los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
4. Desarrollar metodologías e instrumentos técnicos para asegurar la consistencia y coherencia del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional orientadas al desarrollo armónico y sostenido del país y al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho
5. Promover y orientar la formación y actualización profesional y técnica de especialistas en planeamiento estratégico, prospectiva y formulación y evaluación de políticas públicas y planes, en los tres niveles de gobierno y en las instituciones de educación superior

6. Presentar a consideración del Presidente del Consejo de Ministros, para su posterior presentación al Consejo de Ministros, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional que debe contener los lineamientos de política, las prioridades, los objetivos, las metas y la definición de las acciones de orden estratégico para el desarrollo armónico y sostenido del país
7. Promover sinergias entre las organizaciones de los sectores público, privado y de la sociedad civil
8. Expedir las directivas que corresponde dentro de su competencia.

Funciones especiales

- En materia de prospección
9. Orientar y desarrollar estudios estratégicos para la identificación de tendencias internacionales, oportunidades, riesgos y contingencias, y plantear opciones estratégicas para la aplicación de las conclusiones y recomendaciones de esos estudios
 10. Identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional, promoviendo la participación de los centros académicos y de investigación del país.
- En materia de coordinación
11. Promover, concertar y articular la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías de participación directa y otras diversas de sondeo de opinión técnicamente válidas
 12. Recibir y orientar las iniciativas del sector privado y, previa evaluación, articular sus requerimientos de decisiones en cuanto a promoción y apoyo del Estado, guardando coherencia con los objetivos de desarrollo nacional

13. Promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
14. Coordinar con los órganos responsables la unificación de criterios y metodologías para la elaboración de líneas de base, indicadores y toda información relevante que sirva de insumo para la toma de decisiones en materia de planeamiento estratégico y definición de planes y políticas
15. Coordinar con el Consejo de Seguridad Nacional con la finalidad de integrar los objetivos de seguridad nacional al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.
 - En seguimiento y evaluación
16. Desarrollar el seguimiento y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, que comprende el seguimiento y la evaluación de los planes y políticas, los objetivos, los programas y los proyectos prioritarios de desarrollo nacional, en coordinación con los órganos del Sistema, e informar en forma periódica al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre sus avances, obstáculos y oportunidades y el nivel de cumplimiento de resultados esperados
17. Informar en forma periódica o a su solicitud al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministros sobre la situación económica, social, ambiental e institucional del país con relación al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes multisectoriales, sectoriales, institucionales y territoriales.

La breve reseña del marco normativo evidencia que el Perú estaría más en sintonía con un proceso de gestión estratégica que uno de planeamiento estratégico, siendo el CEPLAN el gran coordinador de las instituciones responsables de realizar el despliegue o implementación estratégica. No obstante, no se pretende reducir la complejidad de la gestión estratégica a este marco legal, ya que existen otros elementos críticos en la gestión estratégica que deben articularse necesariamente si se quiere tener una mirada más integral, como son las capacidades de los gestores públicos y la asignación del presupuesto público.

Ahora bien, en este marco de análisis, tanto las funciones generales como las funciones específicas en prospectiva, coordinación, seguimiento y evaluación, asignadas a CEPLAN, le permiten abarcar varios aspectos importantes de la gestión estratégica, a lo que habría que añadir que el SINAPLAN cuenta con un sistema de información que integra todos los datos y la información relevantes de los procesos de planificación estratégica; y que se constituye en el soporte de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado (PCM, 2008).

Directiva Nacional del proceso de planeamiento estratégico

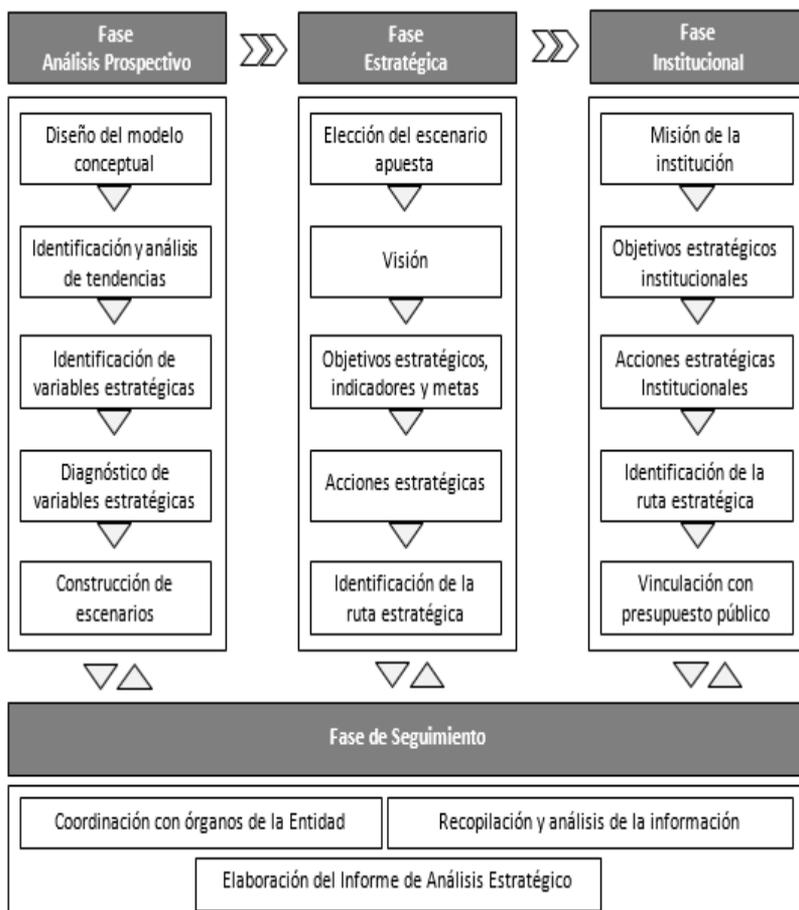
Si bien el marco legal planteado abre varios aspectos para analizar la gestión estratégica en el sector público peruano, aquí se realizará únicamente un acercamiento al proceso planteado en la Directiva N°001-2014-CEPLAN, descrito en el Gráfico 3. Así pues, según este Gráfico, el enfoque metodológico de la directiva plantea el proceso en 4 fases, 3 de ellas secuenciales y una adicional de carácter transversal (fase de seguimiento).

La fase de análisis prospectivo y la fase estratégica se aplican a nivel sectorial y territorial, y los documentos de gestión generados son el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y el Plan de Desarrollo Concertado (PDC). En el caso del análisis prospectivo su finalidad es la anticipación de riesgos y oportunidades, para facilitar su gestión; y la promoción del pensamiento estratégico prospectivo en los gestores públicos, para la mejora del proceso de toma de decisiones. El análisis prospectivo es algo novedoso para al sector público peruano, a pesar de tener elementos del análisis estratégico como el análisis interno y externo, ya que tiene un énfasis en la identificación de variables estratégicas que sirve de base para la construcción de escenarios futuros.

En la fase estratégica se construyen el escenario apuesta, la visión, los objetivos y metas; se identifican también las acciones estratégicas y su organización secuencial a través de una ruta estratégica. Además, se trabaja en la articulación de los objetivos del sector o territorio con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Una vez implementadas estas

fases en todos los sectores y regiones, se tendrá un gran marco estratégico y prospectivo, para que las instituciones puedan identificar cuál es su papel en la construcción del futuro nacional, sectorial y territorial, y ahí es donde empieza la fase institucional

Gráfico 3: Proceso de Planeamiento Estratégico para el Sector Público Peruano.



Fuente: Tomado de CEPLAN (2014), p.520267.

En la fase institucional se determina la misión institucional, se articulan a los objetivos estratégicos sectoriales y territoriales con los objetivos estratégicos institucionales, y se identifican las acciones estratégicas institucionales, y se desagregan en actividades para vincularlas con el Sistema de Presupuesto Público. Producto de esta fase se obtienen los planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI). Uno de los cambios más relevantes en esta fase, es que las instituciones ya no desarrollan una visión organizacional, dado que existe una visión corporativa, que es compartida por todas las instituciones que participaron en la fase estratégica sectorial o territorial.

En la fase de seguimiento, se aplica el control y evaluación continua de las metas con el fin de retroalimentar el proceso para tomar decisiones estratégicas y operativas y se mantiene un sistema de vigilancia anticipativa de los riesgos y oportunidades identificados en la Fase de Análisis Prospectivo. Los instrumentos de gestión de la fase de seguimiento son los informes de Análisis Estratégico, que deben elaborarse trimestralmente sobre la base del seguimiento del POI, y anualmente sobre la base del seguimiento del PEI, PDC y PESEM, según corresponda.

La prospectiva como un nuevo elemento para la gestión estratégica

Los estudios de futuro son un campo multidisciplinario que estudia una amplia gama de miradas de los futuros posibles, probables y deseables (Assakul, 2003), que crea nuevas imágenes alternativas del futuro por medio de una exploración visionaria de lo posible, una investigación sistemática de lo probable y una evaluación moral de lo deseable. Dentro de dicho campo de estudios, se encuentra la prospectiva, que ha conducido a la elaboración de métodos, procesos y sistemas que permiten formular interrogaciones sistemáticas y organizadas acerca de los futuros posibles de la sociedad (CEPAL, 2014).

Los estudios de futuro realizan una exploración visionaria de lo posible, una investigación sistemática de lo probable y una evaluación moral de lo deseable. Así mismo, la prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir

visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de informar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas (Comunidades Europeas, 2002).

En este último concepto se resalta la importancia de la participación durante el proceso, así como del objetivo de informar los procesos de toma de decisiones y de movilización de acciones colectivas. Ello implica que la prospectiva busca simultáneamente contribuir a la formulación de políticas públicas, al proceso de planeamiento estratégico y a la coordinación interinstitucional para la implementación de políticas y planes.

Los vínculos entre gestión estratégica y prospectiva son muy estrechos, pero solo son posibles en el marco de un diálogo interdisciplinario. Según Fidler (2011), una evaluación de los objetivos y la lógica de la Prospectiva desde el punto de vista de la corriente principal de la Gestión Estratégica, proporciona una nueva perspectiva en el campo, resaltando su importancia en el procesamiento de la información, dado que infunde nuevas formas de pensamiento e ideas. Esto último es muy importante si se tiene en cuenta que las escuelas de gestión estratégica suelen tener un sesgo sistémico y retrospectivo que puede ser contraproducente en períodos de cambio, donde es necesario tener una mirada más disruptiva de la realidad, que la prospectiva si otorga.

Por lo anterior, es evidente entonces que la prospectiva tiene una afinidad teórica con la Gestión Estratégica en la medida que funciona como una disciplina de apoyo a la toma de decisiones en una sociedad en constante cambio que implica nuevos riesgos y oportunidades. Así pues, es necesario entender cuáles son los impactos posibles de la aplicación de la prospectiva en la gestión pública. Al respecto, Amanatidou (2014) propone dos conceptos que permiten hacer una evaluación genérica de los impactos de la prospectiva: la "sociedad del conocimiento" y la "gobernanza participativa". A partir de ambos identifica tres grupos de impactos de la prospectiva: los relacionados con el conocimiento, con la creación de redes y tejido social, y con la promoción de la participación pública en la elaboración de políticas.

La prospectiva se ocupa de lo relativo al conocimiento, la creación de redes y tejido social, y la promoción de la participación pública en la elaboración de políticas.

Tabla 1: Funciones de la Prospectiva y Tipos de Impactos Potenciales.

Funciones de la prospectiva	Tipos de impacto
Informar y orientar	<i>Relacionados a la creación conocimiento, absorción y difusión:</i>
	1. Mayor creación, absorción y difusión de conocimiento en/a través de individuos.
	2. Mayor creación, absorción y difusión de conocimiento en/a través de organizaciones.
	3. Mayor disponibilidad de conocimiento e información.
	4. Desarrollo de habilidades (trabajo en equipo multidisciplinario, habilidades sociales, pensamiento estratégico, etc.).
	5. Desarrollo de capacidades para intercambiar y generar conocimientos a nivel de individuo/organización.
Facilitar	6. Desarrollo del capital humano en general.
	<i>Relacionado con redes y aprendizaje colectivo:</i>
	1. Creación de redes sostenibles para el intercambio y creación de conocimiento.
	2. Expansión/diversificación del capital social de individuos y organizaciones.
Integrar	3. Inicio de "derrames" de conocimiento (spillovers).
	4. Mayor creatividad y generación de innovación en individuos/redes.
	<i>Relacionados con la mejora de la participación pública en la toma de decisiones:</i>
	1. Ampliación del espacio cognitivo de los individuos.
	2. Mejoramiento de la toma de riesgos e incertidumbres.
	3. Mayor variedad de fuentes de información.
	4. Más gente informada e interesada.
	5. Mayor confianza pública.
6. Mayor confianza en las personas.	
	7. Mejorar los procesos de participación pública/institucionalización de procesos participativos
	8. Colaboración/alineación de actores para hacer frente a los riesgos.

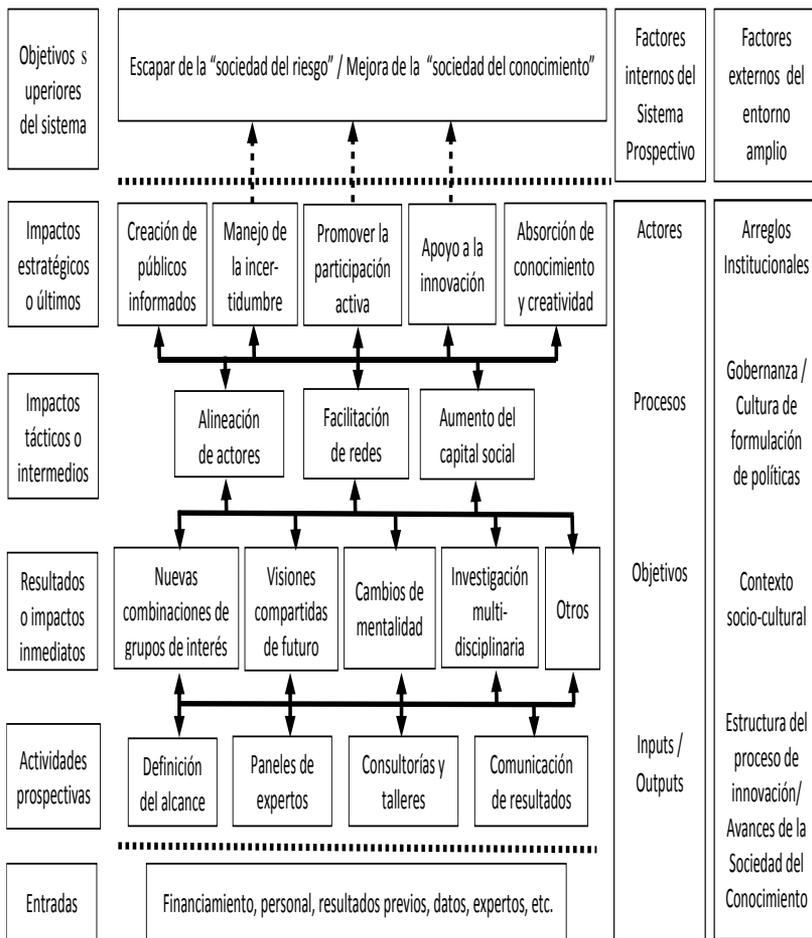
Fuente: Tomado de Amanatidou (2014), p.281.

La estructura de la Tabla 1 desarrolla un marco conceptual destinado a comprender la dinámica de los "sistemas prospectivos". Este marco debe ser capaz de explicar las interdependencias e interrelaciones entre los elementos del sistema, como actores, procesos, insumos, productos e

impactos, así como la interacción del sistema con los factores del entorno externo más amplio (Amanatidou & Guy, 2008). En el Gráfico 4 se observa un modelo lógico para la evaluación de impactos de los programas de prospectiva, en el marco del desarrollo de sociedades del conocimiento y desarrollo de capacidades para enfrentar los desafíos de las sociedades en riesgo.

En síntesis, se puede deducir que la importancia de la prospectiva radica principalmente en su capacidad para informar a los organismos responsables de la toma de decisiones de política, y su contribución al desarrollo de capital social (o creación de redes) y al desarrollo de capacidades, todos ellos elementos transversales para la gestión estratégica en el sector público.

Gráfico 4: Marco para la evaluación de impactos de un sistema prospectivo



Fuente: Tomado de Amanatidou y Guy (2008), p. 5

Resultados y Temas Pendientes

¿Qué avances se han logrado al 2015?

De acuerdo al Plan de Implementación de la Política de Modernización, este año se tiene previsto concluir con su segunda fase, la de Desarrollo. En esta fase entonces, además de las acciones previstas contempladas en dicho Plan, se debe continuar con el proceso de implementación de los instrumentos relativos a éste, como lo son la Gestión de iniciativas de modernización y los Mecanismos de Incentivos.

CEPLAN por su parte viene asistiendo técnicamente a los sectores en sus Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales y simultáneamente también a los Gobiernos Regionales en la elaboración de sus Planes Regionales de Desarrollo Concertado, proceso que deberá terminarse hacia fines del año en curso (Gestión, 2015a). Por parte de la implementación del Servicio Civil en el Estado, SERVIR (Gestión, 2015b) ha señalado que a la fecha son 169 instituciones públicas las que se encuentran en proceso de tránsito a la Ley del Servicio Civil.

En materia de Gestión Estratégica, el año pasado CEPLAN organizó el I Congreso Internacional de Planeamiento Estratégico para la Gestión Pública, con el fin de promover y difundir una cultura de generación de valor público desde el Estado; en ese sentido, una de las principales conclusiones de dicho evento fue que el Estado debe contar con un liderazgo comprometido con una respuesta eficaz y eficiente a las demandas del país.

¿Qué limitaciones tiene el Perú para el desarrollo de la Gestión Estratégica?

