

**Tensores reaccionarios a combatir
y tensores progresistas a incentivar
para lograr la institucionalización e
innovación pública en América Latina**

Carles Ramió

Carles Ramió

Es catedrático (*full professor*) y doctor en Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra, UPF (Barcelona, España). Ha publicado 17 libros sobre instituciones, dirección y gestión pública, función pública y partenariados público-privados. Sus dos últimos libros son: *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios* (2012, Madrid, Catarata) y *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina* (2015, Madrid, Tecnos). También ha publicado un centenar de artículos y capítulos de libro entre los que destacan seis artículos en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, dos en la *Revista Gestión y Política Pública* del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) de México y artículos en las revistas *Journal of Urban Affairs*, *Bulletin of Latin American Research* y *Journal of Politics in Latin America*. El autor ha ocupado distintos cargos públicos: decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública en la UPF, vicerrector en la UPF en tres ocasiones, director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, presidente de Ivàlua (Consorcio de Evaluación de Políticas Públicas de Cataluña) y vicepresidente del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada de Cataluña. Ha sido consultor en instituciones como la UE, el BID y la OCDE; ha sido docente y conferencista en diversas instituciones y centros de investigación entre los que sobresalen el Congreso del CLAD y la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Universitat Pompeu Fabra
Ramón Trias Fargas, 25-27
08005 Barcelona - España
E-mail: carles.ramio@upf.edu

Los académicos dominan la orientación institucional con la externalidad negativa de que en la práctica no mejoran las instituciones públicas, y, por otra parte, los gestores y consultores se han dedicado a la orientación organizativa edificada sin unos cimientos claros.

Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina*

Introducción: el desencuentro entre el mundo académico y la dimensión práctica

El objeto de este artículo es presentar un conjunto de reflexiones teóricas y prácticas sobre la situación actual y propuestas de futuro de los procesos de institucionalización e innovación de las administraciones públicas de América Latina. Más en concreto, los objetivos de este texto son dos: a) exponer de forma articulada y a modo de diagnóstico el conjunto de tensores reactivos que han dificultado, e incluso abortado durante los últimos años, los procesos de institucionalización e innovación de las administraciones públicas de América Latina; b) presentar un conjunto de tensores progresistas, a modo de propuestas, que hay que alentar e incentivar para lograr en los países de América Latina unas administraciones públicas que combinen una mayor fortaleza institucional con una superior capacidad de innovación en la definición y gestión de sus políticas. Se trata de avanzar en la ambiciosa intención de aunar mayores capacidades institucionales, que aporten seguridad institucional y jurídica a las sociedades latinoamericanas, con superiores potencialidades de innovación para hacer frente a las demandas y exigencias derivadas de la modernidad.

Este documento está escrito desde un rol de anfibio, en el sentido que combina tanto unos análisis de carácter teórico con unas reflexiones y propuestas de carácter práctico. Poder conciliar la teoría con la práctica es uno de los grandes problemas de las ciencias sociales, ya que la tendencia general es que transiten por senderos distintos.

Recibido: 25-08-2014. Aceptado: 15-12-2014.

(*) Conferencia Magistral presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 al 14 de noviembre de 2014, con el título *Procesos de institucionalización e innovación en América Latina: ¿respondemos bien a estos retos los teóricos y prácticos de la Administración Pública?*

Y esta separación ha generado muchas dificultades de cara a la regeneración y mejora de nuestras instituciones. Por una parte, la comunidad académica va elaborando un discurso teórico cada vez más sofisticado, pero que se distancia de la realidad y tiende a ser poco útil frente a la necesidad de mejora real de nuestras instituciones. Por otra parte, la innovación desde la práctica logra algunos éxitos pero que son relativos, ya que, en un momento u otro, se encuentra con una falta de discurso y capacidad de conceptualización que hace que sus aportaciones se pierdan por el sumidero de la irrelevancia. Es, por tanto, imprescindible la conciliación de la dimensión teórica, siempre con una orientación pragmática que permita un avance positivo del mundo real, con la dimensión práctica, pero arropada con planteamientos profundos y conceptuales. En este sentido, este texto intenta aunar, con mayor o menor fortuna, ambos mundos por las características profesionales de su autor.

Desde la dimensión teórica, este texto va a utilizar las fuentes teóricas más recientes del institucionalismo, en concreto, del neoinstitucionalismo y de la teoría de la organización aplicada a la administración pública, es decir el *management* público. Pero estas fuentes teóricas se van a utilizar de manera subterránea: van a estar muy presentes a nivel implícito como aparentemente ausentes a nivel explícito. Lo relevante es que la teoría está presente y que los conceptos, análisis y propuestas son robustos desde un prisma conceptual. El elemento clave sobre el que se sustenta la obra es la distinción entre los conceptos de institución y de organización. Usualmente, una orientación institucional era una visión académica con escasas ramificaciones prácticas. En cambio, la orientación organizativa ha presentado una visión práctica pero con escasas raíces académicas. Y esta situación ha generado una suerte de especialización en relación con el objeto de estudio que es la administración pública: por una parte, los académicos dominan la orientación institucional con la externalidad negativa de que en la práctica no mejoran las instituciones públicas, y, por otra parte, los gestores y consultores se han dedicado a la orientación organizativa edificada sin unos cimientos claros. Otra vez nos encontramos con la péfida esquizofrenia. Esta doble personalidad que se pasea, desde siempre, por nuestra realidad administrativa es totalmente perversa y hay que intentar superarla. Así, por ejemplo, nuestras administraciones públicas llevan veinte años dominadas por la denominada Nueva Gestión Pública, que ha

atesorado innovaciones y éxitos en la gestión pero que no ha contribuido, a mi entender, a mejorar la calidad de nuestras instituciones públicas. La lógica de las miradas separadas y no compartidas nos ha llevado a olvidar en la práctica los elementos más esenciales para edificar unas sólidas instituciones públicas. El concepto institución, desde la teoría, significa un agregado de normas, reglas del juego y valores compartidos, y sus problemas no son teóricos sino que son reales. El concepto de organización, desde la práctica, implica una caja de herramientas para mejorar la gestión pública. Pero sirve de muy poco resolver las incógnitas organizativas sin previamente resolver los problemas institucionales. Por esta razón, el objetivo de este trabajo es elaborar unas reflexiones y unas propuestas eminentemente prácticas (de carácter organizativo), pero desde una perspectiva totalmente institucional. Los grandes problemas de nuestras administraciones públicas son institucionales y solo cuando se pone la lupa aparecen las deficiencias organizativas. De nada sirve solventar los pequeños problemas, por más que impacten de una forma clara sobre la eficacia y la eficiencia de los servicios públicos, si no se solventan previamente los problemas institucionales.

Desde la dimensión práctica se va a atender los grandes retos de mejora e innovación a los que se enfrentan actualmente las administraciones públicas. Es obvio que nuestras instituciones tienen que ser más transparentes, que sepan manejar mejor la información para ser inteligentes, que tienen que utilizar las novedades tecnológicas, que deben fomentar la colaboración público-privada. Y que esta agenda de prioridades no puede ser tratada solo de forma autista desde una visión académica, sino que hay que afrontarla en la práctica y respondiendo con una cierta solvencia las preguntas que nos acucian: ¿qué hay que hacer exactamente? y ¿cómo hay que hacerlo?

1. Los esfuerzos de institucionalización en América Latina y el falso “día de la marmota”: los tensores institucionales reaccionarios *versus* los tensores institucionales progresistas (de institucionalización y de innovación)

Se utiliza aquí la metáfora de la célebre película en que Phil Connors (Bill Murray), un meteorólogo algo frustrado, acude para retransmitir el comportamiento de una marmota al pequeño pueblo de Punxsutawney, en el que cada 2 de febrero ella determina cuánto tiempo queda hasta

Las reformas institucionales de las últimas décadas han seguido la misma secuencia: se avanza con fuerza, aunque con paso inseguro, en mejoras y arreglos orientados a lograr una mayor institucionalidad y después de grandes esfuerzos se vuelve al punto de partida.

que termine el invierno; esta tradición local se conoce como el “día de la marmota”. Lo que no imagina el protagonista es que deberá pasar la noche en el pueblo debido a una tormenta de nieve y, a la mañana siguiente, misteriosamente volverá a revivir el mismo día. Y así, sucesivamente.

Esta película parece una buena metáfora en un doble sentido: por una parte, todos nosotros oteamos casi a diario el horizonte para ver cuándo va a finalizar el invierno institucional en el que está sumergida América Latina. La primavera institucional parece cercana pero no acaba de llegar y nos agarramos a cualquier indicio que nos la anuncie como inminente. En un segundo sentido, la mayoría hemos vivido una serie de acontecimientos en el pasado que nos han inducido a pensar que estábamos ganando la lucha para lograr una mayor fortaleza institucional pero, al cabo de un tiempo, nos levantamos una mañana y notamos que nada había cambiado y que, en un estado de regresiones cíclicas, volvíamos al pasado a revivir miserias institucionales que ya habíamos dado por superadas. Las reformas institucionales impulsadas durante las últimas décadas han seguido siempre la misma secuencia: se avanza con fuerza, aunque con paso inseguro, en mejoras y arreglos orientados a lograr una mayor institucionalidad y después de grandes esfuerzos se vuelve al punto de partida sin lograr cristalizar y generalizar los éxitos parciales logrados hasta el momento. Y vuelta a empezar hasta llegar a un estado de abatimiento general totalmente agotados de volver a vivir las mismas situaciones administrativas que ya habíamos dado por superadas y nos sentimos sumergidos en un bucle del tiempo que nos impide avanzar en el desarrollo institucional.

Esta puede ser la sensación que todos tenemos y es obvio que no es producto de nuestra imaginación: avanzamos y avanzamos para volver cada cierto tiempo al punto de partida y vuelta a empezar. De todos modos, si bien es cierto que padecemos constantemente de una serie de periódicas regresiones institucionales (que tendremos que analizar más adelante para descubrir y proponer los mecanismos necesarios para salir de este perverso túnel del tiempo), también hay que decir que este constante revivir el día de la marmota tiene sus matices. En este sentido, queremos hacer notar que cada día institucional parece el mismo que el día anterior pero que no es exactamente el mismo. El marco, la distribución de los actores, los aromas y los acontecimientos parecen iguales a los del pasado, pero no lo son del todo. Hay matices que hacen distinto un día del otro y que desmienten que estemos insertos en un bucle del tiempo. En todo caso, lo que sí

El sistema institucional premoderno y clientelar sigue muy vivo y presente en nuestra realidad administrativa por culpa de unos tensores reaccionarios que nos dificultan un avance más decidido en la agenda reformista.

se puede afirmar es que avanzamos de forma muy y muy lenta y que esto es inaceptable; tenemos que encontrar las fórmulas para hacer avanzar el tiempo institucional a los tiempos que nos autoexigimos y a los que nos obligan los tiempos económicos y sociales que van mucho más rápido.

En definitiva, hay que partir del principio de que llevamos dos décadas avanzando hacia una mayor fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas. Los avances son casi imperceptibles si se les mira con el filtro de nuestras exigentes expectativas y si se les analiza en períodos de tiempo limitados o en momentos de crisis y de regresión del sistema. Pero si se les mira ahora, en la mayoría de los países, la situación en relación a hace unos cuantos años sí que es posible percibir una mejora evidente. Tenemos cada vez más “islas de excelencia” en los sectores críticos de nuestra red de organizaciones públicas que funcionan de forma solvente y con un elevado rendimiento institucional: agencias reguladoras, unidades de recaudación de impuestos y aduanas, centros planificadores de políticas de salud, educativas y sociales, unidades de control (contraloría), unidades operativas de prestación de servicios o de trámites administrativos, etc. También mejoran los instrumentos de planificación, diseño organizativo de estructuras y procesos, gestión de recursos humanos, participación, evaluación del desempeño e incluso regulación de la dirección pública profesional. Además, la legislación avanza de forma evidente en temas de transparencia, regulación, función pública (profesionalización del empleo público), aunque a nivel material los progresos sean más discretos. Es obvio que estamos mucho mejor que hace una o dos décadas y es evidente que no estamos en la situación positiva que todos consideramos que, por los esfuerzos realizados, tendríamos que estar. El sistema institucional premoderno y clientelar sigue muy vivo y presente en nuestra realidad administrativa por culpa de unos tensores reaccionarios que nos dificultan un avance más decidido en la agenda reformista.

Es ahora el momento de analizar estos tensores reaccionarios y buscar alternativas de tensores institucionalmente progresistas que nos permitan contrarrestar los primeros y lograr, de una vez por todas, una mayor fortaleza institucional que no genere una excesiva burocracia y consiga un diseño organizativo sólido, fiable y confiable que aporte seguridad jurídica. Seguridad institucional de corte moderno que sea permeable a una cierta flexibilidad que acomode en su seno la innovación y no la castre. Este es un dilema importante: lograr una mayor solidez institucional, pero sin renunciar a la innovación.

Poseemos el conocimiento suficiente que nos permita el establecimiento de un modelo institucional más sólido sin las externalidades negativas asociados al mismo que dificulten o aborten la innovación.

Estamos ante un dilema clásico: tradición frente a innovación. El modelo institucional antiguo, politizado y clientelar, hay que sustituirlo por un modelo institucional moderno mucho más sólido, menos dependiente del poder político y del entorno social de carácter clientelar. En los últimos años se ha puesto de manifiesto que este modelo arcaico de base clientelar no puede ser combatido directamente por la vía de la posmodernidad. Se ha intentado y ha sido, en nuestra opinión, un enorme fracaso. Sirva como ejemplo las alternativas implementadas, durante las dos últimas décadas, de la mano de la Nueva Gestión Pública. Esta corriente, más pragmática que teórica, formula una alternativa a la burocracia clásica de los países desarrollados por la vía de una posburocracia. En su momento parecía una buena opción que las administraciones de América Latina migraran de golpe hacia modelos modernos y avanzados, pero la estrategia resultó un error. Las recetas de la Nueva Gestión Pública facilitaron diseños organizativos más fluidos, eficaces y eficientes pero no lograron en absoluto la aspiración implícita a conseguir una mayor fortaleza institucional. No ha sido posible transitar de golpe de un modelo premoderno y clientelar a un modelo posburocrático. El resultado ha sido, a nuestro entender, la permanencia y resistencia de un modelo clientelar de baja calidad institucional, pero “tuneando” o tatuando la epidermis institucional con un discurso y unos instrumentos aparentemente modernos. Tenemos el mismo perro, pero con un collar distinto.

Por lo tanto, hay que volver al objetivo de alcanzar una mayor fortaleza institucional con los medicamentos clásicos de carácter burocrático (sobresale, entre ellos, la meritocracia en el acceso y la carrera administrativa), pero aprovechando todo el acervo de décadas de implantación en los países avanzados para contrarrestar los evidentes y perniciosos efectos secundarios de estas pócimas burocráticas. Consideramos que poseemos el conocimiento suficiente que nos permita el establecimiento de un modelo institucional más sólido sin las externalidades negativas asociados al mismo que dificulten o aborten la innovación. El objetivo y la aspiración es alcanzar al alimón unos diseños institucionales fuertes y una arquitectura organizativa permeable y facilitadora de la innovación. Ambos elementos son irrenunciables y carece ya de sentido la teoría de las fases evolutivas, que considera que primero es necesaria una fase de burocratización (la gran asignatura pendiente de América Latina) para después poder aspirar a la flexibilidad y a la innovación. La idea es burocratizar, en

el sentido técnico del término, lo justo y necesario para poder disfrutar en paralelo la ansiada desburocratización que es imprescindible para la innovación. El corazón del sistema público debe ser burocrático (en su dimensión más moderna), pero el resto del cuerpo del sistema administrativo puede estar más relajado y, por lo tanto, contingente y adaptable a los cambios y exigencias del entorno económico y social.

De lo que se trata ahora es de detallar los tensores institucionales reaccionarios que son lo que han impedido avanzar de forma más rápida y eficaz en el proceso de institucionalización para, después, definir aquellos tensores que pueden permitir superar estas fuerzas reaccionarias y avanzar positivamente en un doble sentido: por una parte, una mayor fortaleza institucional de las administraciones públicas y, por otra, definir un nuevo modelo de gestión que permita la innovación en las funciones de las instituciones públicas y en la prestación de servicios públicos. En cuanto a los tensores progresistas, tanto de institucionalización como de innovación, deben ser pocos y asegurarlos al cien por cien. Se trata de no dispersarse o distraerse en varias decenas de estrategias de reforma y mejora (estrategia de “disparo a perdigonadas”) y concentrarse en solo unas cuantas estrategias (tensores) absolutamente críticas e imprescindibles para alcanzar el máximo fortalecimiento institucional posible y una buena capacidad para innovar y adaptarse a los cambios y exigencias de los tiempos actuales (estrategia de “francotirador”).

En las últimas décadas se han impulsado centenares de estrategias de reforma. Todas son importantes, potentes e incluso se pueden considerar como imprescindibles. El problema es que todas de golpe son inabarcables y unas anteceden a otras o unas no se pueden implementar sin tener el complemento de otras. Al final, esta estrategia global fracasa siempre, ya que implica disparar a perdigonadas, con lo que se abarcan muchos blancos u objetivos pero no se profundiza en ninguno de ellos y, además, los reformistas suelen perderse en la enorme complejidad del proceso de cambio. Pero el mayor problema de esta estrategia global es que no entiende que todos estos microprocesos de reforma requieren un cambio de cultura administrativa (y también un cambio de cultura política). Y una cultura administrativa no se cambia nunca ni de forma rápida ni disparando sin criterio y sin que los disparos profundicen. De esta manera, las distintos microprocesos de reforma, que al principio parece que van por buen camino, van siendo devorados por la cultura administrativa predominante que siempre suele ser reaccionaria. Aquí se propone,

en cambio, un conjunto muy limitado de reformas (estrategia de francotirador) que enfocan el corazón mismo del sistema y, con ello, también la cultura administrativa predominante. Atender solo unos pocos objetivos reformadores (tensores de institucionalización y de innovación) permite profundizar más y no cambiar solo la piel del sistema, sino el sistema mismo. Las administraciones públicas son instituciones tan antiguas, grandes y con unas perversas culturas administrativas tan consolidadas que están perfectamente adaptadas a recibir los impactos reformistas sin cambiar la esencia de su sistema. Tienen una capacidad sobrada para generar anticuerpos que eliminan los cuerpos extraños reformistas e innovadores y, a veces, de forma taimada, “tunean” su epidermis con una capa de pintura de modernidad para despistarnos. En definitiva, no nos queda otra opción que disparar solo al corazón de este Leviatán y dejar para otro momento otros objetivos y aspiraciones.

2. Los tensores reaccionarios a la institucionalización e innovación

Los tensores reaccionarios a combatir son los siguientes:

- *El clientelismo y el neoclientelismo.* El clientelismo no es un mal específico de los latinos ni solo vinculado exclusivamente al sector público. Es un problema global que se deriva de la naturaleza humana más básica. Se podría decir que los hombres y las sociedades operan de forma clientelar por naturaleza. Pero, como muy bien se percató Weber, el clientelismo fomenta la mediocridad, la discrecionalidad y las asimetrías sociales y hay que intentar erradicarlo por todos los medios, al menos en las instituciones públicas que son de todos y para todos en la defensa profesional del bien común y del interés general. Luchar contra el clientelismo es difícil, ya que supone combatir con reglas y arreglos institucionales unas pautas de comportamiento que son naturales e instintivas. En todos los países del mundo sigue existiendo clientelismo en las administraciones públicas. La fortaleza de algunos países (muy pocos) es que han conseguido arrinconarlas en espacios marginales, y de otros, en limitarlas bastante. La mayoría de los países (algunos desarrollados y la mayoría en vías de desarrollo) van perdiendo este combate. Y este tema es muy relevante, ya que hay una correlación directa entre clientelismo y desarrollo económico y humano, en el sentido que cuanto más clientelismo, menos desarrollo económico y social. No clientelismo se vincula con fortaleza institucional y esta se correlaciona con el desarrollo. Vamos

Hay que buscar la fórmula mágica para que de la convivencia entre el mérito y la flexibilidad el ganador no sea el clientelismo.

a ser sinceros: las administraciones públicas más serias del mundo padecen, aunque sea de forma marginal, pulsiones clientelares a pesar de cumplir con todos los requisitos formales para impedirlo. Las mejores universidades del mundo, públicas o privadas, las empresas más sobresalientes, etc., sucumben ocasionalmente al clientelismo. Su éxito consiste en que este clientelismo es relativamente excepcional y que la institucionalidad que domina es la de la meritocracia. En otros países bastante institucionalizados, como es el caso de España, los logros en sus sistemas meritocráticos han facilitado estrategias de flexibilidad en la contratación de nuevos empleados públicos e innovadores sistemas de reclutamiento de directivos públicos por criterios de mercado sin renunciar aparentemente al mérito. Es lo que propone Longo (2004) al buscar la convivencia entre el mérito y la flexibilidad y con lo que no podemos estar más de acuerdo. Pero esta flexibilidad ha generado en España relajación y con esta ha entrado de nuevo un feroz clientelismo que parecía erradicado. Es complejo y hay que buscar la fórmula mágica para que de la convivencia entre el mérito y la flexibilidad el ganador no sea el clientelismo.