Si bien el CEPLAN ha venido trabajando de un modo que ha contribuido al desarrollo y posicionamiento de la Gestión Estratégica, permitiendo que los actores externos tengan altas expectativas y buena valoración; se requiere generar mayores capacidades en los actores del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico a nivel conceptual, procedimental y, sobre todo, actitudinal. Adicionalmente, una de las grandes limitaciones es la poca disponibilidad de información actualizada y de calidad para la toma

de decisiones, tema que urge ser resuelto a través de un sistema de información integrada para la gestión estratégica del Estado. Y es que no se puede comprender la realidad y sus posibles tendencias a futuro sin la disposición de información necesaria a nivel de los usuarios de los servicios públicos. Por otro lado, a pesar de que la Directiva Nacional brinda un marco normativo para el desarrollo del planeamiento estratégico en los diversos niveles de gobierno, el enfoque cortoplacista de la gestión suele primar sobre el nuevo enfoque prospectivo. Esto suele reforzarse mucho más, en la práctica, dado que la asignación presupuestal no es muy estricta respecto a la importancia de la vinculación estratégica de las actividades desarrolladas a nivel operativo.

Desde otro nivel de análisis, es posible advertir también que desde su creación CEPLAN ha dependido mucho de las autoridades políticas de turno, en particular de la Presidencia del Consejo de Ministros, para recibir el apoyo y respaldo institucional necesario para el desarrollo de sus actividades. Este hecho dificulta el desarrollo de sus propios planes estratégicos institucionales, en la medida que cumple con un rol muy importante para la gestión a nivel de alto gobierno. Al respecto, Cuervo y Rodríguez (2014) concluyen en un estudio sobre cuatro países en América Latina, que los procesos de visión y planeación del desarrollo de largo plazo contaron con la voluntad política de esos gobiernos para su puesta en marcha, y con un buen desarrollo y claros impactos a nivel de políticas públicas.

El caso más destacado es quizás el de Brasil, país que contó con el apoyo político del Presidente de la República durante dos períodos de gobierno consecutivos, lo que facilitó el trabajo del Núcleo de Asuntos Estratégicos, así como su fortalecimiento posterior al ser adherido a la oficina de la Presidencia de la República, para denominársele Secretaria de Asuntos Estratégicos. Experiencias similares se pueden observar en los países que cuentan con sistemas prospectivos y de gestión estratégica consolidados en la Unión Europea y Asia.

Con todo, Perú viene dando los pasos necesarios para colocarse nuevamente en la ruta correcta de la gestión pública a fin de acelerar la

marcha en la implementación de su Plan Estratégico de Desarrollo Nacional vigente, el cual llegará a su fin el año 2021, año en el que se celebrará el último Bicentenario de independencia nacional de un país latinoamericano.

Bibliografía

Amanatidou, E. (2014). Beyond the veil — The real value of Foresight. *Technological Forecasting & Social Change*, 87, 274–291.

Amanatidou, E., y Guy, K. (2008). Interpreting foresight process impacts: Steps towards the development of a framework conceptualising the dynamics of ‘foresight systems’, *Technological Forecasting & Social Change*, 75, 539–557.

Assakul, P. (2003). Future Studies Methods. Institute of Manufacturing, Centre for Economics and Policy, University of Cambridge.

Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR. (2012). La Reforma del Servicio Civil como parte de la reforma y modernización del Estado.

Bryson, J. (2004). Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining. San Francisco: John Wiley & Sons.

Bryson, J. (2015). Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 515–521.

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN. (2014). Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Disponible en <http://www.ceplan.gob.pe/documentos/directiva-general-del-proceso-planeamiento>

CEPAL. (2014). Planificación, prospectiva, y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo. Naciones Unidas.

Chandler, A. D. (1962). *Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise*. Cambridge: M.I.T. Press.

Comunidades Europeas. (2002). *Guía práctica de prospectiva regional en España*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

Cuervo M., y Rodríguez L. Europeas. (2014). *Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe*. Disponible en <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36838-visiones-de-desarrollo-y-planeacion-de-largo-plazo-en-america-latina-y-el-caribe>

Fidler, K. (2011). Foresight defined as a component of Strategic Management, *Futures*, 43, 540–544.

Gestión. (2015, 29 de Marzo). Ceplan brinda asistencia a gobiernos regionales para elaborar Plan de Desarrollo Regional. *Diario Gestión*. Disponible en <http://gestion.pe/economia/ceplan-brinda-asistencia-gobiernos-regionales-elaborar-plan-desarrollo-regional-2127549>

Gestión. (2015, 13 de Agosto). Servir: Implementación del Servicio Civil avanza en 169 instituciones del Estado. *Diario Gestión*. Disponible en <http://gestion.pe/politica/servir-implementacion-servicio-civil-avanza-169-instituciones-estado-2139888>

Nickols, F. (2011). *Strategy, Strategic Planning, Strategic Thinking, Strategic Management*. Distance Consulting LLC.

Presidencia de Consejo de Ministros- PCM. (2008). *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*. Decreto Legislativo N° 1088

Secretaría de Gestión Pública- SGP. (2013). *Memoria del Seminario Internacional La Modernización de la Gestión Pública Hacia un Estado al servicio del ciudadano*. Disponible en http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/publicaciones/Memoria_ISMGP_SGP.pdf

Secretaría de Gestión Pública- SGP. (2013). La Modernización de la Gestión Pública al 2021. Dossier informativo disponible en http://sgp.pcm.gob.pe/web/images/documentos/Cartilla_Modernizacion.pdf

Steinhorsson, R., & Söderholm, A. (2002). Strategic management as multi-contextual sensemaking in intermediate organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 233–248.

Reseña biográfica

Omar del Carpio Rodríguez

Ingeniero de Industrias Alimentarias por la Universidad Nacional Agraria de la Molina. Consultor en temas de Prospectiva, Vigilancia Tecnológica y Gestión Estratégica para el sector público y privado.

Especialista en Metodología, Prospectiva, Estudios de Futuro e Innovación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú. Gerente de Prospectiva y Gestión Estratégica en la empresa ProjectA+.

René Castro Vergara

Economista por Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Especializaciones en Gestión Cultural y Gestión y Políticas de la Innovación y Tecnología, ambas por la PUCP. Es co-autor de los libros “Diagnóstico de la Responsabilidad Social en las Organizaciones Peruanas” (CENTRUM Católica y Perú 2021, 2011) y “Responsabilidad Social: Tarea Pendiente” (PEARSON, 2014). Consultor independiente en empresa ProjectA+.

¿UN NEOWEBERIANISMO IMPERFECTO? DESCIFRANDO EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA EN EL URUGUAY DURANTE LOS GOBIERNOS DEL FRENTE AMPLIO

Conrado Ramos - Alejandro Milanesi

Palabras clave

Weberianismo, reforma de administración pública, modelo neodesarrollista, Uruguay

Introducción: Uruguay frente al desafío de reformar su administración pública

Los primeros años del Siglo XXI en América Latina han visto la llegada de gobiernos de izquierda en prácticamente todos los países del continente. Si bien parece claro que la “familia” de los gobiernos de izquierda no es homogénea en términos de sus estructuras ideológicas y partidarias, sí lo es relativamente en el discurso político, basado en la crítica a las políticas neoliberales de los años 90s y en la necesidad de reconstruir el Estado como actor clave para el desarrollo de los países (Lanzaro, 2008).

La nueva concepción de Estado que han manejado estos gobiernos puede ser caracterizada de manera más o menos ajustada según el caso como “neodesarrollismo” (Bresser Pereira, 2007, Gaitán, 2014). El revitalizado Estado neodesarrollista aboga por una mayor intervención en la vida social y económica de los países pero en un contexto de respeto por las reglas del mercado y la colaboración con el sector privado. El mercado cumple un rol central de generación de riqueza y en ese marco la función del Estado neodesarrollista pasa por mantener la estabilidad macroeconómica, facilitar la diversificación de la matriz productiva, abrir el acceso a nuevos mercados y fomentar la inversión en ciencia y tecnología (Bresser Pereira, 2007; Boschi & Gaitán, 2009; Gaitán, 2014). El neodesarrollismo no constituye una ruptura total con los postulados neoliberales: “...el rol que debería ocupar el aparato estatal en la nueva

perspectiva de desarrollo es mucho más acotado que el papel que le reservaba la visión desarrollista clásica, ya que, con escasas excepciones, el Estado renunciaría a ocupar un lugar en la esfera de la producción.” (Boschi y Gaitán, 2009: 35).

En materia social, el neodesarrollismo trata de aprovechar el crecimiento económico para reconstruir las bases del Estado de Bienestar. Para ello desarrolla políticas redistributivas que ataquen los problemas de pobreza y desigualdad. En América Latina esta etapa ha sido caracterizada por la consolidación de programas de transferencias monetarias hacia los sectores de bajos ingresos así como importantes reformas sectoriales en áreas como salud, pensiones, etc. A diferencia de otras épocas, la prestación de servicios e incluso la ejecución de algunos programas sociales no ha sido concebida como monopolio estatal; por el contrario, una de las formas de concretar la alianza con el sector privado ha sido mediante nuevas (y no tan nuevas) modalidades de gestión, como la tercerización de servicios públicos.

Con el arribo del Frente Amplio (FA) al gobierno en el año 2005, el Uruguay se inscribe dentro de los países latinoamericanos que han sido partícipes de ese giro a la izquierda de corte neodesarrollista. Si bien en tres administraciones consecutivas (2005-2009, 2010-2014 y en el presente período que comenzó en el 2015) el FA viene disponiendo de mayorías parlamentarias que le han dado un amplio margen de maniobra para la reformas de Estado, lo ha hecho en el marco de una estrategia programática que responde a un reformismo moderado, propio del Presidencialismo pluralista tradicional en el Uruguay (Garcé & Yaffé, 2004, Lanzaro, 2008). El análisis de Lorenzoni & Pérez (2013) respecto de la plataforma programática del FA parece apoyar esta línea. Estos autores señalan cómo el FA ha ido perdiendo progresivamente contenido de izquierda más clásico, pero no por la sustitución de contenidos de derecha sino otros de tipo “neutro” que gozan de más fácil aceptación. Esta táctica se destaca particularmente en los discursos relativos a la política económica, donde es muy frecuente el uso de términos como “modernización”, “crecimiento económico”, “mejora de la gestión” o “responsabilidad fiscal”.

Las reformas emprendidas han ido cambiando la estructura institucional y organizacional del Estado. Sin embargo, aunque ha habido aportes importantes en áreas estratégicas de la gestión como fue la profundización del gobierno electrónico, la regulación financiera, o la gestión impositiva, no es posible deducir mecánicamente el modelo de gestión pública del actual Estado uruguayo. Tampoco se puede acudir a un presunto conjunto coherente o sistemático de medidas tendientes a modernizar en su conjunto la matriz de gestión pública para acompañar al modelo neodesarrollista. En muchas áreas las reformas han sido erráticas, con marchas y contramarchas, lo que dificulta la formación de un proceso integrado y coherente de modernización que sienta las bases para afrontar los desafíos del desarrollo (Ramos et al., 2015, Narbondo et al., 2010).

La reconstrucción del aparato estatal para la conducción de políticas implica resolver este problema de ausencia de un modelo coherente y consolidado de modernización de la gestión pública sobre la base de fuertes capacidades estatales y liderazgo político. Para ello es necesario romper con prácticas burocráticas fuertemente arraigadas, sea por la presencia de intereses consolidados o bien por el propio *path dependence* de la construcción institucional nacional.

El presente artículo busca “descifrar” las principales líneas del modelo de gestión pública en el Uruguay en el contexto de las reformas instrumentadas al aparato estatal con el arribo del FA al gobierno. Creemos que aunque no se ha hecho explícito, el sector público uruguayo ha venido adoptando un modelo de reforma de gestión que podría denominarse “neoweberianismo imperfecto”. Este modelo no se sostiene sobre un discurso gerencialista y pro-mercado, o privatizador, sino sobre uno de dignificación del espacio público y fortalecimiento del Estado. En este marco general se constata un esfuerzo por avanzar en la lógica de la evaluación basada en el desempeño, y en la flexibilización de las estructuras de carrera administrativa, y no se descarta la provisión de algunos servicios públicos por medio de contratos con empresas privadas. Esta forma híbrida puede entrar en el grupo de algunas experiencias europeas identificadas como “neoweberianas” (Pollitt & Bouckaert, 2000).

Sin embargo de esta clasificación general, nos parece importante destacar las características propiamente uruguayas y su relación con otras experiencias de reforma de gestión en América Latina, así como los desafíos que deja este tipo de construcciones institucionales. Algunos de estos son, por ejemplo, el fortalecimiento del Servicio Civil de carrera basado en la excelencia de las competencias profesionales, o la concreción de una cultura administrativa basada en la lógica de la evaluación del desempeño.

En las siguientes páginas presentaremos brevemente el modelo histórico de construcción de la administración pública en Uruguay y los principales cambios en los últimos diez años con el fin de comprender la matriz en la que ellos se inscriben. Tomando como referencia el modelo explicativo de Pollitt & Bouckaert (2000) identificaremos factores socio-económicos, políticos y administrativos que nos ayuden a comprender los límites y las formas del cambio de gestión del país. Finalmente plantearemos los asuntos pendientes, desafíos y oportunidades para el modelo de gestión pública en el Uruguay.

La construcción histórica del Modelo de gestión pública en Uruguay

La consolidación de la administración pública uruguaya en las tres primeras décadas del Siglo XX estuvo asociada a la expansión de las funciones estatales en materia económica y social; pero esta expansión desde sus inicios fue dependiente del control partidario. El vínculo entre partidos y burocracia se sentó en buena medida sobre las bases de relaciones de patronazgo y clientelismo. Así, aunque se desarrollaron algunas características, se bloqueó la consolidación de una burocracia autónoma de los partidos de corte weberiano (Ramos, 2003; Castellanos, 1996). Este vínculo temprano entre los partidos políticos y el Estado y su burocracia, asociado a un escaso desarrollo de la sociedad civil y del sector privado, fue construyendo un discurso hegemónico pro-estatista en el imaginario social y una fuerte resistencia al cambio basada en actores capaces de vetar los intentos de cambios profundos en la administración pública (Panizza, 2004). Por otra parte las bases sociales de reclutamiento burocrático fueron históricamente amplias. A diferencia de otros países de

América Latina, la burocracia en Uruguay fue conformada por individuos de todas las clases sociales más que por elites universitarias o de la clase alta (Ramos et al., 2015); esto generó una burocracia con niveles de autonomía relativamente altos respecto de los principales grupos de presión (Evans, 1996).

El continuo uso de la maquinaria estatal con fines partidarios como mecanismo de negociación entre partidos y al interior de los mismos, fue privilegiando la primacía de la lógica política sobre la racionalidad técnica en el diseño e implementación de políticas, por lo que se desarrollaron escasamente las estrategias de profesionalización del servicio civil. Como consecuencia, la construcción de este modelo de gestión pública ha tenido un déficit histórico en la capacidad de diseño, planificación y regulación de políticas de la burocracia (Ramos et al., 2015, Filgueira et al, 2003; Narbono & Ramos, 2002)¹.

Esta burocracia con fachada weberiana y fuertemente centrada en los controles procedimentales, no debe ser entendida como débil en términos de su capacidad política. En Uruguay las reformas administrativas no sólo tienen que pasar por un proceso de negociación multipartidaria sino también ser implementadas por un aparato burocrático que ha demostrado capacidad para darle su sello propio, e incluso bloquearlas. La burocracia en Uruguay ha tenido en ocasiones capacidad de construir su propia agenda de reformas así como consolidar resistencias frente a políticas impuestas. Ello ha tenido un costado positivo en cuanto a la resistencia de la implementación de “paquetes” de reformas neoliberales no adaptados a las necesidades de la administración, pero al mismo tiempo se ha mostrado poco permeable a incorporar cambios que vayan en la línea de una mejora de los procesos de gestión.

¹ En la actualidad, las lógicas de patronazgo en el vínculo entre políticos y burócratas no se caracterizan tanto por la entrada masiva de funcionarios públicos o la designación desmedida de designaciones políticas, sino por el ingreso selectivo en cargos de conducción o responsabilidad, que implican mayor remuneración y estatus, mediante mecanismos informales paralelos a la carrera administrativa (Ramos et al., 2015).

En cuanto a la estructura estatal, aunque sin ánimo de presentar una radiografía general, es posible destacar algunos elementos. Una parte importante de las funciones públicas, en particular, aquellas dedicadas al *Welfare* (educación, seguridad social, políticas de infancia, etc.) fueron tempranamente puestas fuera de la administración central y delegadas en Entes Autónomos y Servicios Descentralizados². Si bien la conducción de estas agencias responde a una designación política por el partido de gobierno, su dinámica autonomizada ha consolidado lógicas propias de funcionamiento con sus correspondientes estructuras y normativas diferentes. Esto ha dificultado significativamente la definición de estrategias políticas definidas desde el nivel central, generando un esquema de negociación entre el “principal” y el “agente”.

Tanto los Ministerios como las agencias mencionadas se caracterizan por una baja especialización en términos de la separación entre las funciones de diseño y de implementación, por una parte, y por otra, por férreos controles sobre los procedimientos y sobre la gestión de recursos humanos y financieros.

Otro rasgo característico de la administración pública en Uruguay es la presencia de cuasi-poderes representados por la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. Estos últimos dos tribunales controlan de forma independiente la gestión de los procedimientos financieros y la legalidad de las decisiones públicas. Ello ha ido consolidando una administración pública fuertemente legalista y fiscalizadora, con controles independientes sobre la ejecución de procesos, rasgo tradicional del modelo burocrático weberiano.

Una característica más reciente del modelo de gestión pública en Uruguay es la creciente “fuga” al derecho privado para la implementación de políticas. Ello se da bajo dos grandes modalidades. En primer lugar mediante la tercerización de servicios públicos: delegando la función a empresas y organizaciones sociales, clásico modelo de la década de 1990

² Estos Entes Autónomos y Servicios Descentralizados son sin embargo de carácter nacional. En Uruguay nunca se puso en manos de gobiernos locales la prestación de servicios sociales, al menos los principales y de mayor gasto público.

que continúa hasta hoy. En segundo lugar, mediante la expansión de las Personas Públicas No Estatales³. Si bien esta figura ya existía en la normativa pública, ella ha tenido una expansión sustantiva en la última década como consecuencia de su mayor flexibilidad en términos de contratación de personal y gestión de los recursos financieros (Ramos et al., 2015). En segundo lugar, la creación de Sociedades Anónimas subsidiarias de las Empresas Públicas, que operan en el Derecho Privado, les ha otorgado a éstas una mayor libertad de acción, con las consiguientes dificultades de control y transparencia al no estar sujetas a los clásicos mecanismos de rendición pública de cuentas.