La mayor parte de los países de América Latina lleva varias décadas intentando combatir el clientelismo o el modelo de patronazgo mediante leyes de profesionalización del empleo público y lo han logrado y lo logran, por el momento, de forma parcial, en algunos casos, y residual, en la mayoría. Pero ello ha permitido que actualmente convivan, en los países de América Latina más avanzados en esta materia, tres sistemas institucionales: el de patronazgo o clientelar, el meritocrático y el gerencial o de alta dirección. El de patronazgo o clientelar es el que hay que combatir; el meritocrático es el nuevo modelo (antiguo en países como Brasil y desde hace décadas en Argentina o Chile) al que se aspira. Y, finalmente, el modelo gerencial o de alta dirección es el que se abre al mercado mediante sistemas abiertos y flexibles de contratación de la primera línea profesional y directiva en contacto directo con el nivel superior político. Pero este moderno modelo, que es pertinente y necesario, suele sucumbir la mayor parte de las veces en su vertiente más clientelar. El proceso mayoritario es que en la mayoría de los países entra con mucha fuerza el modelo meritocrático estimulado por una nueva ley y por un gran convencimiento político y social. Al principio le gana espacios al sistema de patronazgo o clientelar y parece que se va a convertir en el modelo dominante y definitivo. Pero, con el trascurso de los años, el modelo meritocrático va perdiendo el fuelle y acaba siendo

En América Latina usualmente no se sabe construir catedrales (instituciones). El problema reside en que cada líder, cada arquitecto institucional es sectario y desea acometer solo y en muy poco tiempo obras que requieran varias décadas.

dominado e invadido por el modelo clientelar en una lógica secuencial de reforma incipiente a la que sigue una contrarreforma demoledora. Este combate se ha librado y se libra durante los últimos años en países como Colombia, Perú y República Dominicana, entre otros. Se hace, pues, necesario buscar tensores progresistas que permitan aplacar esta tendencia.

- *La mala cultura política y el efecto "Penélope"*. La región siempre se ha caracterizado por una cultura política de escaso respeto y poca generosidad institucional. Las instituciones y las políticas públicas fundamentales (regulación, fiscalidad, educación, etc.) son como catedrales en proceso de construcción, que se demora durante muchas décadas e incluso siglos. Las catedrales más hermosas son aquellas eclécticas que combinan las tendencias artísticas que han ido dominando en cada época: románico, gótico, renacentista y barroco. Así son (o deberían ser) las instituciones públicas: construcciones compartidas mediante sistemas colaborativos entre diversos partidos y líderes políticos a través del tiempo. Cada legislatura deja su impronta y la próxima hace algunos retoques técnicos a lo realizado por la anterior y añade su propia visión arquitectónica. Todos, nunca mejor dicho, a favor de la obra. En los momentos más críticos (diseño de los primeros planos o construcción de la bóveda central o del campanario) es necesario que los arquitectos de los partidos más relevantes se pongan de acuerdo y lleguen a un consenso (en nuestro caso, por ejemplo, sería la ley de la función pública, la ley de organización, la ley del sistema de justicia o la ley de educación). Al fin y al cabo son decisiones críticas que van a condicionar extensos períodos de construcción, de varios mandatos presidenciales y que afectarán a varios partidos. Con este criterio es como se edifican las instituciones públicas en los países más avanzados. Un cierto consenso entre arquitectos con distintas ideologías e intereses y un respeto por lo construido por el maestro de obras del anterior Gobierno no solo fortalece la institución, sino también aporta seguridad jurídica y coherencia a las políticas públicas en el tiempo. En América Latina usualmente no se sabe construir catedrales (instituciones) y no por falta de ingenio o de dominio de las técnicas de construcción. El problema reside en que cada líder, cada arquitecto institucional es sectario y desea acometer solo y en muy poco tiempo (cuatro o cinco años normalmente) obras que requieran varias décadas. El resultado es que no hay nunca instituciones sólidas, sino instituciones en estado incipiente de construcción que, cuando alcanzan una cierta prestancia, son derruidas por el siguiente arquitecto que desea empezar de cero. Es el efecto Penélope: tejemos

El dominio del pensamiento *managerial* hizo percibir que los únicos problemas de las instituciones administrativas eran de carácter organizativo y solo organizativo, y que mediante sus instrumentos no solo mejoraría la gestión sino que se reforzarían las instituciones públicas.

durante todo el día de un mandato para destejer la noche del cambio de presidente. Siempre nos ha producido una gran desazón viajar a alguna ciudad de la región y ver que un puente está construido a medias y lo sigue estando cuando regresamos al cabo de unos años. Cuando preguntamos qué está sucediendo con este puente el taxista nos responde que fue una iniciativa del anterior presidente o alcalde y que al actual ya no le interesa. Lo mismo ocurre con las instituciones, sean estas organizaciones o sistemas de reglas del juego (función pública, sistema educativo, judicial, etc.). Es totalmente crítico e imprescindible cambiar la cultura política sobre este tema.

- *Una visión excesivamente managerial y escasamente institucional.* Hace veinte años, los altos responsables políticos y administrativos de América Latina descubrieron, de la mano de la Nueva Gestión Pública, que sus instituciones tenían básicamente problemas organizativos. Las administraciones públicas eran incapaces de prestar servicios con los suficientes niveles de eficacia y de eficiencia, y esto era un problema de déficit de buena gestión y de diseños organizativos excesivamente arcaicos y complejos. El diagnóstico era acertado y las soluciones pasaban por mejorar las capacidades organizativas de las instituciones públicas. Ítems como la racionalización de procedimientos, reingeniería de procesos, auditorías operativas u organizativas, ISO, planes de calidad del tipo modelo EFQM, cartas de servicios, cuadros de mando integrales con infinidad de indicadores, simplificación de estructuras, relajación de las normas internas, gestión por resultados, reencuentro con la planificación estratégica y operativa, etc., se convirtieron en los instrumentos de moda. No hay ninguna duda que estos instrumentos de gestión son imprescindibles de cara al buen rendimiento de una organización pública y que su implantación durante más de dos décadas ha logrado éxitos muy significativos. Pero con el tiempo fue surgiendo de forma sutil y silenciosa un grave problema de fondo de carácter conceptual con devastadoras consecuencias negativas (de hecho tan sutil y silencioso que muchos estudiosos del tema todavía no se han percatado de ello): la confusión entre organización e institución. El dominio del pensamiento *managerial* hizo percibir que los únicos problemas de las instituciones administrativas eran de carácter organizativo y solo organizativo, y que mediante estos instrumentos no solo mejoraría la gestión sino que también se reforzarían las instituciones públicas. Y esto no ha sido así. De forma sibilina se confunden instituciones con organizaciones. Para muchos gestores públicos una administración pública, sea la que sea,

La visión instrumental y pragmática de los postulados de la Nueva Gestión Pública implica la búsqueda de flexibilidad, de discrecionalidad, desregulación y, con todo ello, de forma implícita, implica desinstitucionalización.

es fundamentalmente un *holding* de organizaciones (o ámbitos de gestión) prestadoras de servicios. Hace un tiempo participamos en una mesa redonda ante un foro de empresarios españoles, y el entonces gerente jefe del Ayuntamiento de Barcelona afirmó que su ayuntamiento era básicamente un conjunto de organizaciones prestadoras de servicios. Su objetivo era buscar la complicidad con los empresarios y dar a entender que los gestores públicos, en el fondo y en la forma, también somos “empresarios”, pero en este caso prestadores de servicios públicos. Nosotros, en cambio, sostuvimos que “el Ayuntamiento de Barcelona es ante todo una institución pública cuyo objetivo fundamental es aportar a la sociedad seguridad institucional y jurídica para fomentar y favorecer el desarrollo económico de la ciudad que no es más que un instrumento para lograr el objetivo último que es lograr el máximo desarrollo humano y el mayor índice de felicidad a los ciudadanos”. Y -continuamos- “además (es decir, por añadidura) de ser una institución pública, es una organización que presta servicios bajo los criterios de eficacia y de eficiencia”. Esta confusión es capital, ya que para “vestir el santo” de la eficacia y de la eficiencia en la prestación de servicios públicos hemos tendido y tendemos a “desnudar a la santísima trinidad” de la seguridad institucional y jurídica, que es la competencia básica de cualquier institución pública. No se trata en absoluto de desacreditar la visión *managerial*, sino de contextualizarla y aclarar lo que aporta de positivo, lo que no aporta, y de percibir las externalidades negativas que puede generar. En este sentido, el *management* es útil para alcanzar organizaciones más eficaces y más eficientes, pero es inútil (y además puede generar efectos contraproducentes), a nuestro entender, para lograr instituciones públicas sólidas, estables y solventes que aporten al sistema mayor seguridad institucional y jurídica. La visión instrumental y pragmática de los postulados de la Nueva Gestión Pública implica la búsqueda de flexibilidad, de discrecionalidad, desregulación y, con todo ello, de forma implícita, implica desinstitucionalización. ¿Cuál es el problema fundamental que tienen las instituciones públicas y administrativas en América Latina? La respuesta evidente es su debilidad institucional y, ante este problema, las soluciones organizativas son totalmente inútiles. Pongamos un ejemplo: imaginemos que un empresario europeo quiere invertir su capital en un país de América Latina para crear una empresa. Resulta que en este país se han logrado reducir los tiempos de los complejos procesos interadministrativos para dar de alta una empresa en solo quince días, gracias a una buena implementación de técnicas de gestión innovadoras.

Resulta que, en Europa, este proceso puede prolongarse varios meses (en España, de forma incomprensible, este proceso puede durar hasta nueve meses). Obviamente, el empresario va a quedar encantado con el impresionante nivel de eficacia y eficiencia que posee la administración pública de este país latinoamericano. Pero la pregunta clave es: ¿este elemento de buena gestión va a ser determinante para que este empresario decida invertir su capital en este país? La respuesta es obvia: no, en absoluto. Va a decidir invertir su capital y a arriesgarse si detecta instituciones públicas sólidas, solventes y estables, que le aseguren la máxima seguridad institucional y jurídica a su inversión. Si además los trámites administrativos son fluidos y rápidos, pues mejor, pero no van a ser el elemento determinante para atraer esta inversión y, con ella, más desarrollo humano. Pues este es el tema: a veces, reforzando nuestras capacidades organizativas, debilitamos nuestras capacidades institucionales y, de esta manera, no hay forma de lograr un mayor desarrollo económico y humano. La solución a esta encrucijada no es descuidar los temas organizativos y de gestión, sino abordarlos en paralelo con estrategias de reforzamiento institucional y detectar las contradicciones entre ambos vectores de mejora e innovación para descartar aquellas medidas organizativas que puedan implicar desinstitucionalización. Vamos a utilizar otra metáfora: las mejoras por la vía de la organización y la gestión son como unas lentes para mirar de cerca; permiten mejorar las operaciones, los procesos, las estructuras, etc.; permiten leer con mayor claridad la letra pequeña de las administraciones públicas. Estas lentes son totalmente necesarias e imprescindibles para la mejora administrativa. Pero, en paralelo, debemos utilizar otras lentes para mirar de lejos: para poder percibir los problemas y las soluciones de carácter institucional que requieren una visión más general, más estratégica, más política, más social e incluso histórica del fenómeno. Hay que utilizar al alimón las lentes para mirar de lejos y las lentes para mirar de cerca (para esto existen en el mercado conceptual las lentes bifocales o las progresivas); poseer, a la vez, una visión institucional y una visión organizativa. El problema, durante las dos últimas décadas, es que la mayoría de los altos responsables políticos y administrativos de nuestras instituciones públicas se han puesto únicamente las lentes del *management* para mirar de cerca y no poseen la capacidad para poder leer las letras más lejanas pero mayúsculas, es decir, para detectar los problemas y las soluciones de carácter institucional. Es como una miopía institucional autoimpuesta, que es una de las causas fundamentales que ha impedido, a

Es muy difícil importar modelos institucionales en los que su éxito seminal suele residir en que están insertos en una determinada y original cultura política, cultura administrativa, capital social y modelo de administración.

nuestro entender, una mayor progresión en la fortaleza institucional de nuestras administraciones públicas y, en algunos casos, ha supuesto una cierta regresión.

- *La estrategia del mimetismo en la innovación institucional.* La innovación es consustancial a la gestión pública. Continuamente debemos innovar las políticas públicas y también los diseños de las instituciones y organizaciones públicas que las llevan a cabo. El enfoque académico del neoinstitucionalismo nos dice que a la hora de innovar hay dos opciones: explorar nuestras propias soluciones, o bien, explotar soluciones que antes han vislumbrado otros previamente (otras administraciones públicas, usualmente de otros países). La mejor metodología es la de explorar nuestras propias soluciones, pero esta opción tiene un elevado coste de transición, ya que el método funciona por prueba-error y ello suele implicar que el primer diseño no es del todo correcto, pero que esta equivocación favorece un aprendizaje y una gestión del conocimiento que permite una solución satisfactoria al segundo o tercer intento. El resultado final suele ser plenamente positivo en el sentido que realmente se ha encontrado una buena opción institucional o de política pública. Pero los líderes políticos congenian muy poco con esta metodología, ya que tiene elevados costes por la primera o primeras equivocaciones, que suelen ser objeto de escarnio por los partidos en la oposición y por el rechazo que generan en la opinión pública. Por este motivo se opta como estrategia general la de explotar soluciones que han encontrado otros previamente, es decir, copiar. Estamos ante el mimetismo institucional al que tanto se han aficionado las instituciones de América Latina. Hay dos tipos de mimetismo (o isomorfismo) institucional: el coercitivo, que suele estar estimulado por organismos multilaterales o por países terceros financiadores, y el mimético o voluntario, que consiste en que se copia otro modelo por moda, simpatía o militancia conceptual. Pero el mimetismo institucional nunca suele ser un éxito, ya que es muy difícil importar modelos institucionales en los que su éxito seminal suele residir en que están insertos en una determinada y original cultura política, cultura administrativa, capital social y modelo de administración. Lo que funciona en un contexto es difícil que pueda adaptarse a otro contexto distinto o radicalmente diferente.

Explicaremos este fenómeno con una metáfora: innovar copian-do modelos de otros contextos institucionales equivale a intentar aprender a cocinar platos exóticos con solo el auxilio de un libro de recetas de cocina. Las cocinas modernas se asemejan más a refinados

laboratorios que a cocinas tradicionales: utensilios complejos de nítrógeno, artilugios para pesar hasta al miligramo de exactitud. Más que cocineros parecen científicos; utilizan más las batas de laboratorio que los delantales de cocina. Empezamos a implementar el platillo que nos propone el libro de recetas (en nuestro caso, el libro de buenas prácticas de *management*) de forma “científica” y todo se desarrolla de manera diáfana siguiendo las instrucciones. Todo parece indicar que podremos servir un plato de cocina foránea para satisfacer los paladares locales. Pero siempre y de forma inevitable, en la mitad de la receta, aparecen las unidades de medida indeterminadas, a saber: al gusto, una pizca, un poquito, un puñado o un chorrito. Nos quedamos desconcertados, ya que ¿qué es para un científico un puñado de arroz? ¿El enorme puño de un estibador o el delicado puño de una princesa? ¿Qué es un chorrito de coñac? Para un chino, con una garrafa de diez litros de aguardiente quizás un chorrito para él sea medio litro. Y de forma inevitable nos cargamos el plato. Y es que las unidades de medida indeterminadas, que son el éxito de una buena vianda, dependen de la cultura política, de la cultura administrativa y del capital social de una determinada comunidad y tradición. Y estos elementos de contexto, totalmente críticos, son muy distintos en un país o en otro e incluso entre regiones y municipios de un mismo país.

3. Los tensores progresistas vinculados a fortalecer las instituciones

Sigamos con la propuesta de tensores progresistas vinculados a lograr una fortaleza institucional en el marco de una nueva estrategia de francotirador, en la que se concentran todas las fuerzas para lograr unos pocos objetivos pero absolutamente fundamentales para el fortalecimiento institucional. Se trata de tensores clásicos, totalmente adaptados a las exigencias contemporáneas.

- *Meritocracia y modernos sistemas de selección de los nuevos empleados públicos.* El tema de la gestión de recursos humanos es uno de los grandes ítems dentro de la gestión pública. En efecto, de una buena política y gestión de personal depende la calidad de las políticas y de los servicios públicos. Es el ámbito institucional más importante y más crítico. Hay muchas variables que llaman la atención sobre la gestión de recursos humanos siendo, desde hace tiempo, el tema estrella la evaluación del desempeño vinculado a la retribución variable como la mejor fórmula para incrementar la efectividad de las organizaciones públicas. Obviamente, estamos de acuerdo con esta orientación,

¿De qué sirven sofisticados sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos si no poseemos los mejores profesionales públicos? El tema clave es la selección meritocrática, bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito.

pero quizás deberían preocuparnos elementos más básicos, ya que ¿de qué sirven sofisticados sistemas de evaluación del desempeño y de incentivos si no poseemos los mejores profesionales públicos? En nuestra opinión, el tema clave es la selección meritocrática, bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. La evaluación del desempeño, en cambio, es como la guinda que corona un pastel o una torta: llama mucho la atención y todo el mundo se fija en ella, pero para que tenga sentido debe haber previamente un pastel, y la base, esta torta, es un buen sistema de selección de carácter meritocrático. Una selección basada exclusivamente en el mérito es lo que nos permite asegurar la máxima fortaleza y calidad institucional. Este elemento es especialmente importante en países en los que todavía domina el clientelismo o los sistemas de patronazgo. E incluso es relevante en los países con una elevada profesionalización del empleo público pero que, aunque seleccionan de forma impecable a nivel formal, no lo hacen del todo a nivel material. Lograr sistemas materialmente basados en el principio del mérito y que, además, estos sean fluidos y poco burocráticos, es difícil pero posible. De todos modos, para su definitivo éxito en los países de América Latina, caben las siguientes consideraciones:

- Hay que establecer, en primer lugar, un contrato público entre el partido en el Gobierno, los partidos en la oposición y con la sociedad (la opinión pública) en el que se suscriba que, a partir de este momento, todos los empleados públicos van a entrar en las administraciones públicas bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito. Debe convertirse este criterio en intocable tanto en el ámbito político como institucional. Su incumplimiento, aunque sea parcial, debería ser objeto de escándalo político de primer nivel y totalmente inaceptable. Para ello, es necesaria una amplitud de miras y generosidad institucional del Gobierno que establezca este principio, por su pérdida inmediata de discrecionalidad, y que defina unas reglas del juego y una metodología para lograrlo. El partido en el Gobierno pacta con el principal partido en la oposición (esto puede resultar bastante sencillo por motivos coyunturales, ya que cuando uno está en la oposición siempre suele ser permeable a estos cambios restrictivos para el propio Gobierno). Posteriormente se hace una gran divulgación pública a los ciudadanos y a los propios empleados públicos. La intención es lograr un pacto y un compromiso que no tenga ninguna posibilidad de echarse para atrás en el futuro.

- Hay que crear un organismo totalmente independiente que se encargue de los procesos de selección. En los primeros años podría

ser recomendable que este organismo (y sus tribunales) estuviera compuesto por personas de reconocido prestigio internacional. Ubicar a foráneos del propio país podría ser un buen sistema para asegurar, a nivel simbólico y real, la independencia de este organismo y de sus sistemas de selección.

- Dejar fuera de este sistema de selección meritocrática al personal que hasta el momento ha prestado sus servicios en la administración pública. Somos conscientes que esta propuesta es polémica y profesionalmente injusta, pero consideramos que es necesaria. Entendemos que se haya intentado hacer este tipo de migraciones en muchos países (por ejemplo, en distintos momentos en República Dominicana, o actualmente con el programa SERVIR, en Perú), ya que los antiguos profesionales tienen todo el derecho a optar por los nuevos puestos con más prestigio simbólico y, en muchas ocasiones, con mejores retribuciones y derechos. Pero estos procesos de migración del sistema anterior (que no siempre ha sido clientelar en todos los casos) al nuevo genera una presión hacia la subjetividad que suele bloquear o dificultar la creación de un sistema meritocrático. Hay que dejar claro que el elemento clave es el tiempo y el momento en que se cambia el sistema (y por ello, arbitrario e injusto en algunos casos), y que ni un colectivo ni otro son mejores o peores sino que responden a situaciones diferentes. Obviamente, nadie puede impedir que un empleado público contratado por el antiguo sistema se presente al nuevo; pero en este caso se presenta en igualdad de condiciones que el personal externo (sin puntos, sin méritos y sin incentivos extra). En principio, puede parecer que optar por dos modelos en el mismo sistema es complejo, pero es mucho peor tener como objetivo la fusión de los dos modelos en uno solo, ya que acaba imponiendo sus condiciones el predominante, que es el antiguo y de base clientelar.

- Obligar a que el resto de las administraciones del sistema público del país externalice la contratación de sus nuevos empleados públicos al organismo o los organismos centrales de selección. Cada administración decide el perfil de los candidatos, pero la selección debe encargarse a este organismo que opere con total independencia y neutralidad.

- No hace falta importar sistemas de selección de otros países, ya que la fuente de inspiración metodológica puede residir en experiencias de buenas prácticas del propio país. En la mayoría de los países de la región existen dinámicas de selección meritocrática en sus “islas de excelencia” como, por ejemplo, diplomacia, bancos centrales, agencias

reguladoras, contralorías, agencias de recaudación de impuestos y aduanas, etc. Hay que aprender de estos sistemas y metodologías autóctonos.

- *Dirección pública profesional*. Se trata de un ámbito que está a medio camino entre la organización y la gestión de recursos humanos. Aquí, el tema básico, como complemento del punto anterior, consiste en la profesionalización de la dirección pública profesional. Se trata de regular la primera línea profesional que está en contacto directo con el ámbito político y que requiere competencias de complejidad profesional con los actores políticos y, en muchas ocasiones, competencias de mando y organización, ya que de estos directivos depende el resto del personal. Se trata de un espacio crucial para las organizaciones públicas, y de su profesionalidad, experiencia y estabilidad depende buena parte de la fortaleza institucional de las mismas. El problema es que los profesionales que ocupan este espacio suelen ser nombrados y cesados de forma discrecional por la línea política, incluso en aquellos sistemas en que existe un sistema profesional de empleo público. Estos profesionales pueden proceder de la propia administración, configurándose en la práctica un sistema de botín de “circuito cerrado”. También pueden proceder de otras administraciones públicas, de organizaciones privadas o de la política, con lo que se genera un sistema de botín de “circuito abierto”. Es un problema importante ya que, normalmente, cuando cambia el Gobierno cambian también sus líderes políticos (esto forma parte de la normalidad e incluso es higiénico democráticamente), con lo que se pierde una parte del conocimiento de la institución. Pero si con el cambio de Gobierno también se mudan la mayor parte de los directivos públicos profesionales, pues entonces sí que se pierde la mayor parte del conocimiento institucional contribuyendo de forma decidida al fenómeno que antes hemos denominado como “Penélope”. El objetivo de este ítem es lograr la máxima estabilidad de este colectivo en el desarrollo de sus tareas directivas (con el objetivo de no perder el conocimiento ni la experiencia, que son aportes importantes de la institucionalidad). Para conseguir esta institucionalidad se trata de regular el acceso (buscando que sea meritocrático y no discrecional, para evitar que genere incentivos de carácter clientelar), la permanencia y la salida.