Resumiendo, la estructura organizativa del Estado uruguayo presenta particularidades ya que cuenta con Entes descentralizados respecto de la Administración Central en muchas áreas de políticas, pero estas estructuras son de nivel nacional. Ello plantea constantes desafíos de coordinación estratégica y establecimiento de niveles de desempeño al Ejecutivo y en particular al Centro del Gobierno. Por eso en Uruguay no puede hablarse del clásico proceso de agencificación vivido en otros países. Si bien, durante la década del 1990 y en la actualidad se han expandido estos formatos, muchos de los principales servicios públicos ya funcionaban por fuera de la Administración Central.

Aunque desde los 90s en adelante se han realizado diversos esfuerzos por modernizar la maquinaria estatal, no es posible identificar con claridad un paradigma de reformas. Los intentos durante esa década reflejaron en buena medida las tendencias internacionales respecto de la privatización de los servicios públicos, la reducción del aparato administrativo y la incorporación de herramientas gerencialistas. La segunda mitad de esa década trajo consigo el énfasis en el fortalecimiento institucional y la calidad de las políticas, asociado a la superación de las “patologías de la burocracia”. Fue en esa etapa cuando probablemente se registró el intento más comprehensivo por emprender reformas. Aun así, la

³ Estas entidades han ido cambiando en su conceptualización (Ruocco, 2014). Las mismas cumplen funciones públicas, pero con características jurídicas especiales. Entre ellas, que no forman parte de la estructura orgánica del Estado.

incorporación de una lógica de tipo *New Public Management* solo puede ser categorizada como tímida y poco coherente.

Bajo una mirada global es posible identificar reformas tanto de tipo pro-mercado, descentralizadoras, como otras de formato clásico tendientes a reforzar la presencia estatal. El éxito o el naufragio de esas iniciativas dependió, como ya se mencionó, de los contextos históricos y en particular de la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa⁴ que, junto con el mencionado imaginario pro-estatista a nivel social y también de sectores amplios de los partidos políticos, bloqueó la privatización de las empresas públicas en el país. Este factor asociado a una relación entre el Ejecutivo y el Legislativo que no facilita el *by-pass*, y una burocracia poco autónoma de los partidos, produjo que las reformas se procesaran de forma gradual y negociada. Esta dinámica si bien otorga fuerte legitimidad y consensos amplios, también dificulta avances críticos en pos de mejoras de gestión.

El modelo de gestión pública en Uruguay: avances en los últimos diez años

El período que comienza en 2005 marca la llegada por primera vez en la historia del país de un partido de izquierda al frente del gobierno nacional. La presencia del Frente Amplio en el gobierno ha tenido dos periodos de gobierno finalizados (Vázquez: 2005-2010 y Mujica: 2010-2015) y uno en curso (Vázquez: 2015-2020). Esa continuidad significa al menos una década de reformas administrativas y estatales con un signo diferente al históricamente construido. En ese sentido resulta interesante analizar cuáles han sido las rupturas, cambios o continuidades en la agenda reformista durante los dos primeros períodos de gobierno del Frente Amplio (FA). Este capítulo busca sin embargo, no sólo presentar los principales hitos en materia de reformas de la administración pública, sino también incursionar en la identificación de la orientación política y teórica seguida durante los dos últimos gobiernos de izquierda.

⁴ Mediante un referéndum público, en el año 1992 se rechazaron los artículos de la Ley de Empresas Públicas que eliminaban su carácter monopólico.

El período de Vázquez (2005-2010)

El gobierno del FA que asume en 2005 lo hace en un contexto de salida de una de las peores crisis económicas que se recuerden en el país (2002-2003). Si bien los momentos más agudos de la crisis financiera habían quedado atrás al momento de acceso al poder de Vázquez, las consecuencias sociales estaban todavía presentes, con niveles de pobreza y desempleo muy altos. La agenda del FA implicaba por tanto una priorización de la atención a las poblaciones más vulnerables vía incremento del gasto público y otras intervenciones progresivas. Entre las medidas tomadas por el gobierno entrante se destacan la creación del Ministerio de Desarrollo Social y el lanzamiento de su Plan de Emergencia; una reforma del sistema de salud que privilegió a los sectores más vulnerables; el retorno a la negociación colectiva de salarios y una reforma tributaria de corte progresivo hacia los salarios más altos. Estas reformas no fueron óbice para mantener la estabilidad macroeconómica, reforzar la regulación financiera y reestructurar la deuda externa, en un juego de equilibrio entre una mayor redistribución social, más crecimiento económico y control de las cuentas públicas.

Éstas y otras acciones sectoriales constituyen una “reforma del Estado” en la medida que cambian pautas de funcionamiento del sector público, y de su vínculo con el sector privado o social e incluso afectan correlaciones de poder. Sin embargo, un hito particular se dio cuando el Presidente llamó a la reforma del Estado “La madre de todas las reformas”. Este anuncio hacía prever movimientos fuertes en la estructura de la administración pública uruguaya.

El gobierno de Vázquez propuso una serie de iniciativas para reformar la administración central que incluían reestructuras organizativas de ministerios, transformación del sistema de carrera público, el desarrollo de sistemas de información, la profundización del gobierno electrónico y las ventanillas únicas de atención ciudadana, entre otros (Narbondo et al, 2010; OPP, 2009). Todos estos aspectos apuntaban a una mejor calidad de las políticas públicas en relación a la toma de decisiones y al acercamiento del Estado a la ciudadanía. Un capítulo aparte merecen además los

aspectos de descentralización política mediante el impulso del nivel local que se concretaría sobre fines de su mandato.

La orientación general de las reformas planteadas estaba en buena medida en línea con las tendencias internacionales asociadas a un *New Public Management* revisitado, o al *Post-NPM* (Laegreid y Christensen, 2007), en el sentido de avanzar en algunas de las premisas que inspiraron el paradigma del *NPM*, pero evitando caer en algunos de los excesos y consecuencias no queridas de las reformas más ortodoxas inspiradas en aquél. En ese sentido, más que un énfasis privatizador u orientado a “*hacer gerentes*” (Peters y Pierre, 2008), las reformas buscaban fortalecer las capacidades de la maquinaria central del gobierno, incorporando la lógica de la gestión por desempeño (*performance management*), la toma de decisiones basada en evidencia analítica (*evidence-based policy*) y el foco en los ciudadanos. Se planteaba entonces una administración central más pequeña (sin llegar a un sector público totalmente fragmentado), pero fuerte al mismo tiempo; es decir, con capacidad de diseño de políticas y con un potente sistema de monitoreo y evaluación de esas políticas, así como del conjunto de agencias (públicas y privadas) encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos (OPP, 2009). Asimismo, se desarrollaron proyectos de acercamiento a la ciudadanía a través de la creación de ventanillas únicas de atención ciudadana (fundamentalmente en pequeñas localidades del interior del país) y a través de la simplificación e interconexión de trámites en distintas dependencias de gobierno.

Bajo ese esquema y mediante apoyo externo, se desarrollaron políticas de fortalecimiento institucional como la creación de nuevas agencias centrales. Son los casos de AGESIC encargada de liderar la política de gobierno electrónico y sistemas de información, y de AGEV, facultada para liderar los procesos de planificación estratégica y evaluación dentro del Estado. Esta etapa se caracteriza además por dejar plasmados los cimientos para el diseño del presupuesto por productos⁵ (*output budgeting*). Por último se avanzó, aunque tímidamente, en la elaboración

⁵ Ello partió de una asistencia técnica realizada con expertos neozelandeses.

de compromisos de gestión para algunas áreas del Estado (principalmente en salud y en empresas públicas).

En el caso del Servicio Civil, el gobierno de Vázquez impulsó una reforma del sistema de carrera en la administración central. Estaba en la bases de sus fundamentos la revalorización del sistema de carrera bajo premisas de modernización y mayor flexibilización (Narbondo et al, 2010). En el caso de la gestión de los recursos humanos, el tipo de reformas puede ser caracterizado como neweberiano en la medida que buscaba reforzar el sistema de carrera pero aportando más componentes de flexibilidad e incorporando una lógica de incentivos en el tope del sistema. Estas reformas buscaron modificar el sistema de carrera y su estructura salarial haciéndola un poco más simple, homogénea y flexible. Un punto de particular importancia fue la creación de los cargos de conducción en la cima de la carrera burocrática. La creación de esta figura buscó profesionalizar a la alta burocracia. Quienes accedieran a estos cargos deberían haber pasado por un proceso de formación en temas de gestión pública, planificación, conducción, etc. Los elegidos quedaban comprometidos a retornar a cargos más bajos en la jerarquía en caso de que su gestión no tuviera los resultados esperados. El intento de implementación de este nuevo sistema de carrera y de alta conducción fracasó a pesar de haber logrado sanción legislativa. Los cargos de conducción fueron completados de forma parcial en algunos organismos pero sus cometidos y sus mecanismos de evaluación de desempeño nunca llegaron a implementarse. En la práctica, la “vieja burocracia” fue exitosa en fagocitarse la novedad y bloquear los intentos de reforma.

El modelo neoweberiano

Elementos weberianos	Elementos neo-weberianos
<ul style="list-style-type: none"> . Reafirmación del rol del Estado como principal facilitador de soluciones frente a los nuevos problemas de la globalización, el cambio tecnológico, los cambios demográficos y las amenazas medioambientales . Reafirmación del rol de la democracia representativa como el elemento legitimador dentro del aparato estatal . Reafirmación del rol del derecho administrativo – modernizador – en la preservación de los principios básicos relativos al vínculo entre el Estado y el ciudadano, incluida la igualdad frente a la ley, privacidad, seguridad legal, y la disponibilidad de control jurídico especializado de las acciones del Estado . Preservación de la idea del servidor público con estatus diferenciado, cultura, y – hasta cierto punto, aunque no tanto como en el pasado – términos y condiciones. 	<ul style="list-style-type: none"> . Cambio desde una orientación interna de cumplimiento de reglas burocráticas, hacia una orientación externa de cumplimiento de necesidades de la ciudadanía. El principal camino para cumplir esto no es el uso de los mecanismos de mercado (aunque pueden ser usados ocasionalmente) sino la creación de una cultura profesional de calidad en el servicio. . Complementación (no reemplazo) del rol de la democracia representativa con un conjunto de dispositivos de consulta que permitan participación directa de los ciudadanos. . En la gestión de los recursos dentro del gobierno, una modernización de las principales leyes para promocionar una mayor orientación hacia el logro de resultados, más que el simple seguimiento de procedimientos. Esto se expresa en parte, en el cambio de controles ex, ante y ex post, pero sin un completo abandono del primero. También puede tomar la forma de un grado de gestión por desempeño . Una profesionalización del servidor público para que el burócrata no se convierta únicamente en un experto en las leyes de su ámbito, sino también un gestor profesional, orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Fuente: Pollitt & Bouckaert (2000).

A nivel sectorial algunos organismos avanzaron bajo una lógica tipo NPM, como el Ministerio de Salud Pública que pasó a tener un rol de rectoría del sistema público y privado de prestación de salud. Se creó la Agencia Nacional de Vivienda, quitando la responsabilidad por la implementación directa de las políticas al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial

y Medioambiente. El Ministerio de Desarrollo Social desarrolló un esquema de prestación de servicios fuertemente asociado a la tercerización con organizaciones sociales.

Por otra parte, en un intento por consolidar políticas coordinadas y romper con lógicas de fragmentación, se implementaron gabinetes temáticos (Social, Productivo, y de Innovación) en los cuales los Ministerios involucrados definían conjuntamente las políticas.

El primer gobierno del FA fue exitoso en la reconfiguración del Estado de Bienestar⁶. Se logró retomar una matriz universalista en muchas áreas de política, al tiempo que se fortaleció la asistencia hacia los sectores más vulnerables. En materia productiva la modernización de las empresas públicas y la definición de estrategias consistentes en áreas claves como la política energética y otras asociadas a la innovación, le dieron un nuevo impulso a la presencia del Estado.

Sin embargo y en términos de las reformas administrativas transversales (aquellas orientadas a mejorar el desempeño del gobierno), no puede decirse que el gobierno de Vázquez haya seguido una agenda de cambios consistente. Si bien fueron claros los intentos de fortalecimiento institucional en algunas áreas, ellos muchas veces resultaron generando “islas de eficiencia” (caso de la Dirección General de Impositiva). También hay que anotar que desde un punto de vista global en el intento por desarrollar sistemas de información de apoyo a la gestión, las reformas fueron poco sistemáticas, incompletas y *ad hoc* (Fuentes, 2007; Ramos et al, 2015).

Este período se caracteriza además por ser el de mayor incremento en la generación de Personas Públicas No Estatales, acentuando la fuga hacia el derecho privado de la gestión de políticas públicas⁷.

⁶ La gran reforma ausente en materia de políticas fue la del sistema educativo, la cual tampoco fue encarada sistemáticamente durante el gobierno de Mujica.

⁷ Algunos ejemplos de ello son: La Agencia Nacional para la Investigación y la Innovación (ANII), el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Instituto Nacional de Calidad y el Instituto Nacional de Logística.

A pesar de las declaraciones, las reformas administrativas de gestión no fueron prioridad del gobierno. Esta carencia se puede explicar por la conjunción de varios factores: la prioridad dada a los temas de la agenda social y económica, pero también por las dificultades para arribar a consensos suficientemente amplios sobre cuál debía ser el rumbo de las reformas; la falta de ganadores claros de las reformas (al menos en el corto o mediano plazo). Por el contrario el costo asociado a la implementación de estas políticas (particularmente en momentos donde se buscaba impulsar una agenda sectorial) conspiró contra la consolidación de coaliciones de apoyo fuertes, tanto dentro como fuera del partido de gobierno. En ese marco la estrategia de reforma del Estado tuvo una vía de escape hacia la descentralización mediante la creación de los Municipios como tercer nivel de gobierno. No obstante estas reformas tampoco avanzaron de manera sostenida. Los Municipios tienen aún fuertes restricciones para definir sus políticas y su financiamiento, quedando en buena medida atados a la voluntad de los Intendentes (Freigedo, 2015).

Un punto importante es nuevamente la relación que el sistema político tiene con la burocracia y el aparato estatal, sea para implementar reformas de tipo NPM o neweberianas. Las reformas, en particular las relacionadas con los recursos humanos, no se inspiraron en fundamentos gerencialistas o de tipo *public choice*. En este último caso porque los políticos no tienen una visión sobre la presencia de una burocracia que necesite ser controlada o que se apropia de bienes públicos a través del control monopólico de los servicios y de la información correspondiente; en definitiva no existe la percepción de haber perdido las riendas del aparato estatal a manos de la burocracia. Por tanto, las lógicas para avanzar fuertemente en evaluación de desempeño y compromisos de gestión tienen poca cabida. Por otro lado, el modelo gerencialista de "*make managers*" no solo fue combatido desde un punto de vista ideológico (vinculándolo al modelo neoliberal) sino que también fue visto como un factor que atenta contra ese mismo control del aparato público asociado a cargos de conducción de confianza política.

Resulta interesante mencionar además la falta de una comunidad epistémica -tanto en la academia, en los partidos y en la alta burocracia- que hiciera presión en pos de una mayor presencia de estas políticas en la agenda de gobierno.

El aumento de la fragmentación de la administración pública, producto de la creación de nueva institucionalidad y del incremento de la “agencificación”, buscó ser mitigada infructuosamente mediante estructuras de coordinación central de diversos tipos (Alessandro et al, 2013).

En ese marco hubo espacio para avanzar en las etapas “fáciles” de las reformas: la creación de instituciones asociadas a nuevas áreas de política (caso de AGEV y AGESIC), aunque con escasos recursos políticos para modificar las prácticas en las estructuras públicas tradicionales; y la incorporación progresiva de sistemas de información. Aspectos que no modificaron, al menos en el corto plazo, correlaciones de poder sustantivas ni en políticos ni en burócratas.

El período de Mujica 2010-2015

La llegada de José Mujica a la Presidencia no sólo brindó al Frente Amplio la posibilidad de consolidar políticas iniciadas en el gobierno anterior, sino también la de construir una nueva agenda en un contexto económico y social más promisorio. En ese marco, el Presidente estableció cuatro temas centrales de agenda: educación, medioambiente, seguridad pública y energía. Además, continuando con la expansión de la agenda social, pero con un fuerte sello personal, se fijó como meta la erradicación de la pobreza extrema y la construcción de un plan de viviendas para familias pobres: el Plan Juntos (Moraes et al, 2012).

En términos de reforma del Estado, nuevamente el tema ocupó un lugar central. En palabras de Mujica al momento de la asunción de su mandato: *“Como bien ha dicho el presidente Tabaré Vázquez, esta es la madre de todas las reformas. No deberíamos permitir que esa madre nos siga esperando.”* Estas palabras no sólo hacen referencia a las demoras en emprender las reformas del aparato estatal, sino nuevamente a poner la

temática como parte de las preocupaciones centrales del gobierno. Sin embargo de las reiteradas declaraciones presidenciales tampoco en esta ocasión se avanzó de forma sustantiva en la reforma del Estado⁸.

Entre las acciones gubernamentales a destacar está el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de ingreso meritocrático a la función pública (Uruguay Concurso), la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones Estatales, y el avance en la reducción de los trámites mediante planes de gobierno electrónico. Este período se caracterizó además por la aprobación de la Ley de Asociación Público-Privada que configuró la búsqueda de un nuevo tipo de relación con el sector privado. También se adelantaron reestructuraciones organizativas en Ministerios y Entes Públicos, pero bajo una lógica de reformas de “baja intensidad” y no asociadas a un plan global de reformas.

Quizás el aspecto más importante durante este gobierno fue la aprobación de un nuevo Estatuto del Funcionario Público luego de 70 años. Esta nueva normativa que fue negociada con el sindicato de funcionarios públicos, avanzó en la reclasificación de las relaciones contractuales con el Estado, y en la redefinición de los derechos, obligaciones y condiciones laborales (Ramos et al, 2013). Sin embargo, una parte grande de las discusiones estuvo centrada en la cantidad de horas a trabajar, la obligación de hacerlo en días feriados o el régimen de sanciones. Poca discusión se generó en tono a cuáles debían ser las características del nuevo servidor público y su rol en la modernización de la gestión pública. El nuevo estatuto mantuvo la lógica de un sistema de carrera corporativo, sin posibilidad de ascensos entre distintos organismos del Estado y sin creación de nuevas carreras transversales (al estilo de las existentes en el Gobierno Federal brasileño) e incluso desarticuló los cargos de conducción al tope de la carrera definidos en el gobierno anterior. Sin embargo, no ofreció ninguna alternativa clara para solucionar los problemas de conducción en los niveles altos de la burocracia; ni para la generación de prácticas informales de compensación salarial o para las

⁸ Entre algunos de los intento fallidos al inicio de su gobierno se cuenta la intención de crear un Ministerio de la Presidencia encargado de liderar el proceso.

distorsiones provocadas por el ingreso a la función pública al amparo del derecho privado. En definitiva la discusión sobre el Estatuto estuvo ausente o corrió en paralelo a otros requerimientos y necesidades de la gestión pública en Uruguay.

A primera vista podría decirse que las reformas orientadas a la gestión de recursos humanos se inspiraron en una lógica neoweberiana en la medida que se buscó fortalecer el sistema de carrera y se eliminaron o limitaron prácticas más asociadas al gerencialismo. Nuevamente estuvieron por fuera de la discusión aspectos como la autonomía de la burocracia y la libertad de gestión. Los compromisos de gestión si bien se mantuvieron para algunas áreas específicas, estuvieron débilmente atados a una lógica de gestión por desempeño y responsabilidad gerencial.

Las reformas de Mujica pendularon entre dos perspectivas del funcionario público. Por un lado, desconfianza⁹ (la idea de que “son muchos y hacen poco”) que motivaba a reforzar controles y fortalecer la carrera administrativa. Esos controles no se dan bajo un esquema de tipo gerencialista vinculados a la evaluación de desempeño sino meramente en lo procedimental -weberiano clásico si se quiere- de reforzar controles jerárquicos. En la misma línea, el incremento del número de designaciones políticas, al estilo de “comisarios políticos” en los cargos altos de gobierno, por oposición a los mencionados niveles de conducción, corresponde con la idea de privilegiar la *political responsiveness* frente a la burocrática (Panizza et al, 2014).

Al otro lado del péndulo, quizás una novedad en términos de concepción política, estuvo la idea de los funcionarios públicos como servidores de los ciudadanos y cercanos a la gente, en particular a los más pobres. Esta orientación podría identificarse con lo que Denhardt & Denhardt (2007) caracterizan como “*New Public Service*” que supone que la administración pública debe orientarse al interés público, la gobernanza democrática y al involucramiento con la ciudadanía. En el caso del gobierno de Mujica, no

⁹ Respecto de los funcionarios públicos Mujica dijo en 2010: “*todos son suplantables (...) y no están para servirse, están para servir*”.

puede decirse que esta concepción se haya buscado implementar de manera coherente o sistemática sino más bien asociada a impulsos de la propia impronta personal del Presidente.

El segundo período de Vázquez (2015-2020)

En marzo de 2015 comenzó el tercer período de gobierno del Frente Amplio, nuevamente con Tabaré Vázquez a la cabeza. Si bien es posible señalar cuáles son las prioridades estratégicas de este gobierno, es muy pronto para hacer pronósticos. Sin embargo, sí es evidente que la reforma del Estado se encuentra mucho más alejada del centro de la agenda en comparación con los dos períodos anteriores del FA.

Entre algunos aspectos a destacar puede mencionarse la intención de fortalecer la conducción desde el centro de gobierno en particular referido a las empresas públicas cuya planificación e inversión ha sido poco controlada desde el Poder Ejecutivo. En el mismo sentido, se intenta construir mayores capacidades de planificación y coordinación desde el centro con la creación de la Dirección de Planificación y el Sistema Nacional de Competitividad, ambas en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Por otra parte, se busca poner en marcha la herramienta de Asociación Público-Privada como medio para canalizar un conjunto de necesidades en materia de infraestructura.

Los avances en materia de gestión por resultados y presupuesto si bien tienen ya varios años de acumulación, todavía parecen tímidos a la hora de orientar la discusión estratégica y convertirse en insumos reales para la toma de decisiones: la mayor parte de los controles y decisiones de política todavía se toman bajo una lógica de *inputs*.

La discusión sobre reformas administrativas, parece haber pasado a un segundo plano, abonada por una situación fiscal y económica más compleja¹⁰. En buena medida pareciera que la “madre de todas las

¹⁰ Una prueba de ello es el hecho de que no se ha vuelto a hablar sobre el nuevo Estatuto de Funcionario Público, tema que ni siquiera fue mencionado en la Ley de Presupuesto

reformas” fue suplantada por intentos parciales en áreas claves del Estado o de las políticas, dejando atrás los macro-discursos reformistas.

Comentarios generales a los procesos de reforma estatal del Frente Amplio.

En concordancia con una lógica de Estado neodesarrollista y en una coyuntura favorable, parece claro que ha habido un esfuerzo por reforzar la maquinaria estatal, tanto en relación a su presencia en la economía como a la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en términos de reforma de la administración pública, el Frente Amplio ha seguido la tónica de no formular un paradigma claro sino más bien avanzar con tácticas híbridas. Esta hibridación no surge tanto de un intento por tomar lo mejor de cada modelo, como de procesos espasmódicos, no sistemáticos y fragmentados.

La mezcla de recetas no surge tanto de un intento por tomar lo mejor de cada modelo, como de decisiones urgentes espasmódicas y no sistemáticas

Aunque particularmente en la gestión de recursos humanos es posible ver una tendencia hacia el reforzamiento de las lógicas weberianas o neoweberianas (a veces combinadas con herramientas de tipo NPM), no se han logrado resolver algunos déficits estructurales o incorporar de manera sistemática cuestiones asociadas a la evaluación de desempeño o la flexibilización del sistema de carrera. En muchos sentidos, las reformas no han pasado de ser letra muerta.

En cuanto a la incorporación de herramientas de gestión pública (planificación estratégica, evaluación, presupuesto por resultados, etc.), aunque se deben reconocer avances, éstos no parecen haberse consolidado como prácticas institucionalizadas en la administración pública. En ese sentido no es fácil identificar una estructura de incentivos clara para políticos ni burócratas. Las herramientas de tipo *performance*

quinquenal que está a discusión del Parlamento, lo que implica que no están previstos los recursos para su implementación en este nuevo período de gobierno.

management se implementan en los organismos públicos pero pasan a ser rápidamente parte del rito burocrático (“una planilla más a completar”) más que un medio para tomar mejor las decisiones. Aquello que nace para fomentar procesos de innovación, pasa a ser en poco tiempo deglutido por las lógicas procedimentales y por las prácticas normativistas.

Por último, en términos de la estructura organizativa, el casi constante pasaje a estructuras del derecho privado, o agencias por fuera de la administración central con mayor libertad de gestión, más que indicar un acuerdo ideológico con el modelo NPM, responde al pragmatismo de establecer estrategias de *by-pass* frente a las dificultades de gestionar bajo los marcos del derecho público y sus organismos. Es decir, parece más sencillo generar una nueva institucionalidad pública y flexible que reestructurar un Ministerio.

Parece más sencillo generar una nueva institucionalidad pública y flexible que reestructurar un Ministerio. Las razones de estas debilidades en la estrategia de reformas, sea para implementar herramientas o encarar reformas más profundas, pueden ser varias. Probablemente conviven una serie de factores como las escasas capacidades institucionales en algunos organismos públicos, y la carencia de una agenda propia de la burocracia, entre otras. Sin embargo, a nivel político, ello se relaciona en buena medida con las dificultades y falta de consenso político para acordar una agenda de cambios en el partido de gobierno¹¹. Las diversas opiniones a la interna del partido de gobierno y la repartición de cargos por cuotas políticas entre sus sectores, no contribuyen a lograr un movimiento coordinado. Asimismo, tampoco desde la oposición, más allá de momentos muchas veces relacionados con algún escándalo sobre errores puntuales del gobierno, se ha discutido este tema. Uruguay está en mora de adelantar un debate sobre el vínculo entre partidos y burocracia (en particular la alta burocracia) todavía dominado por relaciones de patronazgo.

¹¹ Aun cuando los gobiernos del Frente Amplio han tenido mayorías parlamentarios en todos sus períodos.

¿Cómo se procesan las reformas administrativas en Uruguay?

Las administraciones públicas están en constante cambio. Tales cambios a veces se suceden de manera consciente y como consecuencia de medidas más o menos planificadas, vengán en forma de “paquetes” de reformas o bien en políticas sectoriales específicas. Sin embargo, muchas veces las administraciones se van reformando en los hechos, como consecuencia de la acumulación de medidas no necesariamente coordinadas entre sí o con el mismo sentido de efecto. En Uruguay buena parte de los estudios de administración pública no son de base politológica, sino legales o contables. En ese sentido, resulta interesante analizar los procesos de reforma de la administración pública en los últimos diez años, a la luz de esta construcción teórica.

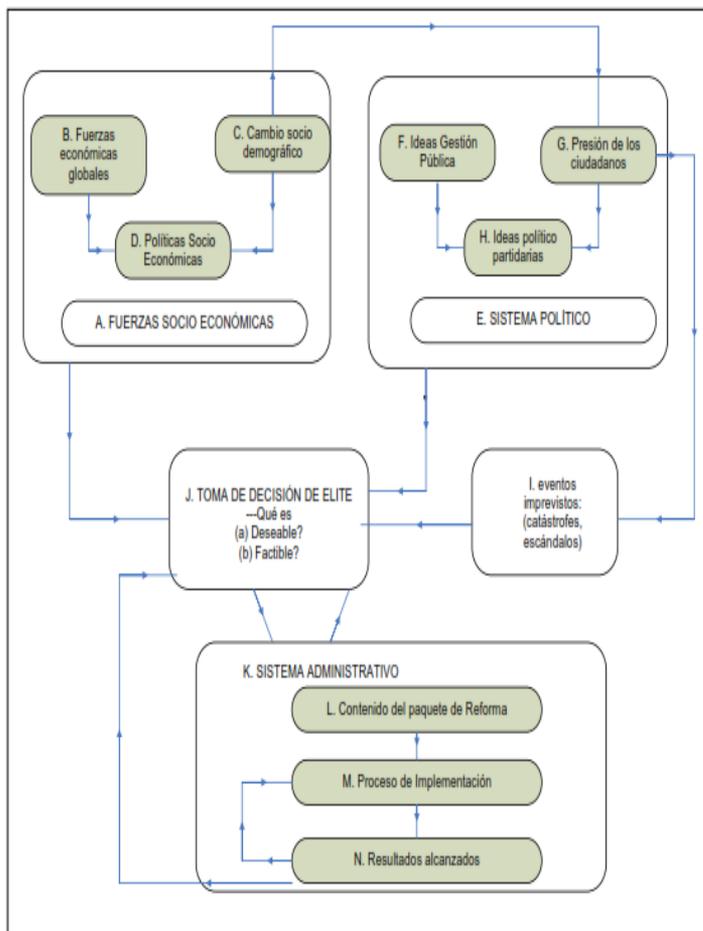
Un modelo para analizar cómo se procesan las reformas del aparato estatal y cuáles son las principales determinantes que impulsan a los reformadores, es el presentado por Pollitt & Bouckaert (2000). Este modelo identifica tres grandes fuerzas: socioeconómicas, del sistema político y del sistema administrativo. Todas ellas condicionan a las elites políticas en la forma y posibilidad de emprender reformas.

La primer razón que empuja a las elites políticas a emprender reformas refiere a lo que Pollitt & Bouckaert (2000) denominan “fuerzas socioeconómicas”. Algunos de estos factores corresponden a variables más estructurales mientras otras pueden tener características coyunturales. Dentro de este conjunto de variables se encuentran en primer lugar las “fuerzas económicas globales” asociadas a los procesos de globalización económica que pueden presionar a los países para tomar determinados caminos de reformas administrativas (por ejemplo, desregularización, flexibilización, etc.). En Uruguay no puede decirse que este factor haya influenciado de manera transversal a todo el sector público. Por el contrario, se han ido configurando algunas “islas de eficiencia” en las áreas más asociadas a la competitividad y el manejo macroeconómico, en particular en algunas empresas públicas (telecomunicaciones o energía). Estos sectores han emprendido reformas modernizadoras tendientes a fortalecer su presencia en el mercado y

generar instrumentos de asociación con empresas privadas¹². De la misma forma, otras áreas vinculadas al manejo de la economía (Banco Central, Dirección General de Impositiva y otras áreas del Ministerio de Economía y Finanzas) fueron progresivamente estableciendo reformas de sus modelos de gestión y profesionalización de su plantilla. A su vez, la caída de la influencia de las instituciones financieras internacionales (FMI y Banco Mundial) como consecuencia del crecimiento económico de los últimos años, le ha otorgado al país cierto margen de maniobra respecto de paquetes de reforma impuestas desde el exterior.

¹² En Uruguay buena parte de los servicios públicos son gestionados bajo un régimen monopólico (telefonía fija, electricidad y agua). Sin embargo, algunos servicios han pasado a un régimen de competencia (telefonía móvil, internet, seguros).

Modelo para entender reformas de la gestión pública



Fuente: Pollitt & Bouckaert (2000). Traducción de Nuesch (2014).

Demográficamente hablando, Uruguay es un país con una de las tasas de natalidad más bajas de América Latina y una población muy envejecida (Calvo, 2011; Paredes et al, 2010). En ese sentido, una de las reformas más importantes, la de la seguridad social, ya había sido realizada durante la década de 1990 mediante la introducción de un sistema mixto que incorporó al sector privado (las Administraciones de Fondos de Ahorro Previsional - AFAPs). Aunque la reforma de este sistema ha estado en discusión, solo se han realizado cambios menores a la arquitectura de pensiones. No obstante, los aspectos demográficos han tenido impacto en la generación de algunas reformas sectoriales. En particular respecto de la reforma del sistema de salud, mediante la generación de un sistema de financiamiento más progresivo e intergeneracional (Jorcin et al, 2012). Más recientemente la creación de un Sistema Nacional de Cuidados se plantea sobre la base de los cambios respecto del rol de la mujer en la sociedad y en particular en el mercado laboral¹³.

Las políticas socioeconómicas durante los últimos diez años estuvieron muy asociadas a la expansión del Estado en diferentes áreas de la economía y los servicios públicos. En términos de reformas administrativas ello se ha reflejado en la construcción de nuevas estructuras institucionales, aumentando por ejemplo, el fenómeno de la agencificación. Ello ha tenido como consecuencia no solo el aumento de la plantilla de funcionarios públicos (y con ello una creciente fauna de modalidades de contratación): la fase expansionista en términos de políticas públicas derivó en un entramado más complejo de prestación de servicios públicos asociado a la tercerización, en particular en las áreas sociales. En el plano económico, la necesidad de captar fondos para la ejecución de obras de infraestructura también ha generado espacios para la incorporación de herramientas de gestión como las Asociaciones Público-Privadas. En definitiva, buena parte de estas

¹³ Aunque no pueden ser denominadas como “reformas de la administración pública”, en el plano de las políticas también se generaron acciones tendientes a atacar la infantilización de la pobreza mediante un nuevo esquema de Transferencias Monetarias hacia los sectores más pobres.

políticas tienen consecuencias respecto del vínculo entre el sector público y el privado, haciendo más borrosas sus fronteras, así como sus prácticas y métodos de actuación (Hood & Dunleavy, 1995).

El segundo grupo de factores está compuesto por el sistema político. Este es un aspecto particularmente relevante desde un punto de vista politológico dado que la forma que toman las reformas del Estado depende en buena medida de las capacidades de éste y de su construcción político-institucional (Ramos, 2003). Ello tiene que ver por ejemplo con los requerimientos de modificación normativa, las instancias y actores de negociación, el tipo de gobierno, etc.

El primer punto de estos factores hace alusión a las ideas de gestión pública. Las ideas sobre cómo gestionar mejor o más eficientemente el aparato estatal tienen impacto en las imágenes y discursos tanto del sistema político como de la burocracia. Uruguay no ha estado exento de lo que Ramió (2001) llama el proceso de “isomorfismo institucional”. Ello refiere a la tendencia a adoptar prácticas y fórmulas institucionales entendidas como válidas en otros entornos. Esto puede suceder como consecuencia de las presiones de organismos internacionales (“isomorfismo coercitivo”) o como consecuencia de la imitación de casos considerados exitosos (“isomorfismo mimético”). Una parte importante de la adopción de estas prácticas según Ramió (2001), tiene que ver con el hecho de que las elites políticas y administrativas fueron formadas o mantienen estrechos vínculos con los países dónde los modelos más legitimados se han desarrollado (particularmente los anglosajones). En el caso de Uruguay, bajo estas pautas se han adoptado diferentes herramientas de *performance management*, y modelos institucionales como las mencionadas agencias o las Asociaciones Público-Privadas. Sin embargo, el flujo de ideas y el debate sobre gestión pública tanto en las elites estatales como en la alta burocracia, es particularmente escaso. Ello puede explicar en parte la adopción tímida y poco sistemática de herramientas de gestión pública, tanto de tipo NPM como neoweberianas. La formación sobre temáticas de gestión pública, por ejemplo dentro del aparato estatal, está todavía muy atada a factores normativistas más que a discusiones sobre modelos de gestión. A su vez,

la presencia de una comunidad académica o “*think tanks*” en temas de gestión pública, es escasa. Ello hace que no se genere ni una burocracia interesada y formada en desarrollar una agenda de cambios al aparato estatal, ni especialistas que le “soplen al oído” modelos de reformas a los políticos.