Para regular el acceso o selección de este tipo de personal hay diferentes metodologías: desde sistemas de selección encauzados por organizaciones externas que preseleccionan a una terna de candidatos

entre los que el político responsable puede elegir (caso de la Administración del Estado de Chile, que lleva ya 10 años implementando este sistema), a sistemas de acreditación de competencias directivas por tribunales independientes (es el sistema que se intenta promocionar en España desde hace años pero sin lograrlo). La permanencia en el sistema debería realizarse mediante procesos periódicos de evaluación externa para identificar aquellos casos marginales en que los miembros de este colectivo han perdido sus competencias. Finalmente, el cese de estos directivos debería continuar siendo discrecional (es el líder político el que manda el sistema y debe asegurar poseer la complicidad profesional de sus directivos), pero de forma motivada y que no sean ceses ordinarios sino marginales por razón de cambio del responsable político (en Chile, por ejemplo, el cese de estos perfiles es discrecional, pero los incentivos para su cambio son bajos pues el líder político no puede decidir subjetivamente al sustituto ya que será preseleccionado por la organización encargada de ello).

- *Gestores públicos profesionales.* La profesionalización del empleo público significa un conjunto de medidas para garantizar la continuidad de los empleados públicos y evitar ceses discrecionales por razones políticas y arbitrarias. Pero hay que proteger especialmente al colectivo de gestores públicos de los potenciales instintos clientelares derivados de una mal entendida lógica política. Y no solo hay que proteger a quienes han accedido por la vía del mérito (si se atiende el punto anterior) por motivos de respeto profesional sino por respeto institucional, para no perder el conocimiento y la fuerza de la institución. Se habla de la necesidad de profesionalización del empleo público, vía un estatuto jurídico especial de función pública o de servicio civil de carrera, de manera excesivamente genérica. La mayoría del personal de las administraciones públicas de los países de América Latina, sus empleados públicos, operan de facto bajo el principio de la profesionalización. Por ejemplo, los millones de docentes y de personal sanitario público que prestan sus servicios en la región están, de hecho, profesionalizados. Lo están ya que no les afectan en absoluto los cambios políticos en el Gobierno en relación con su estabilidad en la Administración. En todo caso, es importante que accedan por mecanismos objetivos en que prime el mérito, pero, en términos generales, no requieren de una gran protección especial. Por otra parte, está otro tipo de colectivos también profesionalizados (suelen ser colectivos altamente profesionalizados) que, por su ubicación estratégica, por su contacto con la política y

Hay un grupo de profesionales crítico y básico que suele ser uno de los grandes olvidados en los modelos de profesionalización: los gestores públicos, que son los profesionales de la gestión de carácter transversal.

por estar en organismos clave de cara a la solvencia del país están muy protegidos. Poseen sistemas propios de profesionalización y de protección del empleo público. Se está aquí haciendo referencia a colectivos como los diplomáticos, los técnicos en agencias reguladoras, inspectores fiscales o de aduanas, jueces, etc. Pero hay un grupo de profesionales totalmente crítico y básico que suele ser uno de los grandes olvidados en los modelos de profesionalización: los gestores públicos, que son los profesionales de la gestión de carácter transversal, con competencias transversales en *management*, en gestión económica, gestión de recursos humanos y en derecho público. Están ubicados en el corazón del sistema público en lo que se denomina la administración nuclear (ministerios, núcleo de las administraciones regionales y municipales), y también están presentes en el núcleo de las agencias, organismos autónomos y empresas públicas. La cultura política y la cultura administrativa de una buena parte de los países de la región considera que estos puestos, al ser tan generalistas, no están profesionalizados y que cualquier ciudadano puede desempeñar con éxito estas funciones. Y, por ello, son espacios administrativos totalmente abiertos al clientelismo. Es un error monumental considerar que los gestores públicos no deben ser profesionales, por más generalistas que sean sus funciones, ya que ejercen las funciones más estratégicas y centrales de la gestión en el sistema público. De su calidad y conocimientos técnicos depende la calidad institucional global. Además, son el colectivo profesional que genera directamente institucionalidad. Un médico, un ingeniero o un arquitecto en la administración pública aportan un gran conocimiento técnico pero un nulo conocimiento institucional, ya que no conviven ni tienen que manejar ni reformar las reglas del juego institucional, a diferencia de los gestores públicos, que sí lo hacen. Además, los gestores públicos son los que más cerca están del poder político y los que ejercen la función de “principal” ante los entes descentralizados funcionalmente y las organizaciones externalizadas (bajo tercerización u *outsourcing*). Es por ello necesario blindar a este colectivo mediante sistemas de acceso meritocrático y mediante un estatuto especial de funcionarios que asegure la máxima estabilidad en el sistema. Los gestores públicos son el núcleo de la institucionalidad y defender a este colectivo de la discrecionalidad política, del clientelismo y de la desprofesionalización es defender las instituciones. Hay algunos casos minoritarios de éxito en los países de la región. El caso más conocido es el de los gestores públicos de Argentina (administradores

gubernamentales), que es un cuerpo de élite especializado en gestión y en modernización de la gestión y que está justo en contacto, en la frontera, con el poder político.

- *Transparencia, rendición de cuentas y evaluación.* Los especialistas en gestión pública se equivocaron cuando nos afirmaban que la mejor vía para lograr la legitimidad social de nuestras administraciones públicas era por la vía de prestar mejores servicios públicos de manera más eficiente. Resulta que, durante los últimos años, hemos logrado prestar mejores servicios, pero esta legitimidad sigue sin producirse y cada vez hay más desencuentro entre nuestras instituciones y la sociedad (el caso de España es espectacular en este sentido y representa una pésima lección sobre la que hay que aprender). A nuestro entender, la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente. Eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por sí mismas la legitimación social. A pesar que la mayoría de los países de la región poseen leyes de transparencia, una cosa son las leyes y otra la práctica real. Seguimos ocultando a la ciudadanía cómo tomamos las decisiones y cómo gestionamos. Operamos las administraciones públicas como sociedades secretas. ¿Qué pueden observar los ciudadanos del sistema público? La respuesta es que los ciudadanos solo perciben las entradas y las salidas del sistema público, pero no lo que se hace dentro del mismo. Pueden ver las entradas o insumos: votos que se convierten en presidentes y en equipos de gobierno y los ingentes recursos económicos que acceden a las arcas públicas procedentes de los impuestos directos e indirectos. Y también pueden percibir las salidas o resultados: gran variedad de servicios públicos cada vez más afinados, de calidad y eficientes. Pero a la hora de gestionar el sistema ponemos una enorme y opaca cortina para que no nos vean. Y claro, si nos ocultamos cuando gestionamos, los ciudadanos consideran que tenemos motivos profundos para hacerlo y sospechan que tenemos prácticas clientelares generalizadas (que es cierto en términos generales) y que la corrupción es la norma predominante (que no es cierto de forma global, aunque existe todavía en exceso).

Por transparencia no hay que entender *webs* específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente emparentado con el marketing institucional. Por transparencia hay que entender el suministro de información clara sobre cómo se toman las decisiones y cuáles son sus motivaciones. Y

Por transparencia no hay que entender webs específicas para ello ni una mayor divulgación sobre lo que se hace, que a veces está excesivamente empaquetado con el marketing institucional.

al ciudadano le preocupa, especialmente, el destino de hasta el último peso, sol o dólar de dinero público. Y para que el ciudadano sepa el destino exacto de los recursos económicos públicos, de nada sirve la publicidad de los presupuestos, que siempre han sido públicos pero que son incomprensibles, incluso con ojos de experto, y de nada sirve detallar el nivel de ejecución del presupuesto en cada momento, ya que es una información sobre algo que no es entendible y, por lo tanto, prescindible. El ciudadano quiere saber temas de detalle que le generan curiosidad y que es una forma intuitiva de hacer control cívico por la vía del muestreo. Quiere saber, por ejemplo, lo que ha gastado un organismo público en la retribución de un ponente, en una copa de vino de honor o en una comida institucional. Es curioso, pero en los países con tradición en la rendición de cuentas ha desaparecido un conjunto de convenciones que en nuestro contexto nos parecen legítimas (agasajos, comidas de trabajo, etc.), que no tienen nada de disfuncional pero que son rechazadas por una parte importante de la ciudadanía. Si esto sucede con estas inofensivas convenciones, es fácilmente imaginable cómo una estricta rendición de cuentas económica desmontaría la mayoría de las prácticas corruptas que asolan a nuestras instituciones. Y para redondear este ámbito, también es necesaria la evaluación de las políticas públicas de forma totalmente transparente. En los países latinos nos encanta hablar de evaluación, pero llevada a la práctica de forma aislada, no constante ni estructural. Todo se expresa en pruebas piloto bajo el benemérito objetivo de instaurar de forma incremental la denominada cultura de la evaluación. Evaluar de forma sistemática y estructural es difícil y, al día de hoy, solo lo han logrado algunos pocos países entre los más desarrollados. El resto evalúa mucho, pero no todas las políticas ni siempre. Alcanzar la cultura de la evaluación es una utopía en la que, en nuestra opinión, no hay que perder más tiempo. Solo se evaluarán de verdad las políticas públicas si hay una obligación legal y política (y, por lo tanto, una obligación institucional). Para ello es imprescindible que las leyes obliguen de oficio a destinar una parte razonable del presupuesto a la evaluación de cualquier política o iniciativa pública. Además, el poder legislativo debe tener una institución propia especializada en evaluar (obviamente por muestreo) las políticas públicas del Gobierno. Si el Gobierno sabe que puede ser objeto de escrutinio por parte del Parlamento, el Presidente va a poseer una oficina de evaluación de las políticas públicas impulsadas por su Gobierno. Y, finalmente, las distintas instancias administrativas se van a encargar

de evaluar previamente sus iniciativas para poder estar en perfecto estado de revista ante futuros análisis del Presidente y del Parlamento. Se trata de aprovechar, ni más ni menos, uno de los principios que funcionan mejor en la administración pública: la jerarquía, a la que hay que añadir el cumplimiento de las reglas formales.

- *Favorecer el mimetismo con instituciones y organizaciones autóctonas.* Si antes hemos criticado el mimetismo (isomorfismo) institucional, también debemos destacar que puede tener su dimensión positiva. Todos los países de América Latina poseen instituciones públicas fuertes y solventes y es sano tomarlas como ejemplo de buenas prácticas e intentar importar algunos de sus elementos de éxito. Se trata de detectar lo que la academia denomina “islas de excelencia”, que son instituciones o ámbitos de gestión que operan con unos niveles de exigencia institucional muy por encima de la media de su entorno nacional de organizaciones públicas. Son muchos los ejemplos de estas “joyas de la corona”, que varían en función de cada país: bancos centrales (que son considerados como modélicos en la mayoría de los países de la región), ámbitos diplomáticos (en varios países están altamente profesionalizados), ámbitos de comercio exterior (negociación de tratados y promoción comercial internacional), las nuevas agencias reguladoras de servicios financieros, telecomunicaciones, de defensa de los derechos de los consumidores, etc. (por ejemplo, Perú, Brasil, México o República Dominicana), unidades de recaudación de impuestos y aduanas (por ejemplo, Perú), institutos electorales (México), contralorías (Colombia), empresas públicas competitivas a nivel internacional (Brasil), etc. Son, en definitiva, muy numerosos estos ejemplos de éxito institucional en los países de la región. Se trata de organismos que ocupan posiciones críticas de cara a la competitividad económica en el contexto de la globalización y de la confianza que generan a la inversión internacional. Los países de la región, con ayuda de organismos multilaterales e internacionales o de terceros países, han cuidado e invertido con buen criterio en estos organismos. Han profesionalizado sus efectivos por la vía de unos procesos meritocráticos de selección (que van desde oposiciones clásicas a cursos selectivos con candidatos con buenos expedientes académicos procedentes de las mejores universidades de cada país, pasando por la contratación de profesionales nacionales con estudios de posgrado en universidades extranjeras de prestigio), con retribuciones dignas e incluso competitivas y, también, con sofisticados sistemas de evaluación del desempeño. Se trata de instituciones tan sólidas que han

logrado incluso el más sofisticado indicador de fortaleza institucional: crear comunidades epistémicas de profesionales especialistas en una materia con capacidad de crear un relato técnico propio y consistente. Y, además, con capacidad corporativa de aprendizaje, con contactos internacionales y poseedores de un prestigio profesional que los hace cada vez más impermeables a la discrecionalidad, presión y clientelismo de carácter político. Son instituciones o ámbitos de gestión que nada tienen que envidiar a los que poseen los países más desarrollados. El único problema de estos organismos es que suelen convertirse en fuentes de privilegios de difícil justificación: retribuciones excesivamente altas, incluso bajo estándares internacionales, y un conjunto de beneficios sociales injustificados (educación gratuita, seguros sanitarios, casas de campo de uso exclusivo, viajes y viáticos excesivos, etc.). En este sentido, la mudanza es de un sistema clientelar a otro profesional y meritocrático que a veces pondera el vector más nefasto de un modelo corporativista. Es lo que denominamos el fenómeno “corporativo brasileño”, en el sentido que este país logró hace décadas una función pública profesional, pero en la que algunos cuerpos de élite se convirtieron en *bunkers* de privilegiados que incluso han tenido capacidad de resistencia y chantaje a los mandatos políticos legitimados socialmente. Esta maximización de los beneficios hasta niveles insoportables hace que estas islas de excelencia pierdan legitimidad social, y que el elevado coste de estos privilegios y de sus sofisticados sistemas de gestión (utilización enorme de tecnologías o de sistemas de evaluación del desempeño excesivamente académicos) haga insostenible económicamente su generalización al resto de la administración pública.

En todo caso, si salvamos estos problemas y cuidamos no reproducir estos elementos negativos, estas islas de excelencia deberían ser el modelo a copiar o a mimetizar por otros ámbitos de la Administración y, en especial, por los núcleos ministeriales, regionales o locales. Son casos de éxito que han logrado nacer, crecer, madurar y sobrevivir en contextos políticos, administrativos e institucionales precarios y deben ser las buenas prácticas a seguir. Y no es difícil trasladar estos casos de éxito de forma incremental al resto del tejido administrativo del país. Una primera fase, para una organización o ámbito de gestión precario y clientelar, es adoptar un referente o unos referentes de éxito en su propio país (o en países muy cercanos culturalmente dentro de la propia región) e ir mimetizando el modelo.

En segundo lugar, se trata de contratar a algunos pocos profesionales directivos de la institución a emular para que exporten el modelo y su experiencia (lo que denominamos “emprendedores institucionales”). En tercer lugar, la estrategia consiste en establecer solo modelos meritocráticos de acceso a este ámbito profesional, con retribuciones dignas y competitivas pero sostenibles y no disparatadas. Finalmente, y en paralelo, invertir de forma decidida en tecnologías de la información y la comunicación en su gestión. Y en pocos años, las islas de excelencia se pueden ir expandiendo de forma geométrica en cada país, generándose una sana cultura competitiva en la que todos los organismos públicos luchan por mejorar sus capacidades institucionales. En definitiva, se trata de emular y simpatizar con los éxitos propios de carácter nacional, generando un sistema público asimétrico (es inevitable que unas organizaciones públicas o ámbitos de gestión operen mejor que otros) pero con una presión y un sistema de incentivos formal y simbólico que hace que todos luchen por la mejora. Hay que crear sistemas competitivos sanos y esto se logra si están debidamente regulados para evitar los excesos de unos y el adormecimiento de otros. Es evidente que aquí subyace la idea de que es una mala estrategia reformar toda la administración con una única velocidad y un mismo grado de ambición. Cuando se desea una reforma global y simétrica el resultado puede ser, en efecto, igualitario, pero usualmente no es positivo. Es como el socialismo real que perseguía la utopía de la igualdad y lo logró: todos iguales pero, eso sí, todos iguales de pobres. Por ello es importante autorizar la diferencia y permitir que las instituciones más capaces avancen más rápido e incentivar toda una lógica mimética que presione al sistema hacia arriba. Todos sabemos que una manzana podrida en un cesto de manzanas sanas las acaba pudriendo a todas. Pero no somos conscientes que las instituciones no siguen siempre las reglas de la naturaleza y que es posible un ejercicio inverso, que consiste en ubicar una manzana sana y vigorosa (institución o ámbito de gestión de excelencia) en un cesto de manzanas defectuosas (otras instituciones públicas) y lograr que estas malas manzanas vayan regenerándose y logren mudarse también en sanas y vigorosas o, cuanto menos, en comestibles. Para que esto sea posible es imprescindible que las buenas manzanas o instituciones tengan el mismo origen (país o países muy cercanos en términos culturales) y sean del mismo tipo que las manzanas o instituciones precarias.

El modelo burocrático, que es inevitable que perviva en los núcleos de las administraciones públicas, debe ser lo más sencillo y limitado posible y evitar así las tendencias barrocas que posee por su propia naturaleza.

- *Un cuidadoso servicio de jardinería para evitar un exceso de burocratización.* El modelo burocrático, que a nuestro entender es inevitable que perviva en los núcleos de las administraciones públicas, debe ser lo más sencillo y limitado posible y evitar así las tendencias barrocas que posee por su propia naturaleza. El modelo burocrático es muy vital y esplendoroso: es como una planta tropical que crece de forma muy rápida y con una tendencia natural al asilvestramiento. Crear un grupo de organismos públicos bajo el paradigma burocrático es como plantar en un jardín un conjunto de plantas de crecimiento acelerado. En poco tiempo el jardín se convierte en una selva impenetrable. Y en esta selva se emboscan animales salvajes (empleados públicos con perfiles organizativos reaccionarios, acomodados o reivindicativos) que hacen todavía más peligroso e impenetrable un jardín que había sido planificado para que en él se paseasen los ciudadanos. Pero ante el nivel de asilvestramiento del jardín, a los ciudadanos no les queda más remedio que huir despavoridos, y los más intrépidos, o bien se pierden en el laberinto burocrático o bien acaban siendo devorados por el mismo. Sin embargo, este problema tiene una fácil solución que, por razones incomprensibles, casi nunca se diseña ni, mucho menos, se implanta. La solución consiste en que, desde el mismo momento en que se planta una organización burocrática, hay que poseer un buen servicio de jardinería. Con unos jardineros que deben, sin descanso, podar las plantas y darles formas racionales y proporcionadas, fumigándolas constantemente para evitar enfermedades tanto para las propias plantas como para los ciudadanos que las disfrutan. Es, por tanto, necesario que una parte de la organización y que un grupo de empleados públicos asuman la función de jardineros, podando las plantas y cuidando el jardín: redimensionando constantemente las estructuras (unidades y puestos de trabajo) a la baja, vigilando que el crecimiento de los servicios comunes (que, siguiendo con la metáfora, tienden a ser plantas carnívoras) no sea desproporcionado, y vigilando que las canalizaciones de agua (los procedimientos administrativos) no desarrollen excesivos meandros ni lagunas para que sean lo más lineales y fluidas posible. Sin lugar a dudas, estos servicios de jardinería tienen un elevado coste, pero es el precio que hay que pagar al gestionar organizaciones tan vitales y con una tendencia natural al descontrol. Es obvio que el coste es muchísimo menor que el que tendría si no se realizara esta tarea, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. También es evidente que estos jardineros controladores van a ser objeto de los ataques de

las propias plantas administrativas y de sus pobladores, y por ello deben depender o estar cerca de las máximas autoridades políticas y administrativas que puedan proporcionarles la mayor protección posible.

4. Los tensores progresistas vinculados a la innovación en gestión y las políticas públicas

Los tensores progresistas propuestos vinculados a la innovación serían tres (de nuevo la estrategia del francotirador):

- *Gestores de la información profesionales y utilización de dispositivos tecnológicos que fomenten la inteligencia institucional.* En nuestras administraciones públicas tenemos un déficit dramático de información de todo tipo: falta información sobre los costes económicos reales de los diferentes programas e iniciativas (tanto estimados como incluso ejecutados); falta información sobre los impactos de las políticas; falta información sobre las percepciones de los ciudadanos acerca de la mayoría de las políticas y servicios; falta información sobre el funcionamiento y los resultados de las organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro a las que tercerizamos servicios públicos; falta información básica sobre aspectos fundamentales de nuestros propios organismos públicos, etc. Este déficit de información llega a ser tan extremo que hay administraciones públicas que no conocen de forma agregada ni siquiera cuántos empleados públicos están a su servicio, ni cuántos organismos públicos y empresas poseen. Este déficit de información genera una falta enorme de inteligencia institucional a la hora de tomar decisiones, cuando se desea hacer análisis de prospectiva, de evaluar políticas públicas, de hacer análisis de costes y beneficios.