El siguiente punto refiere a la presión de los ciudadanos; ello puede suceder, por ejemplo, a través de la presión por mejorar la calidad de los servicios públicos. Ramió (2001) señala cómo en América Latina la discusión ciudadana sobre administración pública ha presentado una crítica poco profunda y desarticulada, en ocasiones asociada al ingreso al Estado, a políticas específicas como las de seguridad, o a transferencias monetarias hacia los sectores más pobres. El caso uruguayo está en línea con estas tendencias. En general no se ha desarrollado a nivel ciudadano una discusión sobre los resultados del gobierno más allá de algunas áreas específicas como la seguridad pública. A su vez, el mencionado discurso pro-estatista de la sociedad, limita a los políticos frente a intentos privatizadores o de reducciones drásticas del aparato estatal.

El último punto dentro de este componente refiere a las ideas político-partidarias. Esto es, las fuentes donde los partidos toman ideas y construyen agendas reformistas. Los partidos políticos suelen nutrirse poco de ideas de gestión pública y menos aún tienden a producirlas. No existen a la interna de los partidos centros especializados fuertes en la generación de ideas de políticas. Pero además, la estructura de los partidos políticos uruguayos, en particular del Frente Amplio quien ha encabezado el gobierno en los últimos diez años, con una variedad de sectores internos, no ha facilitado la conformación de una agenda clara de reformas.

Un punto externo pero de fuerte influencia para “jalar el gatillo” de las reformas del aparato estatal tiene que ver con la presencia, muchas veces de forma intempestiva, de casos de escándalo o corrupción. De acuerdo a Transparencia Internacional, Uruguay es junto con Chile el país

con menor Índice de Percepción de Corrupción¹⁴. Si bien pueden existir situaciones específicas, esto provoca que en general las reformas del aparato administrativo no sean vistas por el sistema político ni por la ciudadanía como urgentes. Asimismo, los “fiascos” de políticas no siempre suelen tener responsables claros, ya que los políticos son pocas veces responsabilizados por los errores de gestión.

Finalmente, el último grupo de factores refiere al sistema administrativo. Este grupo de factores son entendidos por Pollitt & Bouckaert como especialmente incrementales en su lógica de cambios y asociados al *path dependence* de construcción institucional. Uruguay ha sido históricamente construido en base a lo que Ziller (2003) denomina “modelo continental europeo”, fuertemente basado en una tradición normativista. Ello produce lentas dinámicas de cambio y asociadas a modificaciones normativas o en las regulaciones.

En Uruguay al igual que en otros países de América Latina, es posible identificar diferentes tipos de estructuras y culturas burocráticas. Las más modernas, -normalmente aquellas organizaciones creadas en los últimos años o de base profesional- presentan una estructura jerárquica más horizontal y una tendencia a trabajar en base a proyectos; también se caracterizan por tener tipos de vínculo con el sector público más similares a los de los trabajadores privados. En esas organizaciones la propensión a incorporar prácticas y herramientas de mejora de gestión es relativamente sencilla o presenta menos bloqueos por parte de sus funcionarios. Por su parte, las organizaciones más antiguas, con estructuras más jerárquicas y culturas arraigadas, tienen una dinámica de transformación más lenta y normalmente asociada a conflictos. En cualquier caso, en el Uruguay el sistema administrativo suele tener grados de cohesión altos y una cultura de gestión relativamente establecida que evita lo que Ramió (2001) denomina “llenar botellas vacías”. Es decir, la incorporación de prácticas de gestión pública que son más o menos adoptadas por las administraciones sin conflicto o que barren los valores y prácticas anteriores.

¹⁴ www.transparency.org

Dentro de este conjunto de factores se encuentra en primer lugar el contenido del paquete de reformas: una combinación entre lo querible y lo deseable y fuertemente recostado en lo retórico. En el caso del Uruguay, ha sido difícil encontrar un “paquete de reformas” e incluso una construcción discursiva clara respecto de los cambios propuestos. Más allá de las alusiones a “eficiencia”, “calidad” o “fortalecimiento”, normalmente las reformas tienen un carácter *sui generis* intencional para hacerlas políticamente “pasables”. Es difícil por ejemplo, encontrar documentos del estilo *National Performance Review* como en el caso de Estados Unidos donde se establece claramente un ideología y líneas estratégicas, o un “*Review of the Centre*” como en Nueva Zelanda donde se señala un diagnóstico claro de las fallas del sector público. En general, como ha sido señalado por Panizza (2004), se trata de presentar “reformas sin perdedores”. Si bien esto puede tener como aspecto positivo la posibilidad de hacer cambios incrementales y más o menos consensuados, su costado negativo es que muchas veces la agenda de cambios termina desvaneciéndose cuando los pasos más difíciles de las reformas no pueden darse sin conflicto.

Las “reformas sin perdedores” hacen que la agenda de cambios se desvanezca cuando los pasos más difíciles no pueden darse sin conflicto

Muy vinculado a lo anterior se encuentra el proceso de implementación. Si bien existen agencias especializadas (la Agencia de Gestión y Evaluación del Estado y la Oficina Nacional de Servicio Civil), no existe un liderazgo claro y unívoco para conducir los cambios en la gestión. Tampoco existen instrumentos sancionatorios ni de incentivos positivos, o incluso de prestigio por parte de estas agencias para conducir cambios en otras agencias normalmente más grandes, con mayor presupuesto y relevancia política. La posibilidad de emprender reformas queda muy atada a la voluntad política de la organización en cuestión y a su capacidad de negociar incluso por encima de estas agencias. A su vez, en la medida que las reformas tienen costos asociados, es el Ministerio de Economía y Finanzas el que la mayoría de las veces termina siendo el actor más relevante para validar o no un curso de acción.

Por último, se encuentran los resultados alcanzados. Más arriba se realizó un resumen de las principales acciones en materia de reforma administrativa. A los efectos de enmarcarlas dentro de este modelo puede señalarse que los factores mencionados derivan en reformas casi siempre ad hoc más que sistémicas, con las consiguientes “islas de eficiencia”. En general el resultado de las reformas está muy vinculado al proceso de negociación política interna del partido de gobierno y luego con los sindicatos de empleados públicos. En ese sentido, la distancia entre lo planificado y lo finalmente sucedido, suele ser amplia.

Caracterizando los procesos de reforma administrativa en Uruguay

Realizado este repaso entramos a identificar rasgos de las reformas administrativas en Uruguay y a caracterizar teóricamente los tipos de reforma estatal. Ya hemos hecho referencia al proceso mayoritariamente gradual e híbrido de las reformas de su sector público y la tendencia a las negociaciones tanto al interior del partido de gobierno como con la burocracia. Siguiendo a Ramió (2001) podemos identificar una serie de características que ilustran el proceso de reforma en Uruguay.

- Ningún actor ha tenido peso suficiente para romper el equilibrio que mantiene el sistema administrativo actual. El nivel político no tiene capacidad para cambiar libremente el modelo de gestión. A su vez, la poderosa tendencia consensualista no deja lugar a reformas de tipo *big bang*, sino únicamente de incubadora en áreas sensibles
- La falta de consenso para consolidar una agenda lleva a no anunciar el tipo de reformas. En algunos casos, las reorganizaciones o reformas suelen ser solamente una manera de formalizar actos ya ocurridos
- No existe ninguna institución que tenga el monopolio para la reforma de la gestión. Ello se vincula con las debilidades del centro de gobierno para conducir reformas, como consecuencia también de la autonomía de un conjunto de organismos públicos, en particular aquellos vinculados a la provisión de servicios públicos

- Los programas de reforma de la gestión no forman parte de la agenda central de los gobernantes, en parte como consecuencia de la falta de movilización ciudadana sobre el tema
- En estrecha relación con el punto anterior, los gobiernos privilegian políticas públicas con un fuerte peso político (seguridad, empleo, políticas sociales) más que complejos problemas de gestión con poco rédito inmediato (Ramíó, 2001)
- La alta burocracia tiene una participación limitada en el *decisión-making*, el cual queda a cargo de funcionarios de confianza o de *think tanks* en algunas áreas específicas.

Los gobiernos privilegian políticas públicas con rédito político inmediato por sobre complejos problemas de gestión

Estos obstáculos no impiden totalmente el movimiento. El mencionado “isomorfismo institucional” hace que una parte importante de las reformas administrativas en Uruguay suelen tomar la forma de *decoupling* (Ramíó, 2001). Esto es, cuando las construcciones institucionales (organizaciones y procesos) toman pautas y denominaciones similares a aquellas a las cuales se busca imitar (*Dirección de Planificación, Presupuesto por Resultados, Contratos de Gestión*, etc.) pero sin las dinámicas de comportamiento del tipo de administración en la cual se inserta. De esta forma se consolidan “cambios que no cambian”, con estructuras en apariencia destinadas a la mejora de la gestión pero con un funcionamiento real típico del modelo imperante (Ramíó, 2001).

El modelo uruguayo de gestión de las reformas administrativas se parece a aquello que Hood & Dunleavy (1995) han denominado como de “pollo descabezado” (*headless chicken model*). Bajo este modelo existe espacio para la innovación en la gestión pública pero no se reconoce una conducción clara. Las organizaciones públicas efectúan acciones de mejora pero bajo una racionalidad individual más que sistémica ya que no existen pautas o normas claras que fijen una estrategia. Este modelo se caracteriza por la inestabilidad, superposición de acciones y más en general, como su imagen lo indica, por su débil sustentabilidad. De esta forma, no es posible identificar una tendencia clara de reformas. Al

tiempo que en algunas áreas del aparato estatal se pueden estar produciendo reformas de tipo gerencialista, de agencificación y flexibilización, en otras la tendencia es hacia modelos neoweberianos y de reforzamiento del control central. La consecuencia principal de ello son las diferentes lógicas e incentivos que se generan al interior del aparato estatal tanto para la burocracia como para los propios políticos.

Desafíos y déficits en las reformas de la administración pública en Uruguay

Al inicio de este artículo mencionábamos cómo la reconstrucción del aparato estatal del Uruguay en clave neodesarrollista, tiene uno de sus cimientos más débiles en la reforma de la matriz de gestión pública. Buscábamos además caracterizar las tendencias en materia de reformas de gestión pública durante los últimos diez años de gobierno de izquierda.

Queda claro que algunas de las virtudes del estilo uruguayo de procesar reformas, graduales, negociadas y con una burocracia capaz de darle su sello propio, pueden transformarse en obstáculos o generar tendencias al inmovilismo. Ello se combina con la ausencia de un “libreto” de reformas por parte del sistema político como consecuencia de amplios procesos de negociación y resistencias corporativas. La estrategia en los hechos, es el procesamiento de “reformas silenciosas” que van cambiando la configuración del aparato estatal y su vínculo con el exterior pero sin una pauta coherente o sistemática de *hacia dónde* debe marchar el modelo de gestión pública (Narbondo el al, 2010). Aunque coexisten diferentes tendencias, prepondera el tipo neoweberiano que busca fortalecer el sistema de carrera, la meritocracia y una combinación de controles normativos con los vinculados al desempeño tanto de funcionarios como de las políticas. Sin embargo, la situación se parece más a un “neoweberianismo con defectos” en la medida que estas prácticas no logran, o lo hacen de manera imperfecta, permear las estructuras de gestión, las cuales permanecen en buena medida indiferentes a cualquier tipo de cambios sustantivos.

Ramió (2001) señala el frecuente divorcio en América Latina entre el *cómo* y el *qué*: es decir entre, *qué* tipo de Estado y *cómo* gestionarlo. En los

países de la región ha sido más frecuente la pregunta por el *cómo*, que el debate sobre *qué* tipo de Estado construir. En el caso de Uruguay (sin olvidar las graves indefiniciones, por ejemplo, respecto de su sistema educativo) sí se ha avanzado en estos 10 años hacia un modelo de Estado; no tanto así respecto del *cómo*, pues, como ya vimos, no se ha elaborado un modelo de reformas de gestión pública, cualquiera sea su contenido. Pensar las herramientas sin el modelo lleva a una implementación vacía e irracional e incluso a veces contradictoria, que no supera en ningún caso las históricas tendencias a la sobre-burocratización, el formalismo, el clientelismo y el patronazgo.

Para finalizar, podemos señalar aquí una serie de desafíos que deberían ser abordados para acomodar el modelo de desarrollo con el de gestión pública.

En primer lugar, existen problemas estructurales del Servicio Civil en Uruguay. Aunque el país puede calificarse entre los mejores de la región (exceptuando su nivel de transparencia para el ingreso a la función pública), el Servicio Civil ha tenido escaso desarrollo en términos de su calidad, gestión del desempeño, planificación, y está lejos todavía de países más avanzados en la región como Brasil o Chile (Cortázar, et al. 2014). Este no es un aspecto menor, ya que es ésta la burocracia que deberá desarrollar las habilidades y aptitudes, metodologías y procesos para negociar o regular, por ejemplo, a los agentes privados en el marco de este esquema de desarrollo (Freigedo et al, 2015).

Asociado al desafío anterior, un punto clave es la ausencia en buena parte del aparato estatal de una alta dirección pública al tope del Servicio Civil que logre una interface virtuosa entre el mundo de la administración pública y el de las decisiones políticas (Derlien, 1996). En buena medida, la profesionalización de la burocracia como herramienta esencial para construir las capacidades que potencien el rol del Estado en el desarrollo del país es todavía un déficit en varias áreas de política; y, en relación a esta necesidad, hay que recordar que la carrera administrativa en la mayoría de las estructuras públicas, no goza de prestigio o demasiadas posibilidades de desarrollo profesional. Hasta ahora se ha tratado más

bien de un espacio de resguardo y estabilidad. En este punto más que competir con el sector privado ofreciendo mejores condiciones laborales (aunque puede ser necesario e inevitable en algunas profesiones), debe modificarse la estructura de incentivos, haciendo más flexible el sistema de carrera e incluso innovando en las estrategias de captación, formación y evaluación de personal. Asimismo, la cooptación corporativa de servicios en áreas muy sensibles socialmente (salud, rehabilitación de menores infractores), facilitada por la falta de controles y carga administrativa, atenta contra la implementación de cambios.

Por otra parte, persisten desafíos claros en materia de modernización de la gestión. Un punto central tiene que ver con la incorporación de prácticas y herramientas de gestión por resultados. Si bien estudios internacionales muestran mejorías en el país en los últimos años (Kaufmann et al, 2015), en particular en cuanto al diseño presupuestal, la utilización de ésta y otras herramientas es todavía escasa en la planificación y toma de decisiones políticas. De igual forma, aunque las áreas de monitoreo y evaluación han tenido un auge importante, la interface hacia una retroalimentación en un mejor diseño de las intervenciones de políticas es aún difícil de lograr. Esto no busca hacer una defensa de un estilo de “gobierno por indicadores”, puesto que creemos que las decisiones políticas implican la consideración de múltiples factores, y no solo del criterio de eficiencia por importante que éste pueda ser. Sin embargo, la gestión a ciegas o con carencia importante de evidencias también limita la capacidad de tomar decisiones que privilegien otros factores y afectan la sustentabilidad global del conjunto de políticas.

Hay otros desafíos de gestión pendientes en áreas importantes del aparato estatal. Aunque los gobiernos departamentales han asumido un rol mucho más preponderante en la ejecución de políticas, la modernización de su gestión es aún un asunto postergado. Los organismos de regulación y rendición de cuentas (Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Auditoría Interna de la Nación, Tribunal de Cuentas, Oficina Nacional de Servicio Civil) aunque son relativamente eficaces, están aún orientados por prácticas básicamente procedimentales más que de desempeño. Pero además, con dificultades para controlar a

aquellos organismos públicos que se manejan bajo el derecho privado. En relación a los controles de gestión pública, parecer ser necesario además un mayor involucramiento del Parlamento.

El fortalecimiento del centro de gobierno como planificador y coordinador de políticas presenta desafíos tanto políticos como normativos asociados a la autonomía de gestión de Entes con participación importante en el gasto global del gobierno. Un ejemplo de ello ha sido la ausencia de planificación y coordinación ante inversiones públicas de gran porte por parte de empresas públicas.

Hemos tratado de enfatizar aquí que las estrategias de desarrollo no pueden marchar disociadas del modelo de gestión pública. Los déficits en la generación de capacidades para el modelo de gestión pública no son neutros, sino que tienen consecuencias para la consolidación de un tipo de Estado que lidere el proceso de desarrollo del país.

Las estrategias de desarrollo no pueden marchar disociadas del modelo de gestión pública

6. Bibliografía

Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; Santiso, Carlos. (2013). El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe. BID, Washington DC.

Boschi, Renato.; Gaitán, Flavio. (2009). Legados, política y consenso desarrollista. *Nueva Sociedad*, N°224.

Bresser Pereira, Luis. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Nueva Sociedad*. 210, pp. 110-125.

Calvo, Juan José (2011). Uruguay: visión y escenarios demográficos al 2050. OPP. Montevideo.

Castellano, Ernesto (1996). Uruguay: un caso de Bienestar de Partidos. En Revista Uruguay de Ciencia Política. N° 5, pp 107-127.

Cortázar, Juan Carlos; Lafuente, Mariano; Sanginés, Mario. (2014). *Al servicio del Ciudadano Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. BID. Washington DC.

Denhardt, Janet; Denhardt, Robert. (2007). *The new public service. Serving, not steering*. M.E. Sharpe. New York.

Derlien, Hans-Ulrich. (1996). Gestión pública y política. En: Quim Brugué y Joan Subirats. *Lecturas de gestión pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

Dunleavy, Patrick; Hood, Christopher. (1995). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nº 3, pp. 105-114.

Evans, Peter. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico* Nº 140, Vol. 35. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires. 529-562.

Filgueira, Fernando; Garcé, Adolfo; Ramos, Conrado; Yaffé, Jaime. (2003). Los dos ciclos del Estado uruguayo en el Siglo XX. En *El Uruguay del Siglo XX. La Política*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.

Freigedo, Martín. (2015). ¿Por qué unos más y otros menos? Los incentivos para crear mecanismos de innovación democrática en los municipios uruguayos.” Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con orientación en Ciencia Política. FLACSO México, México DF.