Utilizando una metáfora de *Microsoft*, consideramos que los políticos deberían ser los encargados de escribir los *Power Point* en los que se definen los objetivos de las políticas públicas y de sus instituciones. Hay pocos políticos con suficiente capacidad para hacer *Power Point* y poquísimos que lo hagan sobre el destino inmediato o futuro de las propias instituciones públicas. A los empleados públicos cualificados les corresponde escribir el *Word*, es decir, escribir el relato técnico sobre cómo lograr los objetivos que figuran en el *Power Point*. Pero en la gestión pública siempre nos olvidamos del programa menos seductor de los tres: el *Excel*. Hay una ausencia dramática de *Excel* y así es imposible la inteligencia institucional y la toma de decisiones con criterio. De esta forma, no es posible tener información ni siquiera

de carácter económico (que debería ser la más sencilla) sobre, por ejemplo, la interferencia de políticas públicas, es decir, cómo afectan los cambios en una política pública sobre otra. Por ejemplo, sabemos de manera intuitiva que unos recortes en las políticas sociales pueden generar un mayor y superior gasto en políticas de sanidad. En este sentido, si recortamos gasto vinculado a los trabajadores sociales que prestan atención domiciliaria a los ancianos, el impacto es que estos ancianos están más desatendidos y se ponen más enfermos o simplemente se sienten solos y acuden más a los centros sanitarios para amortiguar su soledad. Y resulta que el tiempo y el coste del personal médico es mucho más elevado que el tiempo y el coste de un trabajador social. Pongamos otro ejemplo: en las administraciones locales de España hay un nuevo perfil profesional que se denomina mediador municipal. Son profesionales que hacen mediaciones de todo tipo: mediaciones entre consumidores y proveedores privados de servicios, mediaciones sociales por problemas de marginación o de inmigración, mediaciones familiares (resolución de conflictos conyugales o generacionales), etc. Se trata de un colectivo profesional muy motivado y dedicado en cuerpo y alma a generar el máximo confort social. En una conferencia ante un grupo numeroso de este colectivo, les anunciamos de forma provocadora que en el actual contexto de crisis en España estaban muy cerca de su extinción profesional. Y les acusamos que acabarían desapareciendo por su propia culpa, ya que, a pesar de trabajar muy bien y con notable éxito, solo habían sido capaces de escribir *Word* con relatos sobre lo que habían realizado y lo que deseaban realizar, pero que habían sido incapaces de rellenar un *Excel* en los que justificaran el impacto económico de sus distintas actuaciones en el sistema público. Realizamos el siguiente pronóstico: en el actual contexto de crisis en España, los alcaldes se ven obligados a recortar todo tipo de políticas y servicios y un día van a preguntar por curiosidad lo que hacen sus mediadores locales. Y la respuesta que van a poder dar estos profesionales va a ser preciosa en términos del elevado confort social que aportan a la comunidad del municipio. Pero el alcalde, lejos de quedarse impresionado, puede comentar: “qué bonito, hay que ver el confort que damos a nuestros ciudadanos; esto en un país rico sería maravilloso, pero en un país pobre como el mío no nos podemos permitir estos lujos sociales. Para mí es prioritario que las calles tengan luz por la noche, que estén limpias, que las escuelas puedan abrir, etc.”. Y elimina de un plumazo el programa de mediación local. Y los mediadores no se van a poder

Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional, derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y analizarla.

defender ya que carecen de un relato cuantitativo sobre los impactos económicos positivos en el gasto público de sus actuaciones. Ponemos como ejemplo este caso, ya que es un caso obvio de interferencia de políticas públicas. Estos análisis de carácter económico no son muy complejos a nivel numérico, ya que son simples sumas y restas, pero sí son complicados a nivel conceptual. En este ejemplo sobre los mediadores locales, de lo que se trataría es de determinar, por cada 100 mediaciones de consumo realizadas, si estas no se hubieran realizado, qué porcentaje hubiera acabado en una causa judicial, y hacer una estimación de costes de gasto público de estos procesos judiciales no iniciados. Definir, por cada 100 mediaciones sociales o familiares, qué porcentaje (estimado de forma razonable y razonada) hubiera acabado en una intervención policial, en una intervención sanitaria por lesiones, en un problema escolar, en una intervención judicial o en una pena penitenciaria, y estimar los costes de estas intervenciones. Es más que probable, por ejemplo, que por cada 100 euros de recorte en servicios de mediación municipal se generen 200 euros de gastos en intervenciones policiales, judiciales, sanitarias, educativas, de empleo y penitenciarias. Es decir, se podría llegar a la conclusión que el nuevo programa de mediación municipal significa un nuevo servicio que no solo genera confort social, sino que permite reducir el gasto público en su conjunto, pero no se puede demostrar ya que no se sabe.

Hay una ausencia absoluta de inteligencia institucional derivada de la falta de capacidad de nuestras administraciones a la hora de recabar información de todo tipo, de sistematizarla y analizarla. Esta ausencia de información y de inteligencia institucional se hace más dramática a la hora de innovar y modernizar en la gestión pública. Pongamos cuatro ejemplos que demuestran que la innovación en la gestión pública tiene como contrapartida la necesidad imperativa de mejorar los sistemas de información y la inteligencia institucional:

- Si optamos por un modelo de agencia ejecutiva (autonomía de gestión de los entes públicos instrumentales), resulta que el “principal” carece de capacidad para elaborar el contrato programa o contrato de gestión con el ente instrumental y carece de información propia (la mayoría de la información la proporciona el mismo ente instrumental) para ejercer sus funciones de control.

- Si optamos por un modelo de administración relacional, resulta que son las organizaciones privadas con ánimo y sin ánimo de lucro las que ejecutan y proveen una parte importante de los programas y servicios públicos. Es preciosa la frase “mejor timonear que remar”,

pero no poseemos suficiente información para poder llevar el timón ni para controlar a los remeros. El verbo timonear significa poseer sofisticados sensores para detectar información crítica e instrumental y profesionales para sistematizar la información.

- Apostamos por el gobierno electrónico e impulsamos iniciativas que mejoran la eficacia de nuestras actuaciones, pero la eficiencia no la acabamos de detectar a pesar de que es obvio que el trabajo operativo que realiza el personal decrece pero, por falta de información, no somos capaces de hacer una reorganización de las plantillas.

- Nos hemos convertido en unos militantes de la participación ciudadana e incluso de los presupuestos participativos y entramos en discusiones abiertas con los ciudadanos con una ausencia enorme de información sobre los impactos sociales y económicos de las distintas opciones que se manejan. La participación sin información carece totalmente de sentido.

Y así podríamos poner muchos más ejemplos. La gestión pública moderna es cada vez más compleja y requiere de sistemas sofisticados de información y de inteligencia institucional que actualmente no poseemos. Las decisiones se toman de manera cada vez más errática, bajo el paradigma del *garbage can*, y las redes públicas y privadas están totalmente fuera de control. Las instituciones públicas padecemos más que disfrutamos la sociedad del conocimiento, la sociedad de la información y las innovaciones tecnológicas y organizativas.

Para solucionar este problema tenemos que crear en nuestras administraciones un nuevo perfil profesional, un nuevo ámbito funcional: los gestores de información. Si antes anunciábamos la necesidad de fortalecer el ámbito funcional de los gestores públicos, aquí corresponde dar un salto cualitativo más hacia adelante y también poseer gestores de información. Un gestor de información es un profesional con conocimientos tecnológicos, con conocimientos de técnicas de investigación social a nivel cuantitativo y cualitativo y con potentes capacidades analíticas. Se trata de unos profesionales que sepan buscar y tratar la información crítica: manejar encuestas y estadísticas, realizar trabajos de campo cualitativo, manejarse con las nuevas redes sociales derivadas de la tecnología, tener capacidad analítica para tratar la información y sistematizarla, para detectar los problemas y anticiparlos, etc. Y con estos profesionales utilizar los instrumentos que permiten una mayor inteligencia institucional: desde la contabilidad analítica hasta el *data warehouse*, el *open data* y el *big data*.

Aunque no somos especialistas en esta materia, por experiencia práctica proponemos la siguiente estrategia, delimitada por fases, para disponer de mayor información e inteligencia institucional:

- Primero, atacar el frente más sencillo y más básico que es la información de carácter económica. Los presupuestos públicos y el nivel de ejecución temporal de los mismos son una información claramente insuficiente para una gestión inteligente. Es necesario saber, para tomar decisiones y para evaluar, exactamente el coste de cada política, proyecto, servicio e iniciativa y ello se logra de forma relativamente satisfactoria con la contabilidad analítica. Este instrumento no resuelve todos los problemas pero da luz a muchas sombras: programas que parecía que tenían un coste cero resulta que tienen un coste real considerable; programas que parecían una ruina económica resulta que no lo son tanto, etc.

- Segundo, ubicar en un mismo sistema agregado de información los datos que están desagregados en sistemas de información y bases de datos feudales y artesanales. Es usual la gestión de la información de las instituciones públicas de forma feudal: cada unidad tiene su propia información que guarda celosamente y que proporciona a cuenta gotas, ya que lo considera como su fuente de poder. Además, suelen gestionar de forma artesanal esta información mediante bases de datos precarias que son poco modernas y deficientes. Se oculta la información como un mecanismo de poder, pero también como defensa a la vergüenza de poseerla de forma tan precaria. Al final se puede sobrevivir con este modelo porque siempre hay alguna persona que tiene una visión de conjunto, que conoce los déficits y la lógica histórica de la estratificación geológica de la información, pero cuando este personaje se ausenta del trabajo se paraliza la gestión y la precaria inteligencia institucional.

La mejor forma de agregar la información para fomentar un sistema de inteligencia institucional es un sistema de *data warehouse*. En el contexto de la informática, *data warehouse* (almacén de datos) es una colección de datos orientada a un determinado ámbito (empresa, organización, etc.), integrado, no volátil y variable en el tiempo, que ayuda a la toma de decisiones en la entidad en la que se utiliza. Se trata, sobre todo, de un expediente completo de una organización, más allá de la información transaccional y operacional, almacenado en una base de datos diseñada para favorecer el análisis y la divulgación eficiente de datos. El almacenamiento de los datos no debe usarse con datos de uso actual. Los almacenes de datos contienen

a menudo grandes cantidades de información que se subdividen a veces en unidades lógicas más pequeñas dependiendo del subsistema de la entidad del que procedan o para el que sea necesario. Así, por ejemplo, en la gestión de una universidad se trata de agregar en un mismo instrumento cuatro grandes bases de datos: los complejos datos sobre el personal, los complejos datos sobre la gestión económica (estos dos son imprescindibles en cualquier tipo de organización) y, en este ejemplo concreto, los datos sobre la gestión docente y los datos sobre la producción investigadora. El *data warehouse* no es un cuadro de mando (aunque se puede generar a partir de sus datos) sino un sistema de inteligencia institucional, ya que mediante el cruce de las diferentes bases de datos surge un nuevo tipo de información muy potente por su carácter agregado. El *data warehouse* no solo es un instrumento potente de inteligencia y control interno, sino que es esencial para la dirección de los sistemas complejos de redes de organizaciones que operan de forma autónoma bajo la dirección estratégica de la institución que ejerce el rol de principal. Por ejemplo, un sistema de sanidad en el que hay varios hospitales públicos o privados que prestan servicios públicos. Es imprescindible que el organismo que ejerce la función de principal posea un *data warehouse* con información en detalle de la gestión interna y de producción de estos centros hospitalarios. Con este instrumento no solo se sabe lo que hace cada centro, sino que la inteligencia se genera comparando costes y resultados entre los diferentes centros, y costes y resultados mediante series históricas por centros y entre centros de gestión. Si se debe ejercer el rol de timonel, una parte esencial del timón es un *data warehouse*.

- Tercero, la mayoría de la información que poseemos en el *data warehouse* debería incorporarse al *open data*. El *open data* es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertas, como el *software* libre, el código abierto y el acceso libre. Los datos abiertos están centrados en material no documental, como información geográfica, datos médicos, biodiversidad, etc. Son fuentes de datos que históricamente han estado en control de organizaciones, públicas o privadas, y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, *copyright* y patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que

ser puestos a disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que es información que pertenece a la sociedad y son datos que han sido creados u obtenidos por administraciones públicas financiadas por toda la ciudadanía. Más allá de esta filosofía, que sería aplicable a las empresas privadas, el *open data* es para las instituciones públicas una exigencia ineludible derivada de la obligación política, moral, social e incluso legal de ser transparentes y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información pública. Siguiendo el ejemplo anterior de la universidad, esta debe proporcionar información sobre la gestión y los resultados docentes (así, los potenciales alumnos tienen más información a la hora de elegir una universidad u otra), sobre la gestión y los resultados de la actividad investigadora (los ciudadanos tienen el derecho a saber los resultados y el volumen de productividad de una investigación que ha sido financiada públicamente), pero también, si la universidad es pública, debe proporcionar datos sobre su gestión de personal y su gestión económica. Solo una parte marginal y debidamente justificada de la información presente en el *data warehouse* no debería estar disponible en el *open data*.

- Cuarto nivel, y ya a un grado muy especializado, las instituciones públicas deberían considerar el *big data*. Por *big data* se hace referencia al tratamiento y análisis de enormes repositorios de datos, tan desproporcionadamente grandes que resulta imposible tratarlos con las herramientas de bases de datos y analíticas convencionales. La tendencia se encuadra en un entorno que no suena para nada extraño: la proliferación de páginas *web*, aplicaciones de imagen y video, redes sociales, dispositivos móviles, *apps*, sensores, Internet, etc., que generan un enorme volumen de información. Hablamos de un entorno absolutamente relevante para muchos aspectos, desde el análisis de fenómenos naturales como el clima hasta entornos como salud, educación, seguridad, etc. El *big data* sería necesario atenderlo a niveles de entorno presidencial, por ejemplo los gabinetes presidenciales potentes deben poseer información política y social sobre los debates, iniciativas y elementos de interés que se generan en la sociedad para poder detectar problemas de futuro y anticipar políticas públicas. Y también debería estar presente en ámbitos de gestión complejos y de servicios universales, como la sanidad, la educación y la seguridad. En estos ámbitos se debería manejar esta opción tecnológica, sin descartar agencias reguladoras de entidades financieras, de telecomunicaciones, eléctricas, etc. Por otro lado, la cantidad ingente de información interna y propia que manejan las

grandes administraciones públicas deben considerar esta opción tecnológica. Por ejemplo, una gran ciudad que apueste por el modelo de *smart city* puede llegar a poseer tanta información, derivada de millones de sensores, que tenga que recurrir a esta tecnología.

- *Gobierno electrónico.* La e-administración representa una enorme oportunidad para la renovación y el fortalecimiento institucional, pero también una gran ventana abierta a la innovación. Son muchos los avances en esta materia y muchas las reflexiones y aportaciones realizadas en el sector público de América Latina, ya que sus empleados públicos de élite siempre están atentos y seducidos por la modernidad. No hay duda que la implantación de la e-administración contribuye a una mayor eficacia (mayor calidad de los servicios públicos) y a una mayor eficiencia (mecanizar operaciones implica una menor necesidad de apoyo humano sobre las actividades estrictamente administrativas). Lo primero se va logrando de forma evidente, pero con elevados costes económicos. La crítica que se podría hacer en este punto es un exceso de celo en renovar los *front-office* y olvidarse, en muchas ocasiones, de reformar de forma profunda los *back-office*. Es decir, aparece un nuevo canal de comunicación con los ciudadanos, pero no se aprovecha para reformular las formas de gestionar y de prestar los servicios. Además, hay una ingente literatura preocupada por el fenómeno de la fractura digital que, con el tiempo, se va superando de una forma natural de la mano de los *smartphones*. Casi todo el mundo ya es digital, tanto las sociedades desarrolladas como las que no lo son tanto. Pero el segundo objetivo (lograr una mayor eficiencia del sistema público) sigue todavía siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los casos. Pero el problema de la implantación de la e-administración es que no ha llegado a ser útil todavía para renovar nuestras instituciones públicas y para hacerlas permeables a la innovación. La e-administración no es un tema exclusivo de la agenda de los tecnólogos, sino que es una oportunidad que debe ser contemplada y dirigida por la agenda de los gestores profesionales (que le dan sentido a una tecnología orientada a la reforma institucional y organizativa) y de los políticos (que le dan sentido democrático y de equidad a la hora de priorizar políticas y modelos institucionales).

- *Mejorar la gobernanza en la gestión público-privada.* El modelo de administración relacional, de la tercerización o de la colaboración público-privada ha llegado para quedarse. Y tiene todo el sentido este éxito, ya que no es sostenible ni posible que las administraciones públicas puedan atender con solvencia las oceánicas competencias y servicios que deben asumir. Si se desea lograr un modelo de Estado

El problema de la implantación de la e-administración es que no ha llegado a ser útil todavía para renovar nuestras instituciones públicas y para hacerlas permeables a la innovación.

proveedor del bienestar a los ciudadanos, que sea sostenible a nivel económico e institucional, no queda otra opción que lograr la participación y el concurso de las empresas privadas con ánimo y sin ánimo de lucro a la hora de prestar los servicios públicos y de asegurar con eficacia y eficiencia algunas tareas internas de la propia Administración. La administración pública del futuro será más reducida de la que es ahora en los países desarrollados, y seguramente similar al tamaño actual de las administraciones públicas de América Latina. Pero será una Administración totalmente distinta a la actual, ejerciendo básicamente las funciones de gran timonel de una constelación de organizaciones privadas que operan en el espacio público. Y el personal público será muy diferente al de ahora: más cualificado, con mayores competencias en materia de planificación, gestión de redes, y control y evaluación. En algunos países este proceso ya está muy avanzado y hay unas cuantas lecciones a aprender o a tener en cuenta de sus malas prácticas, ya que es un tema complejo y delicado que debe realizarse de una forma ejemplar. En primer lugar, hay que tener en cuenta los motivos reales que originan la tercerización: en muchas ocasiones, la motivación es reactiva (por problemas internos de la propia Administración) y no proactiva (buscar mayor calidad de los servicios de manera más eficiente). Cuando el estímulo a la externalización es solo reactivo, el proceso se inicia mal, ya que se trata de una “huida” y no de la búsqueda calculada de una mejora. En segundo lugar, es preciso definir si hay que establecer límites o no a la tercerización, es decir, pensar si determinadas funciones y servicios públicos que se consideran críticos (inteligencia institucional, que manejan información confidencial de los ciudadanos, que afectan derechos fundamentales de estos, etc.) no deberían ser objeto de tercerización. Finalmente, hay que atender, para que el sistema se cierre de forma satisfactoria, el diseño y los instrumentos de control y evaluación de la tercerización.

Bibliografía

CLAD (2003), “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz, Bolivia, 26 y 27 de junio; y refrendada por la XIII

Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz, Bolivia, 14 y 15 de noviembre (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9).
Grindle, Merilee S. (2010), “Constructing, Deconstructing,

- and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, Cambridge, Harvard University. Kennedy School of Government (HKS Faculty Research Working Paper Series).
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (1997), *La argumentación administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levitsky, Saúl y Murillo, Milton V. (2012), “Construyendo instituciones sobre cimientos débiles: lecciones desde América Latina”, en *Revista Polítai*, Año 3 N° 5, pp. 17-44.
- Longo, Francisco (2004), *Mérito y flexibilidad: la gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós.
- Narbondó, Pedro (2011), “Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20 N° 1, pp. 95-129.
- North, Douglas (1995), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1994), *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- Parrado, Salvador y Salvador, Miquel (2011), “The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies”, en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77 N° 4, pp. 687-712.
- Peters, B. Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Ramió, Carles (2001), “Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N° 21, pp. 75-116.
- _____ (2008), “Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas: la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 41, pp. 111-140.
- _____ (2012), *La extraña pareja: la procelosa relación entre políticos y funcionarios*, Madrid, Catarata.
- Ramió, Carles y García, Oriol (2006), “La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 35, pp. 207-246.
- Saavedra, Saúl (2014), “Análisis comparado de la evolución institucional del servicio civil de carrera en la administración pública nacional y en la Contraloría General de la República de Colombia en el período 1991-2010”, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Tesis Doctoral.

Las paradojas de la cohesión social en América Latina

**Nicolás M. Somma y
Eduardo Valenzuela**

Nicolás M. Somma

Ph.D. en Sociología por la Universidad de Notre Dame (EE. UU.). Es profesor asistente del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus áreas de docencia e investigación son la sociología política, los movimientos sociales y la sociología histórico-comparada. Es coautor del libro *Vínculos, creencias e ilusiones: la cohesión social de los latinoamericanos* (2008). Ha publicado artículos en varias revistas, incluyendo *Comparative Politics*, *Party Politics*, *Acta Sociológica*, *Journal of Historical Sociology*, *The Sociological Quarterly*, *Sociological Perspectives* e *Interface: a Journal for and about Social Movements*. Es Jefe de Magíster del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) e Investigador Asociado del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, Chile.

Eduardo Valenzuela

Es Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, profesor titular del Instituto de Sociología de la misma universidad, y D.E.A. de la École des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia. Sus áreas de investigación y docencia son la teoría sociológica, sociología de la cultura, sociología comparada, sociología de la religión y de la familia, y sociología de las drogas y el crimen. Ha realizado estudios en la línea de la comprensión hermenéutica, la moral, cultura popular y consumo de drogas en contextos de vulnerabilidad social, entre otros. Es coautor del libro *Vínculos, creencias e ilusiones: la cohesión social de los latinoamericanos* (2008). Sus artículos han aparecido, entre otros, en las revistas *Social Forces*, *European Journal of Social Theory*, *Revista Pysché*, *The Journal of International Drug, Alcohol and Tobacco Research*, y *Journal of Health Studies*. Es Investigador Principal del Centro Interdisciplinario de Estudios Interculturales e Indígenas.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

Instituto de Sociología

Facultad de Ciencias Sociales

Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC)

Av. Vicuña Mackenna 4860, Macul (campus San Joaquín)

Santiago - Chile

E-mails: nsomma@uc.cl

evalenzc@uc.cl

Llama la atención que las sociedades latinoamericanas, aun con sus problemas innegables, sigan funcionando y en pie. Esto plantea una paradoja: ¿cómo es posible que estas sociedades se mantengan relativamente cohesionadas dados los problemas crónicos que enfrentan?

Las paradojas de la cohesión social en América Latina*

Introducción

En los discursos de las élites políticas y académicas frecuentemente se enfatiza el déficit de cohesión social de los países de América Latina. Más allá de las singularidades nacionales, América Latina fue tradicionalmente caracterizada como una región con desigualdades económicas extremas, Estados débiles y represivos, gobiernos populistas y autoritarios, estancamiento tecnológico, informalidad económica y altas tasas de violencia y criminalidad. Este diagnóstico cobra más fuerza cuando se compara América Latina con el llamado “mundo desarrollado” de Europa Occidental y América del Norte. Desde la independencia, en los 1820 hasta hoy, las élites latinoamericanas prestaron atención a estos países en busca de modelos de desarrollo económico, político, social y cultural que se creían dignos de emular. Y aunque hay excepciones, el balance latinoamericano fue a menudo negativo: los modelos foráneos (encarnados, por ejemplo, en constituciones liberales o economías de mercado) no funcionaron bien, y los modelos autóctonos o híbridos que surgieron como reacción a tales fracasos (desarrollismo, populismo, etc.) también parecerían haber estado lejos de culminar en sociedades cohesionadas y desarrolladas al estilo europeo o norteamericano. Teniendo en cuenta este diagnóstico sombrío, llama la atención que las sociedades latinoamericanas, aun con sus problemas innegables, sigan funcionando y en pie. Esto plantea una paradoja: ¿cómo es posible que estas sociedades se mantengan relativamente cohesionadas dados los problemas crónicos que enfrentan?

Partiendo de esta paradoja global, este ensayo analiza tres paradojas específicas de la cohesión social en América Latina a partir de

Recibido: 15-08-2014. Aceptado: 21-01-2015.

(*) Los autores agradecen los valiosos comentarios y sugerencias de los evaluadores de la Revista del CLAD Reforma y Democracia, así como el apoyo de dos proyectos CONICYT del Ministerio de Educación de Chile: CONICYT/FONDAP/15130009 (Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social, del que Nicolás Somma es Investigador Asociado) y CONICYT/FONDAP/15110006 (Centro Interdisciplinario de Estudios Interculturales e Indígenas, del que Eduardo Valenzuela es Investigador Principal).

nuevos análisis de la encuesta EcosociAL 2007 y la Encuesta Mundial de Valores (EMV en adelante). Para ello, compara América Latina con el llamado “mundo desarrollado”. Se recurre a este último no porque se crea que haya que emularlo ciegamente, sino porque provee un marco de referencia que hace más manejable la reflexión, y porque para casi todas las dimensiones de interés existen datos comparables de buena calidad. Las tres paradojas son las siguientes: primero, ¿cómo puede prevalecer en la región más desigual del mundo, que a su vez es bastante rígida en términos de movilidad ocupacional, la creencia de que las desigualdades socioeconómicas obedecen a factores individuales antes que estructurales, así como un insospechado optimismo respecto a la movilidad ascendente futura de los individuos y sus familias? Segundo, ¿cómo pueden mantenerse en pie las instituciones políticas a pesar de los magros desempeños de los gobiernos y los bajos niveles de participación y confianza que suscitan en la población? Y, por último, ¿cómo es posible que los latinoamericanos no sean más intolerantes hacia los demás que los ciudadanos del norte desarrollado, dados sus bajos niveles de confianza interpersonal y la escasa vida asociativa? Además de documentar empíricamente estas paradojas se presentan algunas hipótesis preliminares orientadas a resolverlas.

Este escrito está más cerca de un ensayo en ciencias sociales que de un artículo científico. Si bien usamos variadas fuentes de datos, nuestra intención es presentar algunas hipótesis e interrogantes sobre la cohesión social en perspectiva comparada y ofrecer evidencia de respaldo que nos parece plausible pero no necesariamente concluyente.

El ensayo se estructura como sigue. Primero se discute brevemente el concepto de cohesión social y se presenta nuestra definición. Después se compara la cohesión social latinoamericana y del mundo desarrollado desde la perspectiva del mercado, la comunidad política y la sociedad civil. Para cada ámbito se plantea la paradoja latinoamericana y se ofrece una respuesta tentativa. Posteriormente se mencionan brevemente algunos países que se apartan del argumento general y se concluye.

Una concepción minimalista de la cohesión social

¿Qué entendemos por “cohesión social”? Este concepto tiene una larga historia en las ciencias sociales. Se remonta cuando menos a las reflexiones decimonónicas de Comte, Durkheim y Tönnies, quienes buscaban enfrentar la interrogante sobre cómo se mantendrían

unidas las sociedades europeas ante los cambios producidos por la industrialización y la disolución de antiguas formas de autoridad. En el siglo XX, la sociología se ocupó de la cohesión social a nivel macrosocial (Peña, 2008) mientras que la psicología social estudió la cohesión en grupos pequeños (Friedkin, 2004). Y en los años 90, varios gobiernos y organismos internacionales retomaron ese concepto como una manera de comprender e intentar resolver múltiples problemas que aquejaban a las sociedades desarrolladas -desde desempleo y crimen hasta segregación urbana y discriminación étnica (Berger-Schmitt, 2000)-. Las definiciones resultantes enfatizaron aspectos tales como la igualdad, los valores compartidos, la identidad y la diversidad (Peña, 2008). El resultado de todo esto fue la proliferación de definiciones y la ausencia de un consenso generalizado sobre el concepto.

Como en este ensayo nos interesa comparar regiones, nuestra concepción de cohesión social tiene que estar despojada de atributos que sean específicos de una región en particular. Para ello seguimos la definición minimalista de cohesión social de Green ...[et al] (2009: 19). Ella captura lo esencial del fenómeno para sociedades modernas que no están basadas predominantemente en la coerción: *“La cohesión social refiere a la propiedad por la cual sociedades enteras, y los individuos dentro de ellas, se encuentran unidas internamente mediante la acción de actitudes, comportamientos, reglas e instituciones específicas, que se basan en el consenso más que en la coerción pura”*. Por su flexibilidad y mayor distancia respecto a modelos políticos normativos, las definiciones minimalistas de cohesión social han ganado terreno recientemente en la academia (ver, por ejemplo, Chan ...[et al], 2006; Van der Meer y Tolsma, 2014; Peña, 2008).

Esta definición tiene varias ventajas. Respecto a otras definiciones más restrictivas, que enfatizan, por ejemplo, la equidad, la solidaridad o los valores comunes, la definición propuesta por Green ...[et al] se centra únicamente en la capacidad de las sociedades para mantenerse unidas y evitar la disgregación de los individuos, grupos y organizaciones que la componen. Ello permite identificar distintos modelos de cohesión social que se desarrollaron históricamente en diferentes sociedades. Siguiendo a Esping-Andersen (1999 y 2013), los autores identifican para las democracias desarrolladas del norte cuatro regímenes de cohesión social, entendidos como “configuraciones relativamente durables (pero no inmutables) de actitudes sociales y comportamientos que contribuyen al entrelazamiento a nivel societal y que están sustentados en arreglos institucionales particulares” (Green ...[et al], 2009: 63). Nosotros ampliamos el rango

La cohesión social depende mayormente de tres esferas: el mercado, la sociedad civil y la comunidad política, las que distribuyen variados recursos sociales, materiales y simbólicos. Ello produce bienestar y motiva a los individuos y organizaciones a construir vínculos estables entre sí que no están basados en la coerción.

de comparación a América Latina (y por eso mismo no nos enfocamos en las diferencias dentro del mundo desarrollado).

También, gracias a su flexibilidad, esta definición es útil para entender las paradojas de la cohesión social en nuestra región (las que se volverían incomprensibles con definiciones más rígidas). Finalmente, esta definición le da un lugar relativamente menor a la coerción (aunque no la descarta). Esto es útil para estudiar sociedades democráticas de millones de habitantes, cuya cohesión no puede depender mayormente de la fuerza y la obediencia basada en el temor -como sí era el caso para muchas sociedades premodernas-.

Si bien la definición minimalista provee un punto de partida, por sí sola es insuficiente para nuestro ejercicio empírico comparado: precisamos una guía para decidir dónde observar, aunque sea indirectamente, algo tan elusivo como la cohesión social. Aunque existe un variado menú de indicadores para medir la cohesión social (BID, 2006; Berger-Schmitt, 2000; Chan ...[et al], 2006), la literatura para el mundo desarrollado (Adelantado ...[et al], 1998; Esping Andersen, 1999 y 2013; Green ...[et al], 2009) y América Latina (Peña, 2008; Marcel y Rivera, 2008) sugiere que la cohesión social depende mayormente de tres esferas: el mercado, la sociedad civil y la comunidad política. Estas tres esferas distribuyen variados recursos sociales, materiales y simbólicos entre la población. Ello produce bienestar y motiva a los individuos y organizaciones a construir vínculos estables (aunque no inmutables) entre sí que no están mayormente basados en la coerción -en otras palabras, asegurando la cohesión social-. Cuando estas esferas fallan y dejan de proveer bienestar emergen incentivos para romper esos vínculos, generando anomia y desintegración. Luego veremos cómo cada esfera genera tipos específicos de cohesión que se combinan histórica y geográficamente de distintas maneras. Además, esta conceptualización permite derivar, para cada esfera, una serie de indicadores empíricos que permiten aproximarnos a la cohesión social y que, en varios casos, coinciden con los empleados por la literatura bajo marcos conceptuales distintos (BID, 2006; CEPAL, 2007).

Finalmente, ¿qué ocurre cuando la cohesión social se pierde o alcanza niveles extremadamente bajos? ¿Cómo identificar tales situaciones? Nuestra definición implica que la cohesión se pierde o bien cuando se rompen los lazos que unen a los individuos y organizaciones de una sociedad (desintegración), o bien cuando ellos se mantienen fundamentalmente por la coerción (integración forzada).

La desintegración correspondería a sociedades que colapsan -dejan de existir como tales (Diamond, 2005)-. Esto puede deberse a factores externos, como invasiones devastadoras o catástrofes ambientales, o internos, como epidemias masivas, genocidios o guerras civiles que aniquilan o desplazan territorialmente a grandes segmentos de la población. Algunas sociedades que experimentan “Estados fallidos” podrían aproximarse a esta situación (Rotberg, 2004). Como ejemplos plausibles de integración forzada podrían mencionarse algunos períodos de los imperios antiguos (Egipto, Roma, Grecia), que descansaban en la esclavitud forzosa de buena parte de sus integrantes, o las sociedades totalitarias modernas (la Alemania nazi o la Unión Soviética de Stalin), cuyos vínculos dependían en buena medida (aunque no completamente) de la persistencia del miedo y la represión (Arendt, 1968).

Cohesión social a través del mercado

Entendemos por “mercado” al conjunto de instituciones y relaciones sociales que se crean a raíz del intercambio de bienes y servicios (Adelantado ...[et al], 1998: 130). Existen al menos cuatro mecanismos mediante los cuales los mercados podrían generar cohesión social. Primero, considerando el mercado de trabajo, ciertas ocupaciones pueden proveer beneficios materiales y emocionales que contribuyan a vínculos duraderos entre los individuos y las organizaciones, generando cohesión a nivel agregado (Tokman, 2007: 92). Segundo, el acceso vía mercado a bienes y servicios de salud, educación, transporte, comunicación y entretenimiento que satisfacen necesidades básicas, producen bienestar y ayudan a generar mayores niveles de cohesión social. Tercero, el mercado puede contribuir a la cohesión mediante la generación de *expectativas* de logro futuro. Así, sociedades en que proporciones importantes de la población consideran que estarán mejor económicamente en el mediano plazo deberían estar más cohesionadas que en las que ello no ocurre, porque esas expectativas motivarían comportamientos prosociales. Las ilusiones -no solo los logros- cohesionan. Finalmente, las creencias sobre cómo la sociedad distribuye recompensas importa. Sociedades modernas en que una alta proporción de la población considera que su nivel de vida depende esencialmente de atributos heredados, tales como la “cuna”, el apellido o la riqueza de la familia de origen, deberían plantear mayores problemas de cohesión que sociedades en que prevalece la creencia de que lo decisivo son atributos individuales

La desintegración también resulta de mercados de consumo que ofrecen bienes deseables pero inaccesibles para importantes sectores de la población, y de sistemas de estratificación percibidos como cerrados, injustos e incapaces de proveer bienestar en el futuro.

-talento, inteligencia, esfuerzos (Bucca, 2009; Mann, 1970: 426-427; Sorj y Tironi, 2007: 122; Tironi, 2008)-.

Así como el mercado puede generar cohesión en algunas circunstancias, es evidente que en otras puede producir desintegración social. Ello puede ocurrir como resultado de mercados de trabajo inseguros y excluyentes (Tokman, 2007: 92), saturados de ocupaciones que otorgan bajas recompensas materiales y emocionales, y en los que la educación no ofrece los retornos esperados. La desintegración también resulta de mercados de consumo que ofrecen bienes deseables pero inaccesibles para importantes sectores de la población, y de sistemas de estratificación percibidos como cerrados, injustos e incapaces de proveer bienestar en el futuro.

Cohesión vía mercado: análisis comparado

¿Dónde parece haber mercados más cohesionadores, en América Latina o en el mundo desarrollado? Al menos considerando indicadores económicos objetivos, da la impresión que el mercado tiene menos capacidad para cohesionar en la primera que en el segundo. En 2008, los países de América Latina y el Caribe, considerados globalmente, tenían un índice de Gini de 48,3, mucho mayor no solo que el de países de altos ingresos (con un Gini de 30,9), sino también mayor que el del Medio Oriente y Norte de África (39,2) y Asia (40,4) (Ortiz y Cummins, 2011: 26). En teoría, tanta desigualdad crea un suelo fértil para el descontento y las explosiones sociales. Respecto al mercado de consumo, el poder adquisitivo en el mundo desarrollado es hoy en día aproximadamente cuatro veces mayor que en América Latina¹. Respecto a los mercados de trabajo, aunque los niveles de desempleo en América Latina y el mundo desarrollado son similares², en la primera el nivel de informalidad es superior y la duración promedio de los trabajos es menor, lo que supone mayor inseguridad y vulnerabilidad para la población activa y sus familias (Tokman, 2007; Marcel y Rivera, 2008).

Los indicadores económicos subjetivos apuntan a lo mismo. Según la EMV, en promedio los habitantes del mundo desarrollado se encuentran significativamente más satisfechos (al nivel de 0,001) con la situación financiera de su hogar que los latinoamericanos³ (aunque la diferencia es pequeña: 0,6 puntos en una escala de 1 a 10, cuyo rango observado a nivel de países va de 5,7 a 7,8)⁴. Y cuando se pregunta por la clasificación de clase subjetiva, el 31% de los habitantes del mundo desarrollado se posiciona en las clases “alta” o “media alta”

(*versus* solo el 15% de los latinoamericanos), mientras que únicamente el 4,2% (*versus* un atendible 16%) lo hace en la clase baja (diferencias significativas al 0,001 con coeficientes gamma y tau-c). Respecto a la valoración de las ocupaciones, los latinoamericanos económicamente activos perciben sus ocupaciones significativamente más rutinarias (0,001) que los habitantes del mundo desarrollado (4,0 *vs.* 5,3 respectivamente en una escala donde 1 es “rutinaria” y 10 es “creativa”). Y los habitantes del mundo desarrollado parecen estar levemente más orgullosos que los latinoamericanos con sus trabajos -respectivamente, el 90% y el 85% se siente “muy orgulloso” con su trabajo (el coeficiente tau-c es 0,20, significativo al 0,05)-. Ambos indicadores marcarían un déficit de cohesión vía ocupaciones en América Latina.

La Tabla 1 sintetiza esta información. Parecería que la cohesión vía mercado funciona peor en América Latina. En el mundo desarrollado hay menos desigualdad e informalidad laboral, mayor poder adquisitivo y empleos más estables. La gente está más satisfecha con su situación económica, se auto-posiciona en mayor medida en clases sociales superiores, experimenta sus ocupaciones como más creativas y se siente más orgullosa de ellas (Tironi, 2010: 8 y Sorj y Tironi, 2007: 114 para conclusiones similares).

Tabla 1
América Latina *vs.* mundo desarrollado en indicadores
de cohesión social vía mercado

	América Latina	Mundo desarrollado	Mayor cohesión social
Índice de Gini	+	-	Mundo desarrollado
PBI per cápita	-	+	Mundo desarrollado
Desempleo	=	=	=
Informalidad	+	-	Mundo desarrollado
Duración promedio de empleos	-	+	Mundo desarrollado
Satisfacción con situación financiera del hogar	-	+	Mundo desarrollado
Clase subjetiva	-	+	Mundo desarrollado
Creatividad en trabajo	-	+	Mundo desarrollado
Orgullo con trabajo	-	+	Mundo desarrollado

Fuentes: varias especificadas en el texto.

Cohesión vía mercado: la paradoja

La paradoja de la cohesión vía mercado es que, a pesar de este diagnóstico comparativamente sombrío, los latinoamericanos perciben la

Sorprendentemente, las desigualdades y rigideces de la estructura social latinoamericana no producen posturas más pesimistas que en el mundo desarrollado.

estructura social como relativamente abierta y además mantienen fuertes expectativas de ascenso social. Veamos ambos puntos.

América Latina es la región más desigual del mundo y tiene menos movilidad vertical que los países desarrollados (Azevedo y Bouillon, 2009; Bucca, 2009; Torche, 2014). Alta desigualdad y baja movilidad deberían generar en la población un predominio de explicaciones estructurales de las diferencias socioeconómicas. Pero no es el caso. La encuesta EcosociAL 2007 exploró en detalle este punto⁵. Cuando se trata de explicar por qué algunas personas tienen mucho dinero en su país, solo una minoría (que varía del 7% al 26%, según el país) menciona explicaciones estructurales o adscriptivas, mientras que el resto prefiere explicaciones parcial o totalmente individuales. Algo similar ocurre con las explicaciones sobre la pobreza, donde una pequeña proporción (del 6% al 21%, según el país) prefiere explicaciones completamente estructurales. El resto (del 79% al 94%, según el país) prioriza explicaciones parcial o totalmente individuales (Valenzuela ...[et al], 2008: 56-57 y Bucca, 2009 para detalles).

La comparación regional realza el aparentemente injustificado “optimismo” de los latinoamericanos. La Encuesta Mundial de Valores preguntó, en diversas olas, dónde se situaba el entrevistado en una escala donde 1 corresponde a la frase “En el largo plazo el trabajo duro por lo general trae una buena vida” y 10 equivale a “El trabajo duro por lo general no trae el éxito. Depende más de la suerte o los contactos”. Los promedios para ambas regiones son prácticamente idénticos: 4,51 para el mundo desarrollado y 4,54 para América Latina (diferencia estadísticamente no significativa). Sorprendentemente, las desigualdades y rigideces de la estructura social latinoamericana no producen posturas más pesimistas que en el mundo desarrollado.

Adicionalmente, EcosociAL muestra que los habitantes de estos países tienen altísimas expectativas de movilidad social, tanto intra como intergeneracional: “Casi el 70% de la población considera que ascenderá socialmente en los próximos diez años y más del 80% espera que los hijos mejoren su posición social. Todas estas expectativas se concentran en movimientos de distancia larga [es decir, movimientos de 2 o más puntos en una escala donde 1=nivel económico más bajo y 10=nivel más alto] y atraviesan de manera similar a todos los países” (Valenzuela ...[et al], 2008: 52). Adicionalmente, entre quienes se auto-posicionan en los estratos económicos más bajos, el 44% piensa que llegará a los estratos medios o altos en los próximos diez

años, y el 67% considera que sus hijos lo harán (Valenzuela ...[et al], 2008: 53; Tironi, 2008). Aunque no existen datos comparables entre regiones sobre las expectativas de movilidad social, este “optimismo” es una manifestación importante de la cohesión social vía mercado en América Latina.

¿Cómo explicar esta paradoja? No tenemos una respuesta concluyente, pero aventuramos tres elementos. Primero, las amplias expectativas de movilidad parecen estar moldeadas a partir de la acelerada movilidad educativa absoluta (aunque no movilidad ocupacional relativa) que ha experimentado América Latina en los últimos cincuenta años, la cual llevó desde el analfabetismo hasta la educación superior a una proporción importante de la población en el lapso de una o dos generaciones (UNESCO, 2009). Como “las personas consideran su experiencia de movilidad absoluta más que relativa” (Torche, 2007: 31), a la hora de elaborar sus expectativas de movilidad, resulta difícil para la población general considerar que todos han avanzado simultáneamente y, por ende, que los progresos educativos no representan ventajas relativas. La movilidad educativa, basada en el sistema de recompensas escolares por mérito, tiende a ocultar muchas veces los poderosos mecanismos de reproducción cultural que subyacen en los sistemas educativos (Bourdieu, 1998). Un segundo elemento tiene que ver con la estructura ocupacional, muy marcada en América Latina por la informalidad laboral y el pequeño emprendimiento, que facilita una ideología del esfuerzo individual (Bucca, 2009). Finalmente, en América Latina, la conciencia de clase está poco mediatizada por la actividad de sindicatos y partidos obreros (Murillo, 2001). Organizaciones de este tipo diseminan explicaciones estructurales de la riqueza y de la pobreza y consideran -por la propia naturaleza de su actividad- que las oportunidades de bienestar se consiguen a través del esfuerzo colectivo más que por la tenacidad personal. Su debilidad histórica en América Latina permite entender el predominio de explicaciones individualistas del logro.