Freigedo, Martín; Fuentes, Guillermo; Milanesi, Alejandro. (2015). *Capacidades estatales y regulación en Asociaciones Público-Privada: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo*. En: *Reforma y Democracia*, Nº 63. En prensa.

Fuentes, Guillermo. (2007). *La Gestión de los Recursos Humanos en el Gobierno del Frente Amplio: Un análisis desde el caso del Ministerio de Economía y Finanzas*. Tesis de grado para la Licenciatura de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.

Gaitán, Flavio. (2014). Auge, ocaso y resurgimiento de los estudios sobre desarrollo en América Latina. Primeras jornadas de planificación – CEPAL. Santiago de Chile.

Garcé, Adolfo; Yaffé, Jaime. (2004). *La era progresista. Fin de Siglo*. Montevideo.

García López, Roberto; García Moreno, Mauricio. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID. Washington DC.

Jorcín, Giselle; Arbulo, Victoria; Pagano, Juan Pablo; Rak, Gustavo; Rivas, Laura. (2012). El camino hacia la cobertura universal en Uruguay. Evaluación y revisión del financiamiento del Sistema de Salud uruguayo. OPS-OMS / DIGESNIS- DES.

Kaufmann, Jorge; Sanginés, Mario; García Moreno, Mauricio. (2013). *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. BID. Washington DC.

Lanzaro, Jorge. (2008). La socialdemocracia criolla. *Nueva Sociedad* N° 217.

Laegreid, Tom; Christensen, Per. (2007). *Transcending New Public Management*. Ashgate. Aldershot.

Lora, Eduardo. (2001). Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo. *Documento de Trabajo N° 462*. WDC: Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo.

Lorenzoni, Miguel; Pérez, Verónica. (2013). Cambios y continuidades de la izquierda en Uruguay: un análisis a partir de las propuestas programáticas del Frente Amplio 1971-2009. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - Vol. 22 N°1. ICP. Montevideo

Moraes, Juan Andrés; Guedes, Alejandro; Lujan, Diego. (2012). Uruguay: ¿dónde está el piloto? A dos años de gobierno del Presidente Mujica (2010-2011). *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32, pp. 269-291.

Narbondo, Pedro; Ramos, Conrado. (2002). La reforma de la Administración Central en el segundo gobierno de Sanguinetti: Realizaciones y déficit de un enfoque gerencialista. En Ester Mancebo, Pedro Narbondo y Conrado Ramos (comp.) *Uruguay: La reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)*. Montevideo: EBO, 13-40.

Narbondo, Pedro; Fuentes, Guillermo; Rumeau Dominique. (2010). La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo. En Pedro Narbondo y Ester Mancebo (comp.) *Reforma del estado y políticas públicas de la Administración Vázquez*, Montevideo: Fin de Siglo, 27-53.

Nickson, Andrew. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del New Public Management. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (24): 113-140.

Nuesch, Elizabeth. (2014). *La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uruguay*. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política ¿Qué ciencia política para qué democracia? Asociación Uruguaya de Ciencia Política. 7 – 10 de octubre de 2014. Montevideo.

OPP. (2009). Cinco Pilares de la Transformación Democrática del Estado y la Experiencia Realizada 2007-2009. *Oficina_de_Planeamiento_y_Presupuesto*. Montevideo.

Panizza, Francisco. (2004). A reform without losers: the symbolic economy of civil service reform in Uruguay 1995-96. *Latin American Politics and Society* 46(3), 1-28.

Panizza, Francisco; Peters, Guy; Ramos, Conrado; Scherlis, Gerardo. (2014). *Counselors, Political Operators and Clients: Towards a typology of modalities of patronage. Latin America and Central and Eastern Europe in a comparative Context*. Paper prepared for the 22nd NISPAcee Annual Conference, 22-24, Budapest.

Paredes, Mariana; Ciarniello, Maite, Brunet, Nicolás. (2010). *Indicadores Sociodemográficos de Envejecimiento y Vejez en Uruguay: una perspectiva comparada en el contexto latinoamericano*. Udelar-UNFPA. Montevideo.

Peters, Guy; Pierre, Jon. (2008). *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*. Routledge. London.

Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. Oxford

Ramió, Carles. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Nº. 21. Caracas.

Ramos, Conrado. (2003). La trayectoria del Estado uruguayo. Algunas virtudes, viejos vicios, nuevos ropajes y muchas incertidumbres. En Conrado Ramos (Ed.) *La reconstrucción gerencial del Estado. Enfoque políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*. ICP-EBO. Montevideo.

Ramos, Conrado. (2009). *Radiografía del cambio de paradigma en la administración pública*. Instituto de Ciencia Política - UdelAR. Montevideo.

Ramos, Conrado; Milanese, Alejandro; Gonnet, Diego. (2015). Uruguay. En: Guy Peters y Carlos Alba (Ed.) *The Handbook of Public Administration in Latin America*. Emerald Group Publishing Limited

Ruocco, Graciela (2014) *Personas Públicas No Estatales: ¿crisis o ductilidad de la categoría?* *Revista de la Facultad de Derecho*. Nº 30. Universidad de la República, Montevideo.

Sandbrook, Richard. (2014). La izquierda democrática en el mundo. *Revista Nueva Sociedad*. Nº 250.

Ziller, Jacques. (2003). The Continental System of Administrative Legality. En Guy Peters y Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE, 167-175.

Zuvanik, Laura; Iacoviello, Mercedes. (2010). La burocracia en América Latina. En *Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59). Instituto Centroamericano de Administración Pública: San José de Costa Rica, 9-41.

Reseñas biográficas

Conrado Ramos

Doctor en Ciencia Política por la J.W.Goethe Universität (Frankfurt am Main, Alemania) y Master en Sociología Política por FLACSO (Bs.As.). Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay Ex Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República.

Alejandro Milanesi

Máster en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington (Nueva Zelanda) Docente e Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay y de FLACSO-Uruguay. Consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el extranjero así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

ESTADO, DESARROLLO INCLUSIVO Y MULTIPOLARIDAD: Un mundo complejo, difícil y conflictivo - Daniel García Delgado

El mundo contemporáneo ha experimentado un cambio tan profundo que las teorías del pasado han perdido vigencia. Es de esperar que se abra un período de grandes teorizaciones, equivalente a la década de 1930.

Robert Boyer (2015)

Palabras clave

Modelo de acumulación, Estado, integración regional, multipolaridad

INTRODUCCIÓN

Una nueva articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado es producto de un cambio paradigmático que encara la Argentina y la región a más de una década del inicio del siglo XXI. El paradigma (Kuhn, 1962) es más amplio que 'el modelo' en el sentido de que es también una visión estratégica del cambio ocurrido tanto a nivel nacional y regional, como mundial: es una perspectiva científica, distinta tanto del neoliberalismo, como del enfoque politológico neo institucional (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013). En este artículo queremos señalar que la emergencia de un nuevo paradigma se puede constatar en tres planos.

En el plano nacional, la perspectiva heterodoxa neodesarrollista junto a una concepción de democracia de derechos dio lugar a un modelo de desarrollo inclusivo diferenciado del anterior.

A nivel del modelo de acumulación o de desarrollo, y por tanto del rol del Estado en relación con la economía y la sociedad, la crisis del modelo neoliberal de principios de siglo generó una situación límite y finalmente una nueva praxis política concretada en un cambio del rol del Estado y de

las políticas públicas a más de una concepción original sobre la resolución del proceso de endeudamiento y recesión impuesta por la financiarización de la economía. Esta concepción ha constituido un enfoque analítico en el cual confluyen matrices nacional-populares, neodesarrollistas, progresistas y de izquierda latinoamericana que terminan por perfilar un nuevo modelo de desarrollo con inclusión social.

El segundo nivel refiere al hecho de que el subcontinente profundizó políticamente el proceso de integración regional dejando atrás la visión fragmentada y panamericanista que determinaba las relaciones de los países entre sí y de ellos con el centro, para generar instituciones más independientes y políticas, (ej. Mercosur ampliado, UNASUR, CELAC, Grupo Alba). Esto abre las posibilidades de una mayor capacidad para intercambiar con otras regiones del mundo y posibilita desarrollos más integrales con distribución del ingreso y del empleo: un giro a la izquierda de la región.

Lo cierto es que la generalización del ajuste estructural en América Latina durante la década de los '90 culminó con una extendida crisis de gobernabilidad que arrastró con ella a varios de los gobiernos que la habían impulsado. La salida tuvo facetas distintas en cada uno de los países latinoamericanos: en algunos casos se produjeron reformas menores al modelo neoliberal, en otras más profundas y abarcadoras, pero en la mayoría se produjo una profunda crisis de toda la estructura social, que en algunos casos generó controversias respecto de su alcance, profundidad y sustentabilidad. “Pero al menos un acuerdo une a tirios y troyanos: es la hora del retorno del Estado, aunque las estrategias relacionadas con ese regreso, estén aún en discusión” (Laguado y Cao, 2015).

Por último, en el plano global, al mismo tiempo la Argentina y la región comienzan a integrarse a un mundo en donde cambia la balanza del poder global: el pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad: el creciente protagonismo de China y el surgimiento de los Brics; la crisis financiera del 2008 y la resistencia de América Latina al relato neoliberal abren esa escisión a favor de los emergentes. De este modo, la región se inserta en

este nuevo poder internacional por la vía comercial con China y el sudeste asiático y mediante el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

Ahora bien, desde los últimos dos años este paradigma asociado a “el modelo”, que a la vez hace referencia a realizaciones y políticas públicas y a un proyecto político, está amenazado de discontinuidad. Operan en este intento de reversión dos ejes principales. El primero estaría marcado por la restricción externa, la crisis de divisas habitual, sumado a las nuevas condiciones económicas mundiales desfavorables para el crecimiento, las menores exportaciones, producto del impacto de la recesión mundial en la UE y Japón, la apreciación del dólar mediante la amenaza recurrente a subir las tasas de interés y la baja del precio de las commodities. Lo cierto es que hoy el mundo está en una situación de estancamiento. Uno de los elementos que está impactando desde hace algunos años es el decrecimiento del comercio internacional donde se pasó de una tasa de aumento del 12 % a una inferior al 4%; el otro elemento es que los países están en crisis.

El segundo eje es el denominado “fin de ciclo”, acuñado por los establishment locales de estos países para dar por terminadas las experiencias populistas y apresurar las condiciones para el cambio político. Un cambio que busca retomar una visión más conservadora en lo político, más neoclásica en lo económico y una inserción alineada con los países industriales del norte. A partir de esto, trataremos de evaluar y distinguir las tendencias de resolución de estas tensiones crecientes, de lo que está en juego en un año de inflexión. Paralelamente veremos tres puntos: las características del modelo posneoliberal, en términos generales, con especial atención en Argentina, los conflictos y las agendas predominantes; el proceso de integración regional, y las distintas orientaciones en disputa en la actualidad; y finalmente la inserción en una nueva globalización multipolar.

El principal objetivo del trabajo reside en buscar promover aportes a una teorización sobre el nuevo momento nacional, regional y global, reflexionando sobre nuestra propia experiencia desde una perspectiva interdisciplinaria y buscando respuestas a significativos interrogantes

sobre el rumbo en este momento de inflexión política y, particularmente, sobre las posibilidades de consolidarse que tienen los nuevos modelos posneoliberales emergentes en América del Sur ¿Sí es ventajosa la multipolaridad para el desarrollo de estas sociedades? O, dicho de otro modo: ¿la multipolaridad ofrece más oportunidades que riesgos?

El Modelo posneoliberal como desarrollo inclusivo

Del neoliberalismo al modelo productivo-inclusivo

A partir de la crisis 2001-2003, empezaron a cuestionarse los denominados *fundamentals* del anterior modelo de valorización financiera. El pensamiento que fue surgiendo a partir del 2003 implicó otro rol del Estado, más activo y presente en lo económico: desendeudamiento, retenciones, regulación, planificación, y apuesta a la industrialización, entre otros. En definitiva otro modelo de acumulación¹ no basado en la financiarización de la economía sino en lo productivo y en la economía real. Se pasó de la anterior subordinación de la política a la economía, del Estado nación a los organismos internacionales de crédito (FMI, BID, BM) y a la gobernanza global (G-7): a otra articulación Estado-Sociedad-Mercado, más política, y reguladora del mercado y más amplia en la asignación de bienes públicos junto a la recuperación del Banco Central para articularlo a una estrategia de desarrollo nacional.

El punto de vista Nacional Popular tiene una perspectiva situada desde el punto de vista histórico y geográfico. Como señalan Laguado y Cao (2015) hace centro en nuestro país como parte de una nación en construcción - América Latina- cuyo proceso histórico puede leerse en clave de alcanzar su plena autonomía y de superar los desequilibrios de su estructura social. Se trata de un espacio que la visión nacional y popular asume como en desarrollo, con marcados desequilibrios políticos, económicos y sociales:

¹ Entendemos modelo de desarrollo como algo más que solo el crecimiento del PBI. Asociamos la acumulación reguladora al concepto de modelo como el modo en que sistemáticamente se distribuye el producto social en una sociedad de modo tal que se garantice la reproducción de las condiciones de producción en los distintos sectores y el consumo final. Entendemos como modelo de desarrollo también la articulación Estado y sociedad y su inserción internacional o global (García Delgado y Peirano (Comps.), 2011)

asimetría entre el poder regulador del sector público y los segmentos más concentrados de la economía, agudas desigualdades territoriales, funcionamiento restringido de su institucionalidad (para las formas y estándares canonizados por el establishment), bolsones de marginalidad social, sobredimensión del poder relativo de fracciones del capital internacionalizadas, debilidad de los encadenamientos productivos, etc. La situación periférica y la dinámica del capitalismo mundial, así como también las tensiones que se generan en el propio territorio, alimentan tendencias hacia la reproducción de estos desequilibrios (Laguado Cao, 2015)².

De esta forma, en la perspectiva, productiva-inclusiva predomina el Estado como guía e impulsor del mercado, estimulador de la demanda interna, el consumo y la producción industrial. La acumulación se vincula a la problemática de la inclusión, a través de la configuración de un relato (la legitimación) y de una recuperación del control del propio destino por los Estados nacionales: la llamada “densidad nacional” (Ferrer, 2004). Es el cambio de un modelo de financiarización de la economía con constante endeudamiento y condicionamientos externos, y apertura irrestricta, hacia otro modelo, basado en el desendeudamiento, la acumulación de reservas, la fijación de retenciones, el mantenimiento del equilibrio macroeconómico y la potenciación del mercado interno con el gasto público para alentar la inversión.

² También puede señalarse que hay un cuestionamiento paradigmático en la ciencia política durante este tiempo, en el sentido de poner en debate el neo-institucionalismo como enfoque predominante para el análisis de los procesos de reforma del Estado y modernización. Este hace énfasis en las instituciones, en la necesidad de mejorar la calidad y transparencia de las mismas, poniendo en cuestión tanto las capacidades estatales como la opacidad del Estado para los ciudadanos. El otro enfoque, neodesarrollista, nacional-popular, y de nueva izquierda latinoamericana, centra la problemática en el poder, tanto el económico concentrado (las corporaciones), como el político y el social elitista, y por tanto, en la necesidad de modificar estructuras e instituciones; también enfatiza en la autonomía en la política internacional para poder mejorar la distribución del ingreso y adelantar el proceso de inclusión social e industrialización. Este enfoque también asigna la debida importancia a la movilización ciudadana y al rol de los liderazgos transformadores. Ambos paradigmas tienen autores emblemáticos (ej., Cavarozzi (2013), Gargarella (2011) en el primero, Laclau (2005), Vilas, Mouffe (2013), en el segundo).

El punto de inflexión

Ahora bien, a partir de la expansión de la crisis global iniciada en el 2008, y el enfriamiento de las economías del mundo a partir del 2013, comienza a modificarse este escenario de avance del modelo, y de los países emergentes como nueva fuerza histórica de cambio global. Surgen nuevas conflictividades, a partir del decrecimiento del producto, de la dificultad de exportar, de la disminución de divisas, de la permanencia de la alta inflación, de denuncias de corrupción, de violencia social e inseguridad, que se suman a viejos problemas de la estructura económica.

En primer lugar, por la restricción externa, ya que la crisis de divisas es el problema estructural e histórico de una economía que cuando el PBI crece de manera continua, empieza a sufrir carencia de insumos que debe importar debido a su industrialización incompleta, lo que genera una crisis de divisas, que se suma a los recursos energéticos también importados y a los pagos de la deuda externa, aunados a la dependencia de divisas que padece el sector rural. El factor determinante de las restricciones para acceder a las divisas, es la permanencia -a pesar de los cambios ocurridos- de una estructura productiva y financiera desequilibrada de la economía argentina.

En segundo lugar el impacto de la crisis global irresuelta y el sostenimiento en los países industriales de las políticas de austeridad. Esta crisis global es el resultado de un modelo de capitalismo dominante en el siglo XXI, de carácter financiero, concentrador, recesivo, con bajo crecimiento y crecientemente elitista (Piketty, 2014). La crisis financiera global impacta en los socios del Mercosur.

En tercer lugar, por la 'restricción interna', de carácter político, que consiste en un triángulo de poder configurado por lo mediático, lo judicial y lo político dentro de una estrategia del plexo del poder económico concentrado que busca un retroceso de lo realizado. El poder corporativo transnacional se manifiesta en el conflicto corporaciones vs. democracia. Si bien el poder económico no ha perdido ganancias en este tiempo, eso parece no haber sido suficiente para un sector muy pudiente que se considera con derecho a tomar las decisiones principales, y que trata a los

políticos como subordinados. Lo cierto es que las conductas económicas y políticas de grandes multinacionales que operan en el mercado interno son por naturaleza extractivistas, al tiempo que remiten sus utilidades a las casas matrices en el exterior. Estas conductas son replicadas también por las grandes firmas de la burguesía local, que demostró no tener una vocación política de acompañar este proyecto político. La mayor autonomía lograda por el gobierno los afecta, y no están demasiado dispuestos a aceptar políticas de derechos y distribución del ingreso así como tampoco políticas de regulación o de administración cambiaria y comercial.