Cohesión social a través de la política

La vida política puede ser una fuente importante de cohesión social, y uno de los motores de ello es el Estado. Según los filósofos contractualistas europeos, el Estado obliga a los ciudadanos a cumplir con ciertas obligaciones. A cambio, los protege física, legal y materialmente -y en contextos democráticos, además, escucha y procesa sus demandas-. Los Estados que cumplen con su parte del contrato

Países con instituciones estatales robustas, eficientes, transparentes y abiertas a las demandas ciudadanas se conjugarían con altos niveles de confianza institucional y respeto hacia los bienes públicos, generando cohesión social.

suscitan legitimidad, confianza y actitudes de respeto hacia los bienes públicos, contribuyendo a un círculo virtuoso de cohesión generada políticamente. Pero cuando la gente percibe que las instituciones no cumplen su cometido, o que las autoridades que las dirigen no saben o no quieren hacer su trabajo, la desconfianza prevalece y disminuyen los estímulos para pagar impuestos, votar u obedecer la ley (Mainwaring, 2006). Operativamente, países con instituciones estatales robustas, eficientes, transparentes y abiertas a las demandas ciudadanas se conjugarían con altos niveles de confianza institucional y respeto hacia los bienes públicos, generando vínculos estables entre individuos y organizaciones y, en última instancia, cohesión social.

La participación política también se relaciona con la cohesión social. En el mundo occidental, la expansión del sufragio a las clases trabajadoras, las mujeres y las minorías étnicas atenuó las formas más dramáticas del conflicto social. Y las protestas pacíficas, iniciativas ciudadanas y boicots, si bien expresan descontento, también reflejan la creencia de que las autoridades son capaces de responder ante las demandas de la población (Dalton, 1988). Asimismo, altos niveles de interés hacia la política, aun cuando no estuvieran acompañados por participación, también reflejarían una comunidad política fuertemente cohesionada.

Finalmente, la nación es uno de los más antiguos elementos de las comunidades políticas capaces de generar cohesión social. Incluso poblaciones territorialmente dispersas, como el pueblo judío o el palestino, pudieron mantener un alto grado de cohesión gracias a la fuerte identificación con sus respectivas naciones. La cohesión en torno a símbolos nacionales unificadores -solidaridad por semejanza, según Durkheim (1967)- puede resultar decisiva para que las sociedades puedan coordinar acciones colectivas en situaciones de crisis tales como una guerra o un desastre natural. Una fuerte identidad nacional puede generar empatía y solidaridad entre compatriotas. Esto lo ilustra la disposición a transferir recursos y prestaciones sociales a connacionales pero no a inmigrantes o extranjeros -disposición que se encuentra detrás de la fortaleza del Estado social en países con solidaridad nacional intensa como Francia (Alesina y Glaeser, 2006)-. El nacionalismo también se liga a lo que Sorj y Tironi (2007: 117) llaman una “formación moral o republicana”, esto es, “ciertos valores y disposiciones constructivas respecto al orden socio-político y económico” que se transmiten en buena medida en la escuela. En síntesis, en una sociedad con una fuerte identidad nacional los individuos se

verían como semejantes, compartirían valores y gustos similares y, por tanto, tendrían bases más amplias para cooperar y encauzar sus diferencias.

Cohesión política: análisis comparado

Para evaluar la salud de la cohesión vía comunidad política comenzamos comparando el desempeño de los gobiernos y Estados en ambas regiones. Para ello recurrimos a los *Worldwide Governance Indicators* del Banco Mundial. Con base en seis indicadores ellos miden la evolución de tres dimensiones de desempeño: el proceso de selección, monitoreo y reemplazo de los gobiernos; la capacidad del Gobierno para formular e implementar efectivamente sus políticas; y el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones sociales y políticas (para más detalles, www.govindicators.org). La Tabla 2 muestra los promedios simples de cada región (dando el mismo peso a cada país) para el período 1996-2011. El rango de cada indicador va de -2,5 (que indica peor desempeño) a 2,5 (mejor desempeño). Los datos son elocuentes: en todos los indicadores el desempeño del mundo desarrollado es claramente superior al latinoamericano, y ello es más acentuado para la efectividad gubernamental, el imperio de la ley y el control de la corrupción⁶.

Tabla 2
Indicadores de calidad del Gobierno por región

	Voz y rendición de cuentas	Estabilidad política	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Imperio de la ley	Control de la corrupción
América Latina	0,11	-0,36	-0,23	-0,02	-0,47	-0,30
Mundo desarrollado	1,37	0,93	1,60	1,43	1,50	1,63

Fuente: Worldwide Governance Indicators.

¿En qué medida esto se refleja en las percepciones y comportamientos de los ciudadanos de ambas regiones? La EMV permite construir una escala que resume la confianza del público hacia siete instituciones políticas encargadas de regular sus actividades, protegerlos y canalizar sus demandas: Gobierno, partidos políticos, parlamento, fuerzas armadas, policía, sistema de justicia y administración pública. La escala va de 0 (confianza mínima) a 21 (máxima). El Alfa de Cronbach es 0,84. Como era de esperar, la confianza institucional

promedio es significativamente mayor (0,001) para los países desarrollados (10,4) que para América Latina (7,6). Si se tiene en cuenta que el rango observado de la escala va desde un mínimo de 5,2 (Perú) a un máximo de 12,4 (Finlandia), esta diferencia es apreciable.

La menor confianza institucional de los latinoamericanos, ¿es un fenómeno aislado o forma parte de un síndrome más complejo de desafección general con el *statu quo* político? Para responder esta pregunta construimos, en primer lugar, una escala de civismo, que promedia las respuestas a cuatro preguntas sobre en qué medida se justifican las siguientes conductas (1 = nunca, 10 = siempre): reclamar beneficios estatales para los que no se está habilitado; no pagar tarifas en el transporte público; mentir en la declaración de impuestos si se tiene la oportunidad; y aceptar un soborno mientras se cumple una función determinada (Alfa de Cronbach = 0,71). Esta escala refleja la legitimidad de comportamientos no cooperativos, que en la literatura anglosajona se denominan “free-rider” (Olson, 1965). Tales comportamientos reducen los recursos públicos sin reducir la demanda de bienes públicos, atentando contra la eficacia del sistema político y debilitando la cohesión vía comunidad política.

Los latinoamericanos exhiben en promedio niveles de civismo significativamente más bajos (0,001) que los habitantes de los países desarrollados (10,5 *vs.* 8,3 respectivamente, donde los valores más bajos indican más civismo). Esta diferencia es apreciable si consideramos que el rango observado de la escala va desde Suiza, el país más cívico con 6,8, hasta México, el menos cívico con 13,5, pasando entre medio por casos como Alemania (8,3), Francia (10,9), Chile (11,5) o Brasil (12,1).

Adicionalmente, los latinoamericanos declaran estar significativamente menos interesados en la política (0,001 utilizando coeficientes tau-c y gamma) que los habitantes del mundo desarrollado. Así, 29% *vs.* 52% respectivamente declaran tener mucho o algo de interés en la política. Lo mismo ocurre en relación con la participación en protestas. En el mundo desarrollado, el 61% de los encuestados declara haber apoyado iniciativas ciudadanas o “petitorios” en algún momento de sus vidas, cifra que baja al 23% para América Latina. Y mientras que en los países desarrollados el 27% declara haber participado en protestas pacíficas o legales alguna vez en su vida, solo el 15% lo hace en América Latina. Por último, mientras que el 18% de la población en los países desarrollados participó alguna vez en boicots, solo un ínfimo 3% lo hizo en América Latina. Las diferencias en los

La identidad nacional en América Latina parece ser tanto o más fuerte que en el mundo desarrollado.

tres indicadores de participación política son significativas al 0,001 utilizando coeficientes tau-c y gamma.

Cohesión política: la paradoja

Esta evidencia sugiere que las comunidades políticas latinoamericanas cohesionan menos que sus contrapartes del mundo desarrollado. Sus Estados son menos eficientes y capaces, y más corruptos y cerrados. Sus ciudadanos confían menos en las instituciones políticas y son menos cívicos, interesados y participativos que en el mundo desarrollado. Pero no se consideró hasta ahora un componente esencial de la comunidad política: la nación.

Para medir la intensidad de la identidad nacional se utilizaron dos preguntas. La primera refiere a cuán orgullosos se sienten los individuos con su nacionalidad. En este caso, el patrón observado hasta ahora se invierte: mientras que el 75% de los latinoamericanos dice sentirse muy orgulloso con su nacionalidad, solo el 47% lo hace en los países desarrollados (diferencia significativa al 0,001 con coeficientes tau-c y gamma). La segunda pregunta refiere al grado de prominencia de la identidad nacional. Se pregunta a qué grupos geográficos el encuestado siente pertenecer en primer lugar -localidad, región, país, continente y el mundo-. En promedio, los latinoamericanos consideran al "país" en mayor medida que los habitantes del mundo desarrollado (35% vs. 29% respectivamente). Es cierto que esta pregunta no es perfectamente comparable entre regiones dado que los europeos tienen una institución supranacional (la Unión Europea) como referencia para construir una identidad continental, lo que no ocurre en América Latina. Pero más allá de las razones, el punto es que la identidad nacional en América Latina parece ser tanto o más fuerte que en el mundo desarrollado, como sugieren las respuestas a ambas preguntas.

Estas preguntas, sin embargo, son poco específicas respecto al contenido de la identidad nacional. ¿Se trata de un nacionalismo comprometido, que llevaría a los individuos a hacer grandes sacrificios personales por su nación? ¿O se trata más bien de un nacionalismo declarativo, ligado a elementos de la vida cotidiana tales como, por ejemplo, el deporte o el ocio? No podemos saberlo con certeza, pero la pregunta sobre si se estaría dispuesto a pelear por el país puede suministrar alguna pista sobre cuán "geopolítico" es el nacionalismo en los países examinados. Latinoamérica parece ligeramente más nacionalista que el mundo desarrollado: mientras que el 69% de los

latinoamericanos estaría dispuesto a pelear por su país, el 63% lo hace en los países desarrollados (diferencia significativa al 0,001). Sin embargo, la brecha es proporcionalmente menor a la existente en los dos indicadores sobre identidad nacional considerados previamente (en particular, el de orgullo nacional), lo que sugiere que el mayor nacionalismo de los latinoamericanos no se vincularía demasiado a elementos geopolíticos. La contribución de la identidad nacional operaría más a través de semejanzas en la vida cotidiana que a través de una identidad fundada en momentos de crisis nacional. La Tabla 3 sintetiza los resultados de esta sección.

Tabla 3
América Latina vs. mundo desarrollado en indicadores de cohesión social vía política

	América Latina	Mundo desarrollado	Mayor cohesión social
Desempeño de Estados y gobiernos (6 indicadores)	-	+	Mundo desarrollado
Confianza institucional	-	+	Mundo desarrollado
Nivel de civismo	-	+	Mundo desarrollado
Mucho + algo de interés en la política	-	+	Mundo desarrollado
Participó en iniciativas ciudadanas	-	+	Mundo desarrollado
Participó en protestas pacíficas	-	+	Mundo desarrollado
Participó en boicots	-	+	Mundo desarrollado
Orgullo nacional	+	-	América Latina
Relevancia de la identidad nacional	+	-	América Latina
Dispuesto a pelear por el país	+	-	América Latina

Fuentes: Worldwide Governance Indicators y Encuesta Mundial de Valores.

Teniendo en cuenta lo anterior, la paradoja de la cohesión política en América Latina se puede plantear en los siguientes términos: ¿cómo pueden mantenerse en pie las instituciones políticas nacionales a pesar de su bajo desempeño y de los bajos niveles de confianza pública, participación ciudadana e interés que suscitan? Nuestra respuesta, por cierto tentativa, apunta al rol cohesionador que cumple la política informal, local y personalizada, en contraposición a las instituciones políticas abstractas a nivel nacional.

Como lo sugieren los *Worldwide Governance Indicators*, en perspectiva comparada las instituciones políticas latinoamericanas se mostraron bastante ineficientes a la hora de proveer bienestar a la población.

Los latinoamericanos, según las encuestas, confían menos en sus instituciones políticas nacionales que los habitantes de los países más desarrollados. Pero la política latinoamericana también tiene otra cara: la de los vínculos entre los caudillos y líderes partidarios locales de rango medio, y las masas de ciudadanos.

Salvando excepciones parciales como Uruguay, Costa Rica o Chile (Marcel y Rivera, 2008), los Estados y gobiernos latinoamericanos rara vez beneficiaron a las grandes masas con sistemas educativos, sanitarios y previsionales públicos de alta calidad (Mainwaring, 2006). Además, los escándalos de corrupción política (que involucraron en su momento a figuras de la relevancia de Lula, Menem, Fujimori o Chávez), el fraude electoral y la violencia política nunca escasearon. Dichos Estados tampoco lograron proteger exitosamente a la mayoría de la población del crimen organizado y la violencia en las calles, al punto que territorios importantes de México y Colombia, por nombrar los casos más obvios, están en manos de civiles armados. Las poblaciones civiles pobres, desde las favelas brasileñas hasta los campesinos de la selva guatemalteca, fueron en más de una ocasión víctimas de una brutal represión estatal. Y los sistemas judiciales, funcionando con un sesgo que desfavorece a las mujeres, los pobres, los campesinos y las personas de piel oscura, tampoco ayudan a construir confianza (O'Donnell, 2001). Esto permite entender por qué los latinoamericanos, según las encuestas, confían menos en sus instituciones políticas nacionales que los habitantes de los países más desarrollados.

Pero la política latinoamericana también tiene otra cara: la de los vínculos entre los caudillos y líderes partidarios locales de rango medio, y las masas de ciudadanos. Latinoamérica desarrolló desde muy temprano una tradición de vínculos informales, personalizados y cercanos entre políticos y ciudadanos. Durante las guerras de la independencia y el convulsionado siglo XIX, los caudillos locales solían proteger a las comunidades rurales y abastecerlas de alimentos a cambio de que estas se enrolaran en los ejércitos revolucionarios. En algunos casos, como Uruguay y Colombia, ello creó fuertes sentimientos de adhesión a colectividades partidarias que trascendían la política y permeaban todos los aspectos de la vida cotidiana -por ejemplo, los jefes locales eran padrinos muy convenientes-. Durante el siglo XX, los procesos de modernización y urbanización modificaron tales vínculos pero sin alterar su función cohesionadora. Los jefes políticos locales ayudaron al pobrerrío rural que llegaba a las ciudades a conseguir vivienda y servicios básicos y conectarse con comunidades religiosas y barriales. Al expandirse el derecho al voto a toda la población adulta se creó un masivo mercado electoral que los partidos políticos debían disputarse. Surgieron *brokers* partidarios que distribuían entre las clases medias y trabajadoras el acceso

a pensiones, salud o líneas telefónicas a cambio de apoyo político (Eisenstadt y Roniger, 1984). Hoy en día, este fenómeno está lejos de desaparecer incluso en países como Chile, donde tales vínculos fueron supuestamente más débiles que en el resto de la región (Luna, 2010). Aunque con ello la construcción de confianza en instituciones abstractas quedó de lado (Bargsted, Castillo y Somma, 2015), la política local y personalista cumplió un rol estabilizador al satisfacer muchas necesidades de la población y generar adhesiones con fuerte carga emotiva hacia sus líderes.

La relevancia de la política local permite explicar por qué, según la encuesta EcosociAL, en casi todos los países la confianza hacia figuras políticas personalizadas (como el presidente, los diputados del distrito, o el intendente o alcalde *de la ciudad donde vive el encuestado*) es mayor que la confianza en, respectivamente, el Gobierno, el congreso, y los intendentes o alcaldes *en general* (Valenzuela ...[et al], 2008: 30-31). Es decir, las personas confían más en el alcalde de su barrio o ciudad -a quien posiblemente ven de vez en cuando o de quien reciben algún beneficio tangible- que en la masa amorfa y “sin rostro” de los alcaldes del país. Esto remite a la llamada paradoja de Fenno (1978). Luego de una extensa investigación basada en entrevistas y observación participante, Fenno concluyó que los estadounidenses confían más en los parlamentarios de su distrito en particular que en los parlamentarios del Capitolio de Washington en general. En América Latina, dada la debilidad crónica de los Estados nacionales (Centeno, 2002; O'Donnell, 2001), muchas veces son los políticos locales quienes deben satisfacer las necesidades más inmediatas de la población. Esto compensa hasta cierto punto las falencias de las instituciones a nivel nacional y, en definitiva, contribuye a la cohesión vía comunidad política.

Cohesión social a través de la sociedad civil

Los sociólogos clásicos argumentaron tempranamente que la sociedad civil -entendida como el conjunto de grupos sociales y asociaciones voluntarias que trascienden la esfera íntima de la familia y los amigos- puede ser una fuente importante de cohesión social. Por ejemplo, Durkheim (1967) afirmó que en sociedades basadas en la solidaridad orgánica era necesaria la existencia de “grupos intermedios” de todo tipo -pero en particular ocupacionales- para mediar la relación entre los individuos y el Estado. Y en su análisis de los Estados Unidos en los 1830, Tocqueville (1947) postuló que las asociaciones voluntarias

La sociedad civil puede contribuir a la cohesión social cuando se caracteriza por altos niveles de asociatividad, confianza generalizada y tolerancia social. Inversamente, la cohesión social sería menor cuando tales elementos son escasos.

eran centrales para procesar los conflictos de manera pacífica en sociedades democráticas.

Consistente con ello, la literatura contemporánea sugiere que las organizaciones voluntarias son importantes para la cohesión social, porque promueven disposiciones específicas hacia la tolerancia, confianza y respeto al prójimo, permiten a los individuos resolver sus problemas más eficazmente que si lo hicieran individualmente, y porque la interacción social que tiene lugar en tales organizaciones produce bienestar personal y redes de apoyo (Putnam, 2000). Desde Tocqueville en adelante, los Estados Unidos han sido el referente histórico a la hora de analizar cómo las organizaciones voluntarias promueven la cohesión social. La reflexión sobre América Latina ha sido escasa, especialmente en términos comparativos (Valenzuela y Cousiño, 2000).

La contribución de la sociedad civil a la cohesión social opera también mediante la promoción de actitudes de confianza generalizada (que, a su vez, pueden ser promovidas por la vida asociativa). Para Banfield (1958), las sociedades basadas exclusivamente en una confianza restringida -en que los individuos solo confían en su círculo íntimo de amigos y familiares- tienen graves problemas de cohesión, porque todo aquel que no pertenezca a ese círculo es percibido como una amenaza y, por tanto, es legítimo aprovecharse de él. Por el contrario, cuando se confía en individuos que no se conocen personalmente la vida cotidiana se hace más fluida, los costos de transacción se reducen y se pueden llevar a cabo emprendimientos colectivos más complejos (Fukuyama, 1995).

Otro elemento relevante para la cohesión vía sociedad civil es la tolerancia social. Por ello se entiende la ausencia de rechazo -aunque no necesariamente la aceptación plena- hacia grupos habitualmente estigmatizados o excluidos o simplemente distintos a uno mismo en términos raciales, étnicos, religiosos o sexuales. La tolerancia es importante para la cohesión porque obstaculiza la polarización y el conflicto a lo largo de tales divisiones. Aunque existe bastante investigación sobre los determinantes individuales y ecológicos de la tolerancia en los Estados Unidos, el tema ha sido poco explorado para América Latina. En síntesis, la sociedad civil puede contribuir a la cohesión social cuando se caracteriza por altos niveles de asociatividad, confianza generalizada y tolerancia social. Inversamente, la cohesión social sería menor cuando tales elementos son escasos.

Cohesión vía sociedad civil: análisis comparado

La EMV permite comparar los niveles de asociatividad, confianza generalizada y tolerancia entre ambas regiones. Primero exploramos el nivel de participación en nueve tipos de organizaciones voluntarias. La Tabla 4 muestra, para cada tipo de organización, la razón entre el porcentaje de miembros (tanto activos como pasivos) en el mundo desarrollado y el porcentaje correspondiente en América Latina. Esta medida es preferible a la brecha porcentual absoluta entre regiones, porque permite controlar por las variaciones en niveles de participación en distintos tipos de organizaciones. La conclusión es clara: exceptuando organizaciones religiosas, la vida asociativa en el mundo desarrollado es más intensa que en América Latina. Ello ocurre en especial cuando se considera la participación en sindicatos, organizaciones de consumidores, organizaciones deportivas o recreativas, organizaciones de caridad/humanitarias y organizaciones profesionales. También ocurre, aunque en menor medida, respecto a organizaciones artísticas, musicales o educativas; partidos políticos; y, en forma mínima, organizaciones ambientalistas. Todas las diferencias son estadísticamente significativas al nivel de 0,001.

Tabla 4
Participación en organizaciones voluntarias por región (en %)*

	América Latina	Mundo desarrollado	Razón % miembros mundo desarrollado / % miembros América Latina
Sindicatos	11	25	2,3
Org. consumidores	6	11	1,8
Org. deportiva o recreativa	22	37	1,7
Org. caritativa/humanitaria	16	25	1,6
Org. profesional	12	18	1,5
Org. artística, musical o educativa	19	23	1,2
Partido político	12	14	1,2
Org. ambientalista	11	12	1,1
Iglesia u org. religiosa	53	42	0,8

Fuente: Encuesta Mundial de Valores.

* Se suma el porcentaje de miembros activos y pasivos.

Para comparar los niveles de confianza interpersonal entre ambas regiones recurrimos a dos preguntas de la EMV. La primera -y más frecuentemente utilizada en la literatura- solicita al encuestado elegir

entre dos afirmaciones: “se puede confiar en la mayoría de las personas” o “uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás”. Las diferencias entre ambas regiones son contundentes, y más aún que en la participación en organizaciones: mientras que el 43% de los habitantes del mundo desarrollado elige la primera, solo el 16% lo hace en América Latina (prueba de Chi-cuadrado significativa al 0,001). Es decir, los primeros casi triplican a los segundos en sus niveles de confianza interpersonal. Para validar este resultado se recurrió a una segunda pregunta también vinculada a la confianza interpersonal, que pide al encuestado que se sitúe en una escala donde 1=“la mayoría de la gente se aprovecharía de usted si tuviera la oportunidad” y 10=“tratarían de ser justos con usted”. Aunque el resultado es menos contundente que en la pregunta anterior (quizás por la tendencia de los encuestados a elegir los valores centrales), el mundo desarrollado aparece como más confiado que América Latina (promedios de 6,25 vs. 5,37 respectivamente, diferencia significativa al 0,001).

Cohesión vía sociedad civil: la paradoja

La comparación muestra que, salvo por el caso de las organizaciones religiosas, la sociedad civil latinoamericana tendría menor capacidad cohesionadora que su contraparte del mundo desarrollado. Pero la historia se complejiza al observar los niveles de tolerancia social. Para medirlos recurrimos a esta pregunta de la EMV: “En esta lista se enumeran varios grupos de personas. ¿Podría usted indicar aquellos que no le gustaría tener de vecinos?”. Se pregunta por los siguientes grupos: “drogadictos”, “personas de una raza o etnia distinta”, “personas que tengan SIDA”, “inmigrantes, trabajadores extranjeros”, “homosexuales”, “personas de una religión diferente”, “bebedores empedernidos”, y “personas que hablan otro idioma”.

Con el objetivo de tornar más manejable la información se realizó un análisis factorial. Este reveló tres factores estadística y conceptualmente consistentes⁷. El primero indica, gruesamente, el nivel de intolerancia étnico-religiosa-nacional: los ítems con las cargas factoriales (*factor loadings*) más altas refieren a gente con distinto lenguaje (carga de 0,75), raza-etnia (0,73) y religión (0,72), e inmigrantes (0,72). El segundo indica intolerancia hacia opciones o estados que, presumiblemente, son interpretados por los individuos como resultado de conductas sexuales “desviadas”: homosexuales (0,85) y enfermos de sida (0,77)⁸. El tercer factor indica intolerancia

Tomando en cuenta una vida organizacional comparativamente débil y una baja confianza generalizada, se esperaría que los latinoamericanos fueran, por lejos, más intolerantes que los habitantes del mundo desarrollado.

hacia los adictos a sustancias tóxicas -alcohólicos (0,84) y drogadictos (0,81)-.

Tomando en cuenta una vida organizacional comparativamente débil y una baja confianza generalizada, se esperaría que los latinoamericanos fueran, por lejos, más intolerantes que los habitantes del mundo desarrollado. Sin embargo, la Tabla 5, que muestra el puntaje de ambas regiones en cada uno de los tres factores (donde valores positivos indican mayor intolerancia), muestra que no es así: los habitantes del mundo desarrollado son más intolerantes a los diferentes en términos étnico-religioso-nacionales, y también a quienes abusan de sustancias tóxicas. Los latinoamericanos son solo más intolerantes en el factor vinculado a homosexuales y enfermos de sida. Las tres diferencias son significativas al 0,001. Dada la manera en que se calculan los factores es difícil interpretar sustantivamente los valores de la Tabla 5, más allá de constatar qué región es más o menos tolerante.

Adicionalmente, construimos un índice de tolerancia que otorga igual peso a los ocho ítems señalados arriba. El promedio de ambas regiones es prácticamente idéntico: 7,1 para América Latina *vs.* 7,0 para el mundo desarrollado. Si bien esta diferencia es estadísticamente significativa al 0,001, no lo es sustantivamente. Por último, los tres países más intolerantes pertenecen al mundo desarrollado (Francia, Finlandia y Estados Unidos), no a América Latina. En suma, si bien los datos de encuesta no permiten afirmar que América Latina sea más tolerante que el mundo desarrollado, sí sugieren que el mundo desarrollado *no* parece ser más tolerante que América Latina, como cabría esperar considerando los indicadores previos sobre sociedad civil.

Tabla 5
Intolerancia social por región*

	Intolerancia étnico-religiosa- nacionalista	Intolerancia sexual	Intolerancia al consumo de drogas/alcohol
Mundo desarrollado	0,042	-0,100	0,094
América Latina	-0,082	0,197	-0,185

Fuente: Encuesta Mundial de Valores.

* Las celdas muestran el promedio regional en cada uno de los tres factores.

La Tabla 6 sintetiza los resultados de esta sección.

Tabla 6
América Latina vs. mundo desarrollado en indicadores
de cohesión vía sociedad civil

	América Latina	Mundo desarrollado	Mayor cohesión social
Participación en organizaciones voluntarias	-	+	Mundo desarrollado
Confianza generalizada	-	+	Mundo desarrollado
Tolerancia étnico-religiosa-nacionalista	+	-	América Latina
Tolerancia sexual	-	+	Mundo desarrollado
Tolerancia a consumo de drogas/alcohol	+	-	América Latina
Tolerancia (medida global)	=	=	=

Fuentes: varias especificadas en el texto.

La tercera paradoja del ensayo es la siguiente: ¿cómo es posible que nuestra región no sea más intolerante que el mundo desarrollado a pesar de la debilidad de su vida asociativa y los bajísimos niveles de confianza interpersonal? Nuestra respuesta, tentativa como todas las anteriores, se basa en la debilidad que alcanzaron históricamente los conflictos étnicos, internacionales y religiosos en nuestra región, en comparación con la situación europea y norteamericana.

Muchos autores han mencionado el papel crucial que, ya desde tiempos de la colonia, jugó el mestizaje para moderar las diferencias étnico-raciales en el continente latinoamericano (Montecino, 1996; Morner, 1967). Ello contrasta fuertemente con la ausencia histórica de connubio y matrimonio mixto en suelo norteamericano, que mantuvo la polarización étnica en su máxima tensión. Adicionalmente, en América Latina las diferencias nacionales y regionales aparecen obliteradas en el marco de una lengua e historia común que carece de guerras nacionales de importancia (Centeno, 2002). Nuevamente, ello contrasta con los históricamente altos niveles de polarización e intolerancia del mundo desarrollado. Considérese, en Europa, la formación de Estados nacionales extremadamente beligerantes desde el siglo XVI (Tilly, 1992) y su posterior desenlace en las dos guerras mundiales -originadas y animadas por las mayores potencias del mundo-, el éxito electoral de los partidos de extrema derecha desde los 1980 (Von Beyme, 2013), o las sangrientas guerras civiles yugoslavas de los 1990. Estados Unidos, la tierra del “melting pot”, no se queda atrás con su historia de segregación racial (parcialmente causante de

Los bajos niveles de asociatividad y confianza deberían conspirar contra la reproducción de los vínculos que mantienen unidas a las sociedades latinoamericanas. Lo que evita dicho escenario es una tolerancia benigna hacia el diferente y la ausencia de grupos demasiado cerrados. Esto es un producto histórico de la debilidad que adquirieron los conflictos étnicos, religiosos, lingüísticos y nacionales.

la Guerra de Secesión de los 1860), la abolición tardía de la esclavitud (mucho más tardía que en América Latina, exceptuando Brasil), y su estricto moralismo de raíces puritanas (Lipset, 1997).

América Latina tiene también un patrón religioso menos conflictivo. Aunque la conquista supuso el aniquilamiento de buena parte de la diversidad religiosa indígena, posterior a ello la unidad religiosa del continente se mantuvo hasta tarde, sin experiencias de “guerras religiosas” como en Europa. Si bien la heterodoxia religiosa en sus variantes laica y protestante termina produciéndose tardíamente, la intolerancia religiosa fue minimizada. La religiosidad latinoamericana está muy poco mediada eclesiásticamente, y esto entrega mucha importancia a una religiosidad popular que carece de ortodoxia y de organización institucional. Ello contribuye a la debilidad de las disputas y evita polarizaciones religiosas (Valenzuela ...[et al], 2008). Algunos estudios muestran que, salvo casos puntuales como México y Colombia, los clivajes religiosos en las preferencias electorales son débiles en América Latina, lo que sugiere también que el papel institucional de la religión no es demasiado consistente (Valenzuela ...[et al], 2008: caps. 5 y 6).

Finalmente, la tolerancia hacia la desviación social (alcoholismo y drogadicción, por ejemplo) es típica de modos de vida que no han sido estrictamente regulados. En nuestra región no se reprodujo el patrón europeo occidental de la familia nuclear, liderada por un patriarca que es venerado por su esposa e hijos y que impone una férrea disciplina de moderación y endogamia. Más bien tendió a primar un modelo cuyo centro era la madre sola que nutre y cría a sus hijos ante la ausencia de un padre errático, poco disciplinado y en ocasiones alcohólico (Montecino, 1996). Paradójicamente, esta indisciplina y ambigüedad de los vínculos familiares dificultó la formación de clanes cerrados y estrictos, que forman la base para la discriminación del diferente y la polarización social.

En síntesis, desde una perspectiva europea o norteamericana de la cohesión social, los bajos niveles de asociatividad y confianza deberían conspirar contra la reproducción de los vínculos que mantienen unidas a las sociedades latinoamericanas. Hemos argumentado que lo que evita dicho escenario es una tolerancia benigna hacia el diferente y la ausencia de grupos demasiado cerrados de ninguna clase -linajes, estamentos, corporaciones o mafias-. Esto, a su vez, es un producto histórico de la debilidad que adquirieron en nuestra región los conflictos étnicos, religiosos, lingüísticos y nacionales. Todo ello

opera como un seguro contra drásticas caídas en la desintegración social y anomia.

América Latina: ¿disparejamente cohesionada?

Como a lo largo del ensayo nuestro foco fue la comparación entre regiones, no consideramos algunos casos latinoamericanos donde últimamente la cohesión social no gozó de buena salud. Debemos hacer al menos una breve referencia a ellos, dejando para otra ocasión la pregunta sobre cómo explicarlos.

Colombia hasta tiempos recientes, y México en los últimos años, son dos casos donde la cohesión social sufrió como resultado de la baja capacidad integrativa de la comunidad política, a lo que también contribuyeron deficiencias del mercado. Colombia lleva ya seis o siete décadas sufriendo altos niveles de violencia política y social. Aunque sus protagonistas más visibles son las guerrillas y las organizaciones paramilitares enfrentadas al Gobierno, los orígenes de este proceso datan de los 1940, cuando los dos partidos políticos tradicionales -el Liberal y el Conservador- empezaron a llevar a cabo campañas sistemáticas de “limpieza” de militantes rivales en distintas regiones del país (ver Safford y Palacios, 2002). La espiral de venganzas terminó escapando al control de los partidos y dio lugar a la formación de redes de autodefensa rural que posteriormente nutrieron tanto a las organizaciones guerrilleras de los años 60 como a los narcotraficantes desde los 80.

El mercado también contribuyó a la falta de cohesión en Colombia. Parte del conflicto original se debió a la falta de tierras para el gran número de campesinos que las demandaban y a las irregularidades en la asignación de tierras en un contexto de frágiles derechos de propiedad. Y el súbito y visible enriquecimiento de los narcotraficantes generó entre las poblaciones pauperizadas expectativas de “dinero fácil” que promovieron el involucramiento de civiles en el crimen organizado (Safford y Palacios, 2002). Todo ello se acompañó, en la sociedad civil, de sentimientos de inseguridad y desconfianza. Los secuestros, desplazamientos territoriales y homicidios se naturalizaron, devaluando la vida humana.

México es otro caso interesante, aunque el deterioro de la cohesión social es más reciente. Hasta fines del siglo pasado la cohesión mexicana dependía fuertemente de la articulación “desde arriba” del Gobierno de partido único, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que mediante una combinación de castigos y recompensas

había construido lazos estables con las organizaciones sociales (Camp, 1996). Ello también comprendía un denso entramado de acuerdos informales entre las autoridades oficiales y organizaciones criminales, incluyendo las del narcotráfico (Serrano, 2007).

Este modelo empieza a desmantelarse en los 80. La ruptura de los acuerdos entre gobiernos y criminales produce una autonomización, dispersión y posterior rearticulación de dichas organizaciones. Ellas comienzan a dominar localidades o regiones enteras y a armar sus propios ejércitos, liberando todo su potencial violento.

La desintegración también avanzó por el lado del mercado. La crisis de la deuda de los 80 y los recortes del presupuesto público para programas sociales incrementaron la población errante, que comenzó a verse tentada por las oportunidades económicas que ofrecían organizaciones criminales cada vez más enriquecidas. Frustradas sus expectativas de movilidad, muchos jóvenes de sectores populares vieron en los mercados ilegales la única oportunidad visible de ascenso social (Maldonado, 2012). Dichas organizaciones no solo contrataron sicarios, vigilantes, cargadores, conductores y pilotos. También incorporaron a miles de personas con ocupaciones convencionales como secretarías, abogados e ingenieros financieros (Serrano, 2007).

La situación de Venezuela en los últimos años también ilustra las ambigüedades de la cohesión social latinoamericana, aunque de un modo distinto al colombiano y mexicano. La cohesión garantizada políticamente a partir del Pacto de Punto Fijo de 1958 fue desafiada a fines de los 80 desde el mercado, incapaz de cohesionar a la sociedad en un marco de espirales inflacionarias, devaluaciones y desabastecimiento. Las protestas (el “Caracazo” de 1989) y posteriores intentos de golpe de Estado (1992) abrieron una década intensa que culminó con el comienzo de la era chavista, que continúa -aun sin Chávez- hasta el momento. Varias medidas llevadas a cabo por Chávez pueden haber vigorizado la cohesión social venezolana: obras sociales, redistribución, activación de sectores populares vía políticas sociales, etc. Y su liderazgo carismático probablemente contribuyó a mantener unidas las diversas facciones dentro de su coalición. Pero su Gobierno también tuvo elementos polarizantes que pusieron a prueba la cohesión social: la concepción del campo político en términos de “amigos *vs.* enemigos”, los favoritismos a sus seguidores a la hora de administrar programas sociales, las violaciones a los derechos civiles y la concentración de poder en el Ejecutivo (Cyr, 2013; Kornblith, 2013).

Desde 2012, las debilidades del modelo económico basado en el petróleo comenzaron a sentirse bajo la forma de alta inflación, desempleo y escasez de alimentos básicos. Sumado a la muerte de Chávez y las dificultades del presidente Maduro para estabilizar la situación, ello configuró un escenario desfavorable para la cohesión social. Los homicidios, criminalidad, secuestros y violencia civil se incrementaron dramáticamente (Sagarzazu, 2014). El caso venezolano es interesante porque ilustra la fragilidad de una cohesión excesivamente basada en el personalismo y el carisma de un líder.

Conclusiones

América Latina ofrece condiciones aparentemente muy favorables para la generación de procesos de desorganización social en gran escala: las brechas socio-económicas y la desigualdad social son de las más agudas del planeta y los procesos de modernización se encuentran a medio camino -combinando simultáneamente los problemas del subdesarrollo y del desarrollo-. A ello se suma la reconocida debilidad de sus instituciones estatales y la ausencia de disciplina social. A pesar de esto, y salvo excepciones que notamos anteriormente, América Latina presenta actualmente una estabilidad política que sorprende a los observadores, carece de conflictos y polarización social muy pronunciada, y la desorganización social no da siempre origen a estados de anomia o de fragmentación demasiado agudos. La cohesión social latinoamericana se vuelve una paradoja.

Los mecanismos de integración vía mercado funcionan probablemente mejor que lo que habitualmente se espera: se logra sortear una distribución muy inequitativa de las oportunidades sociales con un agudísimo proceso de expansión y movilidad educativa absoluta que ofrece un horizonte de optimismo y prosperidad. La debilidad crónica de las instituciones políticas -especialmente de las instituciones democráticas como la judicatura y el parlamento- se compensan con una lealtad nacional muy pronunciada y la supervivencia sorprendente de redes de política personalista, que lubrican las relaciones entre el Estado y la sociedad civil aun en los países más modernizados (como Chile). Y la agudísima desorganización de la vida social -con niveles de asociatividad y confianza particularmente bajos- no produce segmentación, intolerancia ni refugio en grupos cerrados, que son típicos de situaciones de temor y anomia.

América Latina desafía las teorías que hacen descansar la cohesión social en una distribución equitativa de las oportunidades sociales,

América Latina desafía las teorías que hacen descansar la cohesión social en una distribución equitativa de las oportunidades sociales, garantizada por la prosperidad económica, y en las políticas de protección social del Estado.

garantizada por la prosperidad económica, y en las políticas de protección social del Estado. También un componente central de la cohesión social, como es la estabilidad del orden normativo y la consistencia de instituciones capaces de garantizar derechos y exigir deberes, no parece darse demasiado en este suelo. Las teorías tocquevilianas, por último, que hacen descansar la cohesión en la vitalidad de la vida asociativa y en la capacidad de producir comunidades suficientemente robustas para resolver problemas por sí mismas, están asimismo lejos de observarse aquí. Con todo, América Latina no parece doblegarse en una espiral de anomia y desintegración. A falta de una teoría que sea capaz de dar cuenta eficientemente de los mecanismos latentes de cohesión que operan en este caso, este ensayo ha querido poner los términos y ofrecer un motivo de reflexión para esta paradoja de la cohesión social.

Notas

(1) Ver los World Development Indicators del Banco Mundial (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>).

(2) Ver, por ejemplo, <http://www.statista.com/statistics/279790/unemployment-rate-in-selected-world-regions/>.

(3) Por “mundo desarrollado” nos referimos esencialmente a Europa Occidental, Estados Unidos y Canadá. En la EMV los países considerados dentro del mundo desarrollado son los siguientes (año de encuesta entre paréntesis): Canadá (2006), Finlandia (2005), Francia (2006), Alemania (2006), Italia (2005), Holanda (2006), Noruega (2007), España (2007), Suecia (2006), Suiza (2007), Inglaterra (2005) y Estados Unidos (2006). Los países latinoamericanos disponibles en la EMV son: Argentina (2006), Brasil (2006), Chile (2006), Colombia (2005), República Dominicana (1996), El Salvador (1999), Guatemala (2004), México (2005), Perú (2006), Uruguay (2006) y Venezuela (2000). Los tamaños muestrales varían, para la mayoría de los países, entre 1.000 y 1.200 casos, y los márgenes de error (en los pocos casos en que son reportados), entre 2,5% y 3,1% (http://www.jdsurvey.net/jds/jd-surveyAnalisis.jsp?ES_COL=131&Idioma=I&SeccionCol=08&ESID=501).

(4) Los resultados surgen de promediar las encuestas de los países en ambos grupos, otorgándoles el mismo peso con independencia del tamaño poblacional de cada país y del tamaño de la muestra.

(5) Se trata de una encuesta representativa de las poblaciones nacionales urbanas de siete países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú). Los tamaños muestrales varían entre 1.200 (Guatemala) y 1.700 (Brasil) casos (Valenzuela ...[et al], 2008: Anexo Metodológico).

(6) De todos modos, no hay que exagerar el nivel de inoperancia de los Estados latinoamericanos. De acuerdo a los estudios sobre Estados fallidos (Rotberg, 2004) del Fund for Peace, solo Colombia y Guatemala reciben actualmente la evaluación de “alerta muy alta” en América Latina (<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>).

(7) Se utilizó el método de componentes principales para extraer los factores, y el método varimax para rotarlos.

(8) Aunque obviamente se puede contraer el SIDA por vías no sexuales, especialmente en sus comienzos la enfermedad se asoció públicamente a conductas homosexuales. Eso explica que la intolerancia a los homosexuales y a los enfermos de SIDA estén fuertemente asociadas.

Bibliografía

- Adelantado, José; Noguera, José A.; Rambla, Xavier; y Sáez, Lluís (1998), “Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, pp. 123-156.
- Alesina, Alberto y Glaeser, Edward (2006), *Fighting Poverty in the US and Europe: a World of Difference*, Oxford, Oxford University Press.
- Arendt, Hannah (1968), *The Origins of Totalitarianism*, San Diego, Harcourt.
- Azevedo, Viviane y Bouillon, César (2009), “Social Mobility in Latin America: a Review of Existing Evidence”, Washington, BID (Research Department Working Papers; N° 689).
- Banfield, Edward C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Free Press.
- Bargsted, Matías; Castillo, Juan Carlos; y Somma, Nicolás M. (2015, por publicar), “Political Trust in Latin America”, en *Handbook on Political Trust*, Sonja Zmerli y Tom van der Meer (eds.), Edward Elgar Publishing.
- Berger-Schmitt, Regina (2000), “Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement”, Mannheim, Center for Survey Research and Methodology (Eureporting Working Paper; N° 14).
- BID (2006), *La cohesión social en América Latina y el Caribe: análisis, acción y coordinación*, Washington, BID. Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Bourdieu, Pierre (1998), *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*, Stanford, Stanford University Press.
- Bucca, Mauricio (2009), “Mérito y culpa en una sociedad estratificada: un modelo explicativo para las creencias sobre la riqueza y la pobreza en América Latina”, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Sociología. Tesis de Magíster en Sociología.