Esta restricción interna se traduce también en la creciente judicialización de la política, lo que implica el desplazamiento de la política hacia tribunales, mediante medidas cautelares u otras acciones que buscan el protagonismo del Poder Judicial sobre el Ejecutivo y el Legislativo, para facilitar la imputación de funcionarios, detener la implementación de leyes y generalizar una serie de conflictos que tienden a socavar la credibilidad en la política. La acción de sectores del Poder Judicial encauzando juicios que tienen que ver con las elites políticas, constituye el ariete más sofisticado en vínculos con medios de comunicación y corporaciones para debilitar un gobierno constitucional o promover el acortamiento del mandato.

Finalmente la comunicación multimedia concentrada promueve la configuración y control de la agenda y de la opinión pública en función de los intereses del estatus quo en la región. Dado que los medios de comunicación operan profundamente sobre aspectos emocionales de identificación y pertenencia, uno de los efectos de la agenda multimedia es el de generar desánimo y temor. Asimismo, los grupos multimedia tienen un rol primordial en subordinar a los partidos de oposición a su agenda, la única viable para lograr repercusión en la opinión pública y en las encuestas.

Queda así el interrogante, de qué agenda terminará predominando: si la que supone la continuidad o sustentabilidad de los cambios realizados, del modelo, o la que propone una estrategia de cambio de ciclo y de políticas.

Y si bien es difícil pronosticar cuál prevalecerá, en el marco de la conflictividad de fines del periodo electoral, es posible conjeturar que los activos logrados durante este período -los derechos asociados al consumo y los accesos de inclusión y la actual estabilidad económica- hacen probable que éstos pesen más en las preferencias ciudadanas, que la apuesta a la ruptura del modelo, agendas de seguridad y luchas contra el narcotráfico duras o cuasi-militares y el retorno de la ortodoxia y a posicionamientos internacionales previos.

Una integración regional inédita

Avances en la autonomía y distribución

La integración regional hasta principios del nuevo siglo tenía un sesgo marcadamente comercial y de trasplante de modelos propuestos por las grandes potencias: el ALCA, y la Unión Europea. Primaba la vinculación centro-periferia y una relación biunívoca de cada país con el centro, más que entre los mismos países de la región. La anomalía fue constituida tanto por la irrupción de Asia en la economía mundial como gran demandante de bienes primarios, como por la crisis neoliberal generalizada en la región que llevó a la ruptura con las propuestas del ALCA y de tratados tipo TLC a partir del año 2005. Posteriormente esta nueva orientación fue remarcada por una constante postergación de acuerdos comerciales con la Unión Europea donde la visión de los economistas del main stream y de los expertos fue cambiada por los nuevos liderazgos presidenciales.

En este sentido y coincidiendo con A. Pelfini (2014), los liderazgos políticos transformadores han sido claves en la región para la construcción de poder alternativo y de modelos de desarrollo inclusivos, reindustrializados, frente a la resistencia habitual de los establishments locales articulados a las potencias industriales del orden global. Como se señala, la mayoría de estos gobiernos transformadores y progresistas, tienen características comunes: i) atención prioritaria al reclamo social, contra la pobreza y la exclusión social que son rasgos dominantes de la formación histórica de estos países. ii) La reafirmación de la soberanía nacional y de la autonomía de decisión para el despliegue de estos países.

iii) El protagonismo del Estado, la promoción del desarrollo, y de la industrialización, así como el cuidado por la distribución del ingreso. El desendeudamiento y la autonomía financiera constituyen objetivos que son un rechazo o una ruptura con el paradigma neoliberal (Ferrer, 2005).

La diplomacia presidencial facilitó la creación de nuevas instituciones de integración, e instaló agendas que más allá de su realización, contribuyeron a generar una conciencia latinoamericanista y de mayor autonomía que no había existido antes, pero que había sido un ideal de vieja data: la constitución de “la Patria Grande”. De hecho en diez años, los presidentes de la región se reunieron más veces que en los 200 años de independencia previos. De la región radial, subordinada y con predominancia institucional de la OEA, se pasó a otra de cooperación con un Mercosur productivo y social y con la creación del Grupo ALBA, de la UNASUR y de la CELAC.

Como señala Emir Sader (2015) desde comienzos de este siglo se han instalado en América Latina gobiernos que son producto del fracaso de neoliberalismo. Otros se han lanzado a la disputa de la hegemonía en la sociedad construyendo alternativas nuevas, como en Ecuador y en Bolivia, o concentrando fuerzas alternativas de resistencia al neoliberalismo como en Venezuela, Brasil, Argentina y Uruguay. Pasada una década es posible evaluar el debate desde el punto de vista concreto de las realidades políticas existentes y no solo desde el punto de vista de las palabras.

El momento del estancamiento

Ahora bien, a partir del 2012 las economías de los principales países de la región padecen una enorme turbulencia económica, cambiaria y financiera que potencia problemas no resueltos, tanto internos como de integración (proteccionismos, devaluaciones competitivas, estancamiento y mayor conflictividad comercial entre los países de la intrazona). Se superponen el decrecimiento económico, la crisis de exportaciones y las devaluaciones que buscan posicionarse mejor en la competencia comercial, con cuestionamientos importantes internos de cada país por parte de actores políticos al proyecto de integración; esta crítica propone “salir del corset” del acuerdo de Unión Aduanera. De este modo varios

gobiernos del Mercosur están con denuncias de corrupción, y sufren un descenso de popularidad, al mismo tiempo que se ven atacados por presiones destituyentes o por los denominados 'golpes blandos'.

La incidencia de la propuesta aperturista de integración encarnada en la Alianza del Pacífico se presenta como un modelo alternativo de integración regional, y funcional para esta globalización en que nos encontramos y se articula con la Alianza Trans-Pacífico que se acaba de firmar. Esto sumado al hecho de que los factores de poder locales y en general los partidos de la oposición expresan la voluntad manifiesta de las nuevas fuerzas de centro-derecha por lograr más libertad de acción individual de cada país para insertarse en el mundo.

Asimismo esta situación se complica por la falta de liderazgo del bloque. Argentina y otros países de la región resienten el estancamiento brasileño porque esa economía -y su entramado industrial, en especial el automotor- constituye un socio comercial privilegiado. En ese sentido, el riesgo Brasil más el ajuste monetario y fiscal actual acompañado de devaluación, aseguran estancamiento y más inflación³. En ese sentido, Eduardo Crespo (2014) señala que en relación con los gobiernos de Lula, "el signo de la orientación política de Dilma fue más conservador a todo nivel, no solamente en relación con la política económica. Hubo una decisión consciente de enfriar la economía". De acuerdo a este autor el daño provocado en la economía brasileña fue autoinflingido por el gobierno de Dilma al aceptar las recomendaciones del ajuste y las metas de inflación del Banco Central. Así, las principales causas del ajuste hay que buscarlas en las expresiones del poder económico. Este entiende que hay que ponerle un tope al incremento de los salarios reales y del gasto social. Es un poco la idea de lo que planteaba el economista polaco Michel Kalecki referido a que los capitalistas podían estar dispuestos a aceptar una disminución de las ganancias a cambio de recuperar el control social, la disciplina laboral y la estabilidad política.

³ Alfredo Zaiat, "El riesgo Brasil", Página 12. 21-02-15

Por último, están los procesos destituyentes en curso: los países más importantes (en términos de su PBI) del Mercosur se hallan sometidos a una presión fuerte de los poderes fácticos que desean la modificación rápida de sus actuales gobiernos. Las presiones que estos poderes ejercen, a diferencia de los anteriores golpes militares, no persiguen la toma del poder de forma directa sino que buscan socavar la legitimidad por medio de sofisticadas maniobras que suponen el desgaste paulatino de la acción política del gobierno a través de los medios de comunicación, la construcción de una realidad caótica e insegura, y la movilización de sectores descontentos mediante la articulación de las redes sociales. En este sentido no es extraño que un país como Venezuela se presente como una amenaza a la seguridad nacional de EEUU; que una presidenta de Brasil a dos meses de ganar las elecciones, sea presionada para ser llevada a un *impeachment* por corrupción, que en la Argentina la presidenta, sobre el fin de su mandato, sea acusada de encubrir la investigación de un atentado terrorista, y finalmente también Colombia sea presionada internamente cuando el partido del Presidente Santos decide completar la operación de paz interna.

En este escenario se presentan dos acciones importantes en la agenda latinoamericana: la de evitar los procesos destituyentes en curso, y atemperar los conflictos entre países para evitar intervenciones externas principalmente empoderando a la UNASUR, y destacando los tres principios que guían esta asociación: zona de paz, defensa de la democracia y de los derechos humanos. Se debe relanzar el bloque frente a la estrategia de desmembramiento, reactivando la economía en una agenda de gasto público, infraestructura, innovación, donde las empresas no produzcan solo para el país sino para la región, para un mercado de 300 millones de habitantes; asimismo es prioritario generar bancos de desarrollo articulados entre Argentina y Brasil.

No es fácil asegurar si los esfuerzos destituyentes tendrán éxito y si la agenda de salidas individuales, y de fragmentación del Mercosur e inserciones en alianzas que no aportan nada significativo en inversiones y desarrollo -sino más ajuste y especialización- prosperarán, o si por el contrario, estos procesos transformadores se consolidarán. En el caso

argentino, por ejemplo, se observa que el período 2011-2015 enseña que sostener la demanda no alcanza para asegurar el crecimiento ni aumentar el empleo. Por más que sea una condición necesaria de la actual estrategia, crecimiento no es desarrollo e impulso de la demanda no siempre es crecimiento. De allí la necesidad de avanzar a una nueva etapa, de dar un salto de calidad en el modelo.

No obstante, el hecho de que esta política de integración regional haya sido mantenida como una política de Estado por estos países, permite afirmar que en la actualidad, ningún sistema de integración parece mostrarse de por sí más exitoso o digno de imitar. El modelo de integración latinoamericanista frente al panamericanista todavía tiene chances de revitalizar el comercio y de generar infraestructura y cadenas de valor entre sus países mediante créditos en una moneda distinta al dólar, poniendo en marcha el Banco del Sur y renovando una agenda común.

Lo cierto es que frente al interrogante de si el nuevo esquema multipolar con la emergencia de la economía china como nuevo centro global promueve el peligro de reproducir el viejo esquema centro/periferia en materia de intercambios comerciales, se podría decir que el nuevo orden ofrece nuevas oportunidades políticas y comerciales a la región; sin embargo no se puede ignorar el peligro de que esas oportunidades empujen a un proceso reprimarizador de la región. Pero el problema no radica en China sino en la inexistencia aún de un proyecto de industrialización coherente y consistente en América Latina. El desafío para nuestros países será negociar con inteligencia en distintos niveles (MERCOSUR, UNASUR, CELAC, y entre gobiernos) con China.

La inserción en la nueva geopolítica

El pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad

El paradigma neoliberal estaba configurado a nivel geopolítico con un poder global que mantenía la hegemonía del G-7 de los Estados Unidos, tanto en lo militar, comercial y cultural como en lo económico. Una suerte de gobernanza que debía uniformar los sistemas nacionales en función de parámetros económicos de capitalismo salvaje, de democracia liberal pero con la casi desaparición de los Estados nacionales. A partir de la crisis del 2008 y el surgimiento de la economía más competitiva y de alto crecimiento de Asia, comienza a pasarse a otro formato de globalización: la multipolar.

Esta transformación del capitalismo global supone un cambio estructural de las relaciones centro-periferia que había predominando por varios siglos. “Cuando China se sumó a esta nueva División Internacional del Trabajo sobre la base de un fuerte desarrollo estatal, se inició un cambio de singular magnitud del capitalismo mundial porque la industria, al extenderse hacia la periferia dejó de ser el patrimonio exclusivo de los países del centro del sistema, y los nuevos mercados, con una enorme población, provocaron una fuerte demanda de alimentos, minerales y energía que elevaron los precios de las materias primas, a tal punto que el capital financiero apostó a esos productos y afirmó el alza de sus cotizaciones” (Abalo, 2012: 88).

Hasta principios del siglo XXI los países ricos dominaban la economía mundial, controlando las dos terceras partes del GDP, pero desde entonces, su participación ha caído a casi la mitad. Y en los próximos diez años, esa participación puede declinar a un mero 40%, lo que significa que los países emergentes generarán el mayor producto global. Y las nuevas formas de cooperación Sur-Sur tienen una creciente importancia en el comercio internacional y también en el posicionamiento común de los países emergentes en diversas cumbres temáticas⁴.

⁴ Abalo (2012: 57) señala “El nuevo escalón del capitalismo emergente tiene como signo peculiar el fortalecimiento de China en cuanto potencia económica mundial que desafía la hegemonía de Estados Unidos y que no es afectada por la estrepitosa caída económica y social de los principales países occidentales encabezados por dicho país. Pero esa nueva realidad tiene un perfil diferente al proceso de desarrollo histórico del capitalismo”.

Los BRICS tienen un enfoque del mundo que muestra la insatisfacción con el sistema de gobernanza mundial actual. No tienden a romper con el orden internacional sino a integrarse a éste, pero cuestionando las asimetrías existentes entre desarrollados y sociedades en desarrollo, y la inequidad en el proceso de toma de decisiones. Dada la alta integración de las economías, existe una suerte de balanza de poder que debilita la posibilidad de conflagraciones abiertas y descarta el objetivo de aniquilar al contendiente como antaño, pero el conflicto económico, político y cultural no ha desaparecido, solo que ahora se expresa de modo difuso e impresiona en diversos puntos del planeta con escasas mediaciones.

La vinculación de América Latina con China y los países emergentes, se hace cada vez intensa como lo revela la reunión ministerial del Foro China-CELAC (Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe), celebrada en Beijing el 8 y el 9 de enero 2015, que definió las áreas clave y las medidas específicas para la cooperación general entre las dos partes de 2015 a 2019, y que ha sido de especial importancia para la expansión del comercio y la inversión, y para el establecimiento del paradigma de Cooperación Sur-Sur⁵.

Los conflictos principales

Ahora bien, el ascenso de los países emergentes pareció tocar techo hace poco tiempo con el enfriamiento económico del comercio mundial. En algún momento las teorías del desanclaje y la posibilidad de independizarse de las economías desarrolladas sucumbieron frente a nuevos datos: la fragilidad de algunos de estos países (como el bajo

⁵ Tres semanas después, la III Cumbre de la CELAC, subrayando la cooperación con China, prometió una vez más facilitar los acuerdos e iniciativas del Foro lo antes posible. Según los planes, ambas partes se esforzarán por conseguir un volumen de comercio de 500.000 millones de dólares estadounidenses, e inversiones por valor de al menos 250.000 millones de dólares en la próxima década. La determinación de la presidenta argentina de viajar a China simboliza de alguna manera la determinación de América Latina de desarrollar sus lazos con China, en un momento en el que la economía de la región ha sufrido un duro golpe por la caída de las exportaciones a destinos tradicionales como la Unión Europea. Bajo la presión a la baja de la economía mundial, América Latina busca expandir su comercio con China para diversificar sus exportaciones e incrementar la inversión mutua.

crecimiento y los problemas económicos de Brasil), y la decisión de China de reducir sus tasas de crecimiento a favor de un modelo basado más en el mercado interno.

La crisis capitalista y la emergencia de las BRICS, lleva a EE.UU buscar recuperar parte del terreno perdido. EE.UU diagnostica que se atraviesa un estado de ‘desorden mundial’ que se expresaría en múltiples formas de conflictos y violencia en diversos lugares del mundo: Medio Oriente y el Estado Islámico; Ucrania y “la agresión Rusa”, el exceso de estatismo y populismo en América Latina, etc.

De allí las tres alianzas que promueve en su intento de reconfigurar el poder mundial en torno a su liderazgo de la ‘nueva alianza occidental’. La primera se dirige hacia el este, con la UE, que es de libre comercio, y busca usar la crisis de Ucrania para expulsar a Rusia de la UE. También se observa la subordinación político militar de la UE a EE.UU a través de la NATO, que intenta mostrar la agresión de Rusia sobre Ucrania y señalar la necesidad de imponer sanciones comerciales, tecnológicas financieras y militares a este país. Esto ha generado un conflicto todavía presente e irresuelto entre Kiev y las regiones separatistas del Este, y ha provocado el giro de Rusia hacia el Este buscando una alianza estratégica con China, la construcción de la región euroasiática y su intervención protagónica y sorpresiva en el conflicto de Medio Oriente, con otra propuesta y alianzas político militares para terminar con la amenaza del Estado Islámico (ISIS).

La segunda alianza es hacia el Pacífico, y se concreta en la Alianza Transpacífico, interpretada como política de vinculación económica comercial de Estados Unidos en el ASEAN y, a la vez, como política de contención de China. Es decir, es una alianza que busca conformar mediante apoyos económicos militares un bloque geopolítico con los países que mantienen relaciones tensas con China. Una política de contención de China, con la cual si bien son socios comerciales, a la vez son enemigos geopolíticos.

La tercera alianza es ‘la de Pacífico’, que se constituye en América Latina, buscando que los países que no tenían un proceso de integración previo, sino acuerdos tipo TLC (Chile, Perú, Colombia, México), se unan mediante

pactos estratégicos que incluyen libre comercio, apertura económica, seguridad jurídica para las inversiones, menos Estado y lucha contra el narcotráfico. La Alianza del Pacífico tiene por objetivo recuperar el dominio que históricamente los EE.UU ejercieron sobre América Latina.

Las resistencias a la Multipolaridad

Ahora bien, el surgimiento de la globalización multipolar se produce en ruptura con la globalización unipolar no violenta y en cierta forma procesual y ello implica que su consolidación aún no sea un hecho sino un proceso en configuración, una gran transición hacia otro orden global, una gobernanza más democrática si bien con contornos aún indefinidos.

La globalización multipolar, a diferencia del orden global unipolar anterior, muestra que hay nuevos actores y oportunidades a partir de las expectativas de diversas naciones de dejar de ser apéndices de economías industriales, de salir de la dependencia y la desigualdad tradicional. Un orden caracterizado por un poder más disperso, y por un crecimiento más alto de los países emergentes que el de los países desarrollados sumado a su voluntad de incidir en la gobernanza global en forma pacífica⁶. Asimismo, el aumento de la cooperación Sur-Sur promueve una novedosa vinculación entre países en desarrollo: entre América Latina, China, India, Sudáfrica y Rusia. Se puede decir que la correlación de las fuerzas económicas a nivel mundial está alterándose en forma acelerada y ello puede verse en quienes constituyen hoy las grandes economías del

⁶ Como señala Radhika Desai en un Documento de trabajo: “El contraste entre el crecimiento de China y de otras economías emergentes y el estancamiento en el mundo avanzado industrializado en el siglo veintiuno es contingente, pero está profundamente enraizado en el DDC. Si bien demasiados países en desarrollo y en transición no pudieron resistir el ataque neoliberal durante el Largo Declive, una nueva cohorte de economías emergentes fueron capaces de implementar el desarrollo combinado de manera exitosa, ya sea porque se mantuvieron en gran medida ajenos al dictado de Occidente, como en el caso de China, o porque pudieron conservar una cierta autonomía de la agenda neoliberal, como la India, o porque lograron recuperarla luego de atravesar los desastres del neoliberalismo, como Rusia y América Latina en el año 2000. El crecimiento en las economías emergentes está extendiendo ampliamente el bienestar material, que permanece robusto, en gran medida, porque estas economías están considerablemente menos financiarizadas y más concentradas en el crecimiento productivo”.

mundo (medidas en función del PBI, con paridad de poder adquisitivo: China, Estados Unidos, India, Japón, Alemania, Rusia, Brasil, Indonesia, Reino Unido y Francia). Esto muestra que se alteraron los poderes relativos, donde aparecen economías emergentes entre los principales puestos en la lista, lo que décadas atrás era impensado. Probablemente, esto es lo que más inquieta a las élites económicas concentradas financieras y a los complejos militares industriales del norte.

El reto que estos países representan para Occidente se hace evidente en los principales foros de gobernanza económica internacional: en las demandas por las reformas del FMI y del Banco Mundial, en el estancamiento de las negociaciones en la OMC, en las Cumbres sobre el cambio climático, y en la construcción de instituciones financieras paralelas. Pero al mismo tiempo que se afirma la necesidad de lograr más coordinación para superar la actual crisis internacional, los países centrales no parecen estar todavía dispuestos a modificar una gobernanza global que de hecho se basa todavía en la unilateralidad de las decisiones, tanto de las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM, OMC) en términos de políticas monetarias, macroeconómicas globales como en una geopolítica de conflictividad militar que estalla en diversos puntos geográficos (Ucrania y particularmente en Medio Oriente), en donde la disolución o debilitamiento de los Estados de esta última región termina implosionando sus sociedades, exacerbando el fundamentalismo, el terrorismo e impulsando corrientes migratorias que impactan principalmente en la UE.

De este modo, la resistencia a la multipolaridad se traduce en no prestar acuerdos a las formas multilaterales de toma de decisiones económicas y políticas que afecten a las relaciones globales, por parte de un grupo de países que detentan gran parte del poder financiero monetario y militar mundial. Son los mismos que se oponen, por ejemplo, en la Asamblea de la ONU a un acuerdo general sobre principios que deben regular la reestructuración de deudas soberanas. Esto muestra ciertas limitaciones de Washington para sabotear la construcción de un mundo multipolar. A lo largo de la primera década del siglo XXI, el poder norteamericano fracasó en contener el ascenso de nuevos actores económicos y políticos,

tanto en América Latina como en la región euroasiática. Asimismo, la propensión hacia la geopolitización de las relaciones internacionales aumenta, situación que promueve la conformación de zonas de influencia y con ello, la creación de alianzas en la esfera de la geopolítica.

Las resistencias geopolíticas al reconocimiento de un mundo multipolar responden ante todo a la necesidad del norte industrializado de mantener su liderazgo a través de diversas alianzas continentales hacia el Atlántico y hacia el Pacífico⁷ y a desalentar allí donde sea posible el proceso de consolidación de los BRICS; en generar políticas de contención con Rusia y China y en la búsqueda de recuperar la hegemonía mundial a pesar y más allá de la incidencia real que los países emergentes vienen demostrando en el nuevo orden mundial. De allí que las tesis que afirman que los países emergentes serían los que amenazan ahora con arrastrar al mundo a una nueva recesión, se mostrarían como falaces.

Esta es precisamente la interpretación que brinda el neoliberalismo y los organismos internacionales y sectores dominantes sobre la actual crisis mundial, y los cuestionamientos que los mismos hacen a las políticas heterodoxas (o nacionales y populares que se aplicaron en América Latina durante este período). Lo cierto es que el mundo fue arrastrado a la crisis del 2008 principalmente por la especulación financiera propia de un tipo de capitalismo neoliberal, el capitalismo global actual. Por lo tanto, alegar la responsabilidad a los BRICS como causantes de la crisis global no resiste el análisis, dado que la crisis fue provocada centralmente por los Estados Unidos en el 2008 con la burbuja financiera y ahora se aduce que los mercados emergentes, que la sufrieron, serían los que alterarían las economías de los países de Occidente, léase, los grandes países desarrollados. Y en el caso de Medio Oriente, -en términos ahora geopolíticos- con la predominancia de una lógica de tomar acciones directas y por fuera de los marcos institucionales de las Naciones Unidas.

⁷ Demostración de ello es el reciente Acuerdo Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) entre Estados Unidos, algunos países asiáticos como Japón, Singapur, Malasia y Vietnam, de Oceanía como Australia, Nueva Zelanda y Brunei, y los americanos de la Alianza para el Pacífico como Chile, Perú y México, además de Canadá.

La resistencia a la multipolaridad se resume por tanto en evitar la modificación de una arquitectura financiera mundial diseñada a la medida de la composición del poder preexistente y de los organismos multilaterales que, en lugar de reconocer las injusticias derivadas del modelo económico mundial, insisten en las mismas recetas de ajuste fiscal, apertura indiscriminada del comercio y sobreendeudamiento para todo lugar y situación. Estos intereses propugnan por la prolongación de los conflictos en el mundo teniendo en cuenta solo la voluntad de un reducido grupo de naciones bajo una lógica que más que de negociación es de control territorial sobre los países afectados.

La agenda de los emergentes

Sobre la base de la decisión de devolver el protagonismo político al Estado; retomar las orientaciones económicas ‘productivistas’ (para diferenciarlas de las de financiarización), y socialmente inclusivas (para distinguirlas de aquellas que aumentan la concentración y la desigualdad); y posicionándose en el concierto global como defensores de la negociación y el dialogo respecto de las decisiones que afectan a la mayoría de los países (en contraposición al decisionismo tecnológico y mediático de un reducido grupo de países), la agenda de los países emergentes apunta a tres importantes objetivos:

-La reforma de la arquitectura financiera, para que los países en vías de desarrollo logren volver sustentable los intentos por consolidar el desarrollo hasta aquí obtenido. La propuesta incluye modificar particularmente el rol del FMI, la clausura de los paraísos fiscales, el castigo tributario a la concentración de riqueza y a la dinámica de crecimiento únicamente por vía especulativa; una mayor regulación de los flujos de inversión, la reestructuración de las deudas soberanas y de las normas internacionales para que los países menos desarrollados no sean víctimas de la usura de los países desarrollados⁸. Estamos ante un proceso de contracción de la economía mundial provocada por una crisis

⁸ Como señalara el Papa Francisco en su visita a Nueva York: las finanzas no pueden seguir manejando la política. Sobre todo en el marco de una situación de sobreproducción y donde la inequidad comprende el 1% de la población que detenta el 50% de la riqueza global.

estructural de sobreproducción y amplificada por las políticas globales que se están adoptando como supuestos remedios a esta enfermedad de la crisis. De modo que la discusión sobre un nuevo rol de los organismos internacionales y de las características de la nueva arquitectura financiera resulta insoslayable para consolidar la multipolaridad.

-El replanteo de los bienes públicos en el capitalismo cognitivo. Se reconocen varias etapas del capitalismo: el pasaje del fordismo al posfordismo; la deslocalización y tercerización del proceso productivo, etc., pero también el cambio del capitalismo industrial al cognitivo dado el valor que han adquirido el conocimiento, la tecnología y el capital inmaterial en la definición de los bienes públicos y de la competitividad global. La innovación permanente requiere de cuotas cada vez más grandes de creatividad y de conocimiento. No obstante, cabe preguntarse en qué medida el resguardo del conocimiento, de la innovación y de la tecnología puede quedar confinado a unos pocos sectores o a unos pocos países que no hacen más que producir nuevas formas de apropiación privada que llevan a la reproducción de mecanismos de dependencia y de subordinación⁹. El conocimiento social es apropiado por las empresas transnacionales mediante patentes, cobros de royalties, condicionamientos a productores particularmente a los agrícolas ya que reproducen una cadena de subordinación a las políticas que dictan las multinacionales. Esto reproduce un neodependentismo, pero esta vez a través del capitalismo cognitivo donde lo material en la producción pierde relativa importancia y donde lo inmaterial, la tecnología y la innovación permanente resultan centrales en el actual proceso productivo. En este sentido, las exigencias de este tipo de capitalismo ubican a la región en la necesidad de replantearse nuevas exigencias de la producción, no solo de acentuar la ciencia y la tecnología en sus propios modelos y vinculación con lo productivo y la gestión pública y social, sino en promover marcos normativos regionales, sobre el tema del conocimiento e innovación, de la apropiación del conocimiento y la definición de los bienes públicos. De lo

⁹ Ejemplo de ello son los derechos de patentes, los tratados firmados de APYC, de libres inversiones, y en algunos casos de TLC.

contrario, la reprimarización no será una elección del perfil productivo, sino su destino.

-Promover un desarrollo sustentable. Sustentabilidad e inclusión no deberían escindirse de la concepción del desarrollo en la región. La preocupación por las cuestiones ambientales, como por ejemplo la minería a cielo abierto, la especulación de las tierras periurbanas, las inundaciones, la desertificación, la contaminación de las napas acuíferas, la saturación de las megaciudades sin ordenamiento territorial, las consecuencias del cambio climático, entre otras cuestiones centrales, no pueden estar desarticuladas de la lucha por una globalización que permita mayor equidad en la negociación de los intereses en el seno de instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, entre otros, para promover efectivamente el desarrollo y, simultáneamente, lograr sustentabilidad ambiental. En efecto, las luchas por otra arquitectura financiera, por otra composición en los organismos internacionales, por más financiamiento de la infraestructura, por potenciar los esfuerzos industrializadores, no debería disociarse del cuidado ambiental, de la sustentabilidad del crecimiento y de la exigencia al resarcimiento por parte de los países o empresas que más contaminan. Los procesos de industrialización y de generación de empleo de calidad son también claves en el cuidado del ambiente y de la integración social.

En síntesis, entre el desarrollo propuesto por el neoliberalismo que transforma los recursos naturales y la biodiversidad en enclaves extractivos vinculados a multinacionales que empobrecen las poblaciones del lugar y deterioran el ambiente, y el posdesarrollo que, en función de evitar la contaminación o el despoblamiento se abstiene de intervenir y busca el decrecimiento y la austeridad de los consumos, se requiere de otra perspectiva. El desarrollo inclusivo sustentable busca conciliar industrialización con sustentabilidad ambiental; intervención innovadora de empresas mixtas, públicas o privadas con retención de rentas públicas para la mejora de la calidad de vida de los lugares; inversión en los territorios con pactos y participación de los actores involucrados.

- Reforma de la gobernanza global y creación institucional regional en simultáneo. Por último, no basta con modificar las instituciones multilaterales vigentes, sin al mismo tiempo llevar a cabo una creación institucional a nivel regional que dé mayor autonomía regional. A partir de la UNASUR, el MERCOSUR, de la CELAC es necesario generar, una Corte de justicia y arbitraje reemplazante del CIADI y de la Haya, un Banco del Sur, fondos contracíclicos y una ingeniería de sus Bancos Centrales para créditos y transacciones en monedas propias para depender menos del dólar y motorizar los mercados internos en un contexto de baja demanda internacional. En definitiva, en un mundo que se configura como multipolar, América del Sur requiere configurarse como uno de esos polos.

Conclusiones

La multipolaridad es una gran transición de un orden mundial a otro de contornos inciertos, que ofrece oportunidades pero que no obvia los esfuerzos ni los riesgos. La Argentina y otros países de la región tienen ante sí un mundo que puede alcanzar el desarrollo que no pudo lograr en el siglo XX, en gran medida porque las geopolíticas en que estaba inserta conspiraron contra ello. Lo novedoso de la multipolaridad o que reconoce signos esperanzadores, es que hay actores nuevos con los cuales hay mayores oportunidades de tener nuevos socios; además la cooperación Sur-Sur es una oportunidad de ir hacia un mundo con poder menos concentrado y uniformador.

Estos planteamientos también encuentran eco en los profundos cambios socioculturales que se han manifestado en el mundo en la última década, como el surgimiento de movimientos sociales diversos con nuevas demandas, y el ascenso de nuevas clases medias en los países de desarrollo. En este sentido, y en el contexto del surgimiento de nuevos actores, no es poco indicativo del cambio incurso en el mundo que el nuevo Papa provenga de América Latina, y que Francisco promueva modificaciones tanto en relación a una estructura eclesial rígida, normativa y centralizada como también en relación con el sistema financiero, la concentración y las condiciones que obstaculizan la

posibilidad de desarrollo de muchos países; y además, con críticas a la cultura capitalista que genera valores de eficiencia y codicia y que en su dinámica “construye” países, pueblos o sectores sociales como descartables, al tiempo que aumenta la pobreza y destruye el medio ambiente.

La presencia de Estados más activos y reguladores, de los nuevos modelos de desarrollo inclusivos de la región, y el surgimiento de la multipolaridad, son un signo de declinación del viejo orden y la emergencia de una nueva etapa todavía abierta y dinámica. En ese sentido, la multipolaridad quizás sea una señal de la emergencia de una nueva etapa de la humanidad en que los procesos de dominio coloniales y neocoloniales entren en declinación o sean más difíciles de llevar a cabo. La nueva etapa en que entran los modelos posneoliberales así como la configuración de la región, son también signo de esta realidad que pugna por avanzar. Ello no obsta para que el escenario en el que nos adentramos deje de ser complejo, difícil, conflictivo y con muchas resistencias. Si bien la situación es paradójica, refuerza la importancia de la elaboración teórica política y económica sobre la misma. Así, del mismo modo que luego de la Segunda Guerra Mundial la región planteó creativamente su propia teoría del desarrollo y de la dependencia y, luego de los autoritarismos, una teoría de la democracia y la transición, ahora la tarea es reformular la teoría política y económica para contar con una visión estratégica sobre el Estado y el Desarrollo inclusivo en el mundo Multipolar.

Bibliografía

- ABALO, J(2013). Los horizontes de la reorganización del Sistema capitalista mundial. En: Revista Socialista, n7 (15/10/2013), Buenos Aires.
- CAO, H. y LAGUADO, A. (2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. En Revista Estado y Políticas públicas, Buenos Aires. Núm. 4 (en prensa)
- CAVAROZZI, M (2013). “La democracia fuera de lugar. Chile en el siglo xx”. San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de Gral. San Martín. Disponible en:

http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/documentos/Documento%20N4_final.pdf

- FERRER, A. (2005). *La Densidad Nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.
- GARCÍA DELGADO, D y RUIZ DEL FERRIER, C (2013). “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”. Revista Estado y Políticas Públicas Nº 1. ISSN 2310-550X pp 64-81
- GARCÍA DELGADO, D. y PEIRANO. M. (Comps.). (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*. Buenos Aires: CICCUS-FLACSO.
- GARGARELLA, R (2011). “La constitución en 2020”. Buenos Aires: Editores siglo XXI..
- KUHN, T. S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: The University of Chicago Press [Trad. esp. (1971). *La Eestructura de las Revoluciones Científicas*, México: Fondo de Cultura Económica].
- LACLAU, E (2005), *La razón populista*, Fondo de Cultura Económico, México DF.
- MOUFFE, C. (2013). Agonistics: thinking the world politically. Verso, London.
- PELFINI, (2014). Conferencia en “Auge y caída de las potencias internacionales: una evaluación de los Brics”. FLACSO-Argentina, Buenos Aires.
- PIKETTY (2014). “El Capital en el Siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica de España.

Artículos periodísticos

- EMIR S., “La ultraizquierda fracaso”, Página 12, 12-01-15. Buenos Aires, Argentina
- ZAIAT, Alfredo, “El riesgo Brasil”, Página 12. 21-02-15

Reseña biográfica

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

Director del Área Estado y Políticas Públicas (AEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina

Profesor Titular de Teoría Política Contemporánea de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Director de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Sede académica Argentina

indexado en latindex

(...)

En otros momentos de la historia latinoamericana -por ejemplo, en ocasión de la llamada ola desarrollista de fines de los años '50 o durante el período de auge de la Nueva Gerencia Pública de la segunda mitad de los '90- se encontraron fecundos paralelismos que trascendían -aunque no neutralizaban- las citadas diferencias.

A partir de las herramientas, situaciones, procesos, discursos, es posible rastrear similitudes entre las trayectorias que recorren contemporáneamente los países de la región. Concretamente, nos hemos propuesto encontrar claves comunes en la forma en que se desplegaron las estrategias de transformación estatal en la etapa post neoliberal.

(...) hay razones para pensar que el período contemporáneo no se diferencia de otros momentos de la vida de América Latina. Si esto es así, debe haber elementos que vinculan a los procesos nacionales... y en el análisis de cada uno de ellos debe haber dispositivos a partir de los cuales construir una nueva síntesis.

El ejercicio de recorrer la situación de la reforma estatal en distintos países puede ser estimulante para encontrar continuidades y rupturas y comprender nuestras Administraciones Públicas. En estos trabajos empezamos a buscarlas.

CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires
www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/ciap - ciap@econ.uba.ar

ISSN: 1852-0774