- Camp, Roderic A. (1996), *Politics in Mexico*, New York, Oxford University Press.
- Centeno, Miguel Angel (2002), *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*, University Park, The Pennsylvania State University Press.
- CEPAL (2007), *Un sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina*, Santiago, CEPAL.
- Chan, Joseph; To, Ho-Pong; y Chan, Elaine (2006), "Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research", en *Social Indicators Research*, Vol. 75 N° 2, pp. 273-302.
- Cyr, Jennifer (2013), "Que veinte años no es nada: Hugo Chávez, las elecciones de 2012 y el continuismo político venezolano", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33 N° 1, pp. 375-391.
- Dalton, Russell J. (1988), *Citizen Politics in Western Democracies: Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany, and France*, Chatham, Chatham House Publishers.
- Diamond, Jared (2005), *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, Penguin.
- Durkheim, Emile (1967), *De la división social del trabajo*, Buenos Aires, Schapire.
- Eisenstadt, Samuel N. y Roniger, Luis (1984), *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Esping-Andersen, Gosta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2013), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Chichester, John Wiley and Sons.
- Fenno, Richard (1978), *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown.
- Friedkin, Noah E. (2004), "Social Cohesion", en *Annual Review of Sociology*, Vol. 30 N° 1, pp. 409-425.
- Fukuyama, Francis (1995), *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, Free Press Paperbacks.
- Green, Andy; Janmaat, Jan G.; y Han, Christine (2009), *Regimes of Social Cohesion*, London, Centre for Learning and Life Chances in Knowledge Economies and Societies.
- Kornblith, Miriam (2013), "Chavismo after Chávez?", en *Journal of Democracy*, Vol. 24 N° 3, pp. 47-61.
- Lipset, Seymour M. (1997), *American Exceptionalism: a Double-Edged Sword*, New York, W. W. Norton and Company.
- Luna, Juan P. (2010), "Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: the Case of

- the UDI", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 42 N° 2, pp. 325-356.
- Mainwaring, Scott (2006), "State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes", en *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro (eds.), Stanford, Stanford University Press.
- Maldonado, Sergio (2012), "Drogas, violencia y militarización en el México rural: el caso de Michoacán", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74 N° 1, pp. 5-39.
- Mann, Michael (1970), "The Social Cohesion of Liberal Democracy", en *American Sociological Review*, Vol. 35 N° 3, pp. 423-439.
- Marcel, Mario y Rivera, Elizabeth (2008), "Regímenes de bienestar en América Latina", en *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica; Uqbar Editores.
- Montecino, Sonia (1996), *Madres y huachos*, Santiago, Sudamericana.
- Morner, Magnus (1967), *Race Mixture in the History of Latin America*, Boston, Little, Brown and Company.
- Murillo, María V. (2001), *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo A. (2001), "Reflections on Contemporary South American Democracies", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33 N° 3, pp. 599-609.
- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ortiz, Isabel y Cummins, Matthew (2011), "Global Inequality: beyond the Bottom Billion: a Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries", New York, UNICEF (Social and Economic Policy Working Paper; N° 2011-02).
- Peña, Carlos (2008), "El concepto de cohesión social", en *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana*, Eugenio Tironi (ed.), Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica; Uqbar Editores.
- Putnam, Robert D. (2000), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Rotberg, Robert (2004), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, Princeton University Press.
- Safford, Frank y Palacios, Marco (2002), *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Sagarzazu, Iñaki (2014), "Venezuela 2013: un país a

- dos mitades”, en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34 N° 1, Santiago, pp. 315-328.
- Serrano, Mónica (2007), “México: narcotráfico y gobernabilidad”, en *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. 1 N° 1, pp. 251-278.
- Sorj, Bernardo y Tironi, Eugenio (2007), “Cohesión social en América Latina: un marco de investigación”, en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1, 2ª Época, pp. 105-127.
- Tilly, Charles (1992), *Coercion, Capital, and European States: A.D. 990-1992*, Cambridge, Oxford, Basil Blackwell.
- Tironi, Eugenio (2008), *Social Cohesion in Latin America*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica; Uqbar Editores.
- _____ (2010), “El ‘milagro’ latinoamericano: o cómo es posible tanta cohesión con tanta desigualdad”, conferencia dictada el 8 de octubre en CasaAmérica, Madrid, España.
- Tocqueville, Alexis de (1947), *Democracy in America*, New York, Oxford University Press.
- Tokman, Víctor (2007), “The Informal Economy, Insecurity and Social Cohesion in Latin America”, en *International Labour Review*, Vol. 146 Nos. 1-2, pp. 81-107.
- Torche, Florencia (2007), “Movilidad intergeneracional y cohesión social: análisis comparado de Chile y México”, documento preparado para el proyecto Nueva Agenda de Cohesión Social en América Latina (NACSAL), elaborado por la Corporación de Estudios para Latinoamérica (CIEPLAN) y el Instituto Fernando Henrique Cardoso (IFHC).
- _____ (2014), “Intergenerational Mobility and Inequality: the Latin America Case”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 40, pp. 619-642.
- UNESCO (2009), “Education for All: Global Monitoring Report”, Paris, UNESCO.
- Valenzuela, Eduardo y Cousiño, Carlos (2000), “Sociabilidad y asociatividad: un ensayo de sociología comparada”, en *Estudios Públicos*, N° 77, pp. 321-339.
- Valenzuela, Eduardo; Schwartzman, Simón; Valenzuela, J. Samuel; Scully, Timothy R.; Somma, Nicolás M.; y Biehl, Andrés (2008), *Vínculos, creencias e ilusiones: la cohesión social de los latinoamericanos*, Santiago, Corporación de Estudios para Latinoamérica; Uqbar Editores.
- Van der Meer, Tom y Tolsma, Jochem (2014), “Ethnic Diversity and Its Effects on Social Cohesion”, en *Annual Review of Sociology*, Vol. 40, pp. 459-478.
- Von Beyme, Klaus (ed.) (2013), *Right-Wing Extremism in Western Europe*, New York, Routledge.

**Corrupción sistémica: límites y desafíos
de las agencias anticorrupción. El
caso de la Oficina Anticorrupción de
Argentina**

**David Arellano Gault,
Jesús Fidel Hernández Galicia y
Walter Lepore**

David Arellano Gault

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado, EE. UU. Profesor Investigador y Director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México con Nivel III (el más alto de su categoría). Actualmente es **Senior Editor** de **Organization Studies**. En los últimos años se ha especializado en temas de corrupción y agencias anticorrupción.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655
01210 México, D.F. - México
Tel.: (52) (55) 57279824
E-mail: david.arellano@cide.edu

Jesús Fidel Hernández Galicia

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Profesor asociado en la División de Administración Pública del CIDE. Sus líneas de investigación son teoría de las organizaciones, regulación, competencia económica y recientemente se ha enfocado en temas de corrupción.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655
01210 México, D.F. - México
E-mail: jesus.hernandez@cide.edu

Walter Lepore

Candidato a doctor por la **School of Public Administration** de la Universidad de Victoria, Canadá. Fue Profesor Asociado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) entre 2006 y 2010. Actualmente se desempeña como Coordinador de Proyecto en la **UNESCO Chair in Community-Based Research and Social Responsibility in Higher Education**. Sus principales líneas de investigación están ligadas al análisis organizacional de políticas públicas de transparencia y evaluación del desempeño, procesos de resolución de problemas públicos complejos, gestión de recursos humanos en el sector público y gobernanza.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: walepore@uvic.ca

La creación de una agencia anticorrupción demanda ser pensada como una *criatura social que requiere legitimidad y una estrategia de largo plazo* para sobrevivir y cumplir su objetivo.

Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina

Introducción

El propósito de este artículo es analizar los desafíos que implica el establecimiento de una agencia anticorrupción (AAC) como estrategia organizacional para abordar el problema de la corrupción sistémica en un país. El estudio rastrea el proceso de aprendizaje iterativo que requiere una agencia especializada para tratar un problema de corrupción sistémica, paso a paso y con “respuestas” **ad hoc** a las condiciones relacionales específicas que enfrenta cada sociedad. Con este objetivo se presenta un análisis longitudinal del caso de Argentina, el cual permite discernir lecciones, retos y recomendaciones para países que estén discutiendo propuestas contra el problema de la corrupción. Una AAC pretende ser una alternativa capaz de afectar situaciones de corrupción sistémica, dado que aspira a construir instrumentos organizacionales capaces de imponer disrupciones importantes a poderosas redes de corrupción al tiempo de modificar la percepción colectiva del fenómeno (Arellano, 2012). Sin embargo, lograr tal poder organizacional en una agencia especializada es algo que, evidentemente, un país afectado por una corrupción sistémica difícilmente puede construir. Por ello, este trabajo afirma que la creación de una AAC demanda ser pensada como **una criatura social que requiere legitimidad y una estrategia de largo plazo** para sobrevivir y cumplir su objetivo.

Para efectos de este estudio la corrupción es entendida en términos de Nye (1967: 419), esto es, cuando ocurre una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto o intención de adquirir un beneficio privado. Ahora bien, la corrupción sistémica es un problema que ocurre cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos.

Recibido: 10-07-2014. Aceptado: 27-11-2014.

La corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o hay la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.

La corrupción, en esta lógica, es un fenómeno “sistémico” porque diferentes actores buscan preservar las condiciones de rentabilidad que permiten mantener la maquinaria de la corrupción funcionando en forma equilibrada y constante; pero también porque es relativamente sencillo y bajo el costo de acceder a los mecanismos informales para adquirir un beneficio privado distinto al previsto en los cauces legalmente estatuidos. Entonces, la corrupción es sistémica cuando en casi cualquier organización pública se puede acceder a la red de corrupción o incluso hay la expectativa normalizada de adquirir un beneficio informal por parte de los usuarios y miembros de las organizaciones públicas.

Recientemente, el interés de los gobiernos por alcanzar resultados contra la corrupción ha llevado a que decenas de países funden AAC como una de las alternativas más ambiciosas¹. A pesar de las diferencias en estructura, una AAC puede definirse como “un organismo de carácter permanente financiado con recursos públicos, cuya misión específica es combatir la corrupción y reducir las oportunidades de corrupción mediante estrategias de prevención y castigo” (Sousa, 2009: 3). La creación de AAC es comúnmente impulsada por propuestas racional-instrumentales en las que prevalece una perspectiva de la corrupción como un acto de individuos que deciden corromperse. Esta perspectiva asume que el comportamiento de los agentes sociales puede ser dirigido racionalmente hacia objetivos prediseñados, utilizando incentivos -mecanismos conductistas, estímulos económicos y castigos- para que elijan no corromperse (Hodgson y Jiang, 2008; Rose-Ackerman, 2001). Esta literatura ha sido cuestionada cada vez más, dada alguna evidencia empírica que muestra cómo la corrupción se genera en relaciones sociales y políticas densas, donde la gente “cae como en resbaladilla” en la corrupción aun sin darse cuenta (De Graaf, 2007; De Graaf, Von Maravic y Wagenaar, 2010; Persson, Rothstein y Teorell, 2012; Anand ...[et al], 2004); o porque la propia definición de acto corrupto cambia de lugar en lugar y de cultura en cultura (Caiden, Dwivedi y Jabbara, 2001; Haller y Shore, 2005). Esta visión, menos mecánica y más amplia de la corrupción -como fenómeno social más que como actos de individuos descontextualizados-, probablemente es una de las explicaciones de porqué los resultados y efectividad de las AAC varían enormemente entre países que las han instaurado (Fjeldstad e Isaksen, 2008; Otahal, Palát y Wawrosz, 2013; Charron, 2008). En este trabajo se plantea analizar las AAC como organizaciones dinámicas que cambian y requieren (re)

Una agencia anticorrupción requiere prepararse para operar contra un rival colectivo que es capaz de reaccionar, boicotear y deslegitimar a la organización desde que la propuesta de creación es formulada en los ámbitos legislativos.

definir estrategias constantemente para (y al) enfrentar los ataques y presiones clandestinas desde las redes de corrupción. Para ello, nuestras interrogantes fueron: ¿cuáles son **los principales desafíos** que la corrupción sistémica impone a una AAC como organización?; y ¿cuál es la estrategia que una AAC determina con el fin de sobrevivir, legitimarse y poder enfrentar las condiciones de corrupción sistémica de su contexto?

Este estudio plantea que, en situaciones de corrupción sistémica, una AAC es, en realidad, una organización “bajo fuego” constante (**under siege**) por diferentes actores de todo el espectro de la sociedad (político, económico y social). Además, como toda organización, enfrenta su propia dinámica interna con límites de capacidades, recursos y racionalidad (March y Simon, 1958). Si una AAC es diseñada pensando solamente en atacar actos individuales, corre el peligro de fracasar o emprender una tarea inabarcable. Una AAC requiere prepararse para operar contra un rival colectivo que es capaz de reaccionar, boicotear y deslegitimar a la organización desde el momento en que la propuesta de creación es formulada en los ámbitos legislativos. Y debe hacerlo enfrentando estrategias y prácticas **ad hoc**, dadas sus limitaciones de tiempo y recursos con que transita por la contingencia propia de la acción organizacional (Crozier y Friedberg, 1981).

El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), creada en 1999, permite estudiar de una manera longitudinal los “dramas” (Pettigrew, 1985) y retos que una AAC debe enfrentar para legitimarse y sobrevivir en un contexto de corrupción sistémica. Algo claro que queda al estudiar longitudinalmente una AAC es que el proceso está repleto de contingencias y consideraciones político-culturales específicas que demandan de la organización un replanteamiento constante de la estrategia. La idea es que este estudio sea el primer intento para avanzar en una investigación más robusta y sistemática de varios países de América Latina que enfrentan un problema de corrupción sistémica.

El caso de Argentina fue seleccionado por varias razones, más allá de su tamaño económico y su relevancia específica en la política latinoamericana. Una primera razón es su cultura política, pues enfrenta retos (corporativismo y clientelismo) para construir -no sin grandes contratiempos- una sociedad basada en principios democráticos de acción y resolución de conflictos. Segundo, con un sistema presidencial y federal (altamente centralizado), Argentina sigue enfrentando un serio problema de corrupción pues ocupa el

puesto 106 en el Barómetro de Corrupción Global 2013 (Transparency International, 2013). A pesar de las limitaciones de este índice, es útil en un sentido acotado: supone una percepción particular sobre la forma en que el sector público, empresarios y partidos políticos colaboran en actos de corrupción. Tercero, la OAA ha sido puesta en funcionamiento desde hace 15 años con la idea fundacional de emprender **un abordaje sistémico al fenómeno de la corrupción**, lo que ofrece un período de tiempo relativamente adecuado para analizar su evolución, fortalezas y desafíos de sostener una AAC (Oficina Anticorrupción, 2001; De Michele, 2001). Este estudio está basado en diversas fuentes: documentos oficiales, información de archivo, legislación vigente y entrevistas con actores que conocen la experiencia argentina de primera mano.

La estructura del trabajo es la siguiente: primero se plantea la complejidad de la corrupción sistémica en contraposición con la perspectiva racional-instrumental. Luego se discute cómo las AAC son organizaciones contexto-dependientes que, desde la perspectiva racional-individual, han tenido impactos exitosos en casos específicos, pero que son difíciles de reproducir en sociedades con sistemas democráticos. En tercer lugar, es tratado el caso de la OAA como una **estrategia** en continua reformulación contra la corrupción sistémica. Posteriormente, son descritas las lecciones que otros países podrían aprovechar de la experiencia argentina para sancionar su propia AAC. Finalmente se plantean las conclusiones.

1. El desafío. La complejidad de la corrupción sistémica y las limitaciones del enfoque racional-individual

El reconocimiento internacional del problema de la corrupción para el desarrollo de los países ha generado importantes reflexiones acerca de cómo abatir y contener un fenómeno que mina la efectividad de las organizaciones, debilita la legitimidad de los gobiernos, reduce el bienestar de las sociedades, inhibe el desarrollo económico y encarece la cooperación en las relaciones sociales (Alcaide, 2005; Anechiarico, 2010; Rose-Ackerman, 2001; ASF, 2012; Rothstein y Uslaner, 2005). Estudios empíricos han demostrado la complejidad del problema: que los efectos de la corrupción son diversos, casi tanto como las causas que propician su proliferación; y explicarlo, modelarlo y predecir su proclividad es un asunto difícil (Chugh, 2013; De Graff, 2007; Jancsics, 2013; Jávora y Jancsics, 2013). Sin embargo, pese a la complejidad reconocida, todavía predomina un enfoque reduccionista; una tendencia

La perspectiva racional-instrumental adoptada para definir la corrupción, inevitablemente lleva a soluciones reduccionistas.

hacia la estandarización y homogeneización de paradigmas respecto a cómo resolver problemas y fomentar cambios de manera controlada (Brunsson, 2007; Boehm y Lamsdoff, 2009).

La perspectiva racional-instrumental adoptada para definir la corrupción, inevitablemente lleva a soluciones reduccionistas. Instituciones internacionales como la OECD, la FAO, Transparency International y el Banco Mundial han sido sólidos promotores de una agenda de recomendaciones para prevenir, investigar, castigar y reducir la corrupción (European Union, 2011; OECD, 2008a; ONU. ODCCP, 2002; Huther y Shah, 2000; Stapenhurst y Kpundeh, 1999). Estas propuestas instrumentalistas -con gran absorción en las agendas internas de cada país- definen la corrupción desde el ámbito individual y sin ningún interés en comprender la interacción compleja² que ocurre en las arenas de conflicto inter e intra organizacionales, ni en los factores específicos de cada sociedad. Esta perspectiva concibe a un individuo racional (calculador de costos-beneficios) como actor, promotor y ejecutor de actos corruptos, en donde la redefinición de incentivos -que coordinen objetivos y anulen asimetrías de información (Persson, Rothstein y Teorell, 2010)- es la vía para producir cambios casi automáticos en la generación del fenómeno (Rose-Ackerman, 2001; Jancsics, 2013; Serna, 2009).

Esta perspectiva usualmente no considera elementos relacionales, de contexto, tiempo, posición, poder y espacio en los escenarios proclives a la corrupción. De modo que la simplicidad sustituye a la complejidad del análisis con el objeto de proveer respuestas “fáciles de implementar” y con una lógica causal sencilla y directa. En consecuencia, los mecanismos prescritos para tratar la corrupción son, regularmente, de dos tipos: **de control** y **de castigo** (Stapenhurst y Kpundeh, 1999).

En esta perspectiva, **los castigos** intentan disciplinar a los individuos mediante la “normalización de conductas” y la internalización de reglas. Las recomendaciones más comunes son elevar castigos (costos), de modo que si se vincula la idea de una desventaja mayor al crimen, la idea de ser corrupto sería indeseable (Foucault, 2008).

Por lo que respecta a los **controles**, el modelo de corrupción propuesto por Klitgaard (1988) provee la base para el desarrollo de reformas racional-instrumentales conforme a un modelo **principal-agente** (Jiménez, García y Villoria; 2014). Klitgaard afirmó que la corrupción es proclive a ocurrir cuando hay un alto grado de poder monopólico con discrecionalidad y sin transparencia. De manera

Países con un problema de corrupción muy extendido, que han implementado estos mecanismos de control, siguen padeciendo el fenómeno de la corrupción junto con el encarecimiento relativo de la administración pública.

que las alternativas para confrontar al fenómeno son fortalecer la participación democrática, limitar el uso discrecional de la autoridad mediante normas y reglamentos, e incrementar la transparencia en los procesos decisionales. Tales acciones pueden ser efectivas en situaciones de corrupción relativamente acotadas (regiones, organizaciones, procesos o tiempos), pues se asume que la corrupción compete exclusivamente al **agente**. Empero, países con un problema de corrupción muy extendido, que han implementado estos mecanismos de control, siguen padeciendo el fenómeno de la corrupción junto con el encarecimiento relativo de la administración pública (OECD, 2008b; Serra, 2010)³. En estos casos, el fracaso se debe a una mala definición del problema. La corrupción requiere definirse en términos de un **problema de acción colectiva**, asumiendo que todos los individuos tienden a actuar de modo recíproco, que buscan su mayor beneficio y que las decisiones entre sujetos y grupos dependen de la expectativa de cómo esperan que actuarán los otros (Persson, Rothstein y Teorell, 2010; Jiménez, García y Villoria; 2014).

Dados estos elementos, es esencial reconocer que la corrupción se debe, en parte, a la debilidad de las instituciones y a su capacidad para incidir en la esfera individual, pero también requiere explicarse **desde un nivel colectivo más amplio**. Un nivel en el cual se capture la complejidad de la arena intra e inter organizacional. La corrupción sistémica puede definirse como un **problema de acción colectiva** y, al mismo tiempo, como un **problema perverso de política pública** (Sabet, 2012), no solo porque es difícil de definir y representar con precisión qué es y cómo se manifiesta, sino también porque la lucha contra el fenómeno requiere la corresponsabilidad y cooperación de varios actores -individuales y colectivos, con intereses y agendas divergentes, no siempre declaradas abiertamente-. Así planteado, la **corrupción sistémica es un problema de acción y responsabilidad colectiva**, factores que facilitan enormemente su auto-reproducción y estabilidad.

Si la corrupción ocurre cuando hay una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto de adquirir un beneficio privado (Nye, 1967), para hablar de **corrupción sistémica**, adicionalmente, es necesario que, primero, esta desviación del deber sea altamente recurrente -generalizada en diversas instituciones-. Segundo, que exista una expectativa social entre los individuos -y respecto del comportamiento ajeno- de que el incumplimiento de las normas formales es un fenómeno normal en determinadas condiciones -especialmente si puede obtenerse algún beneficio-. Tercero, que

haya una alta densidad de redes de corrupción capaces de proveer servicios o bienes de manera paralela a los canales formalmente estatuidos. Y cuarto, que en casi cualquier organización se pueda o haya la expectativa de acceder -si se busca y no sin un intercambio o costo- rápidamente a las facilidades alternativas que provee una red informal de corrupción. Dados estos factores, podemos hablar de corrupción sistémica, pues tales actores además pueden desarrollar mecanismos de resistencia para confrontar o boicotear cualquier intento de cambiar el **statu quo** de la red o el contexto. La corrupción, así vista, no es un acto de racionalidad individual sustantivamente, sino una relación social plenamente establecida, con intercambios, redes, instituciones y reglas informales que pueden ser estables y organizadas (Arellano, 2012).

La corrupción regularmente es más compleja -de explicar y tratar- cuanto más extendida es. Suele presentarse en procesos de perfeccionamiento iterativo, con formas de cooperación entre los miembros de la(s) organización(es). Tal dinámica **cuasi** inicua en el principio, con el tiempo suele institucionalizarse y configurar **un fenómeno de tipo sistémico** que requiere comprenderse en su propia lógica relacional. Esta complejidad se caracteriza porque:

- los actores generan métodos -procesos, lenguajes, discursos y costumbres- de gestión iterativa para interactuar, evitar la detección y el castigo (Brunsson y Olsen, 2007; Pinto, Leana y Pil, 2008);
- configuran jerarquías y redes paralelas de información y flujos de poder al interior y exterior de las organizaciones formales (Jávor y Jancsics, 2013);
- las operaciones secretas generan una división especializada de funciones y la distribución de beneficios conforme a las responsabilidades asumidas (Raab y Milward, 2003);
- la especialización de actores permite que las operaciones se realicen en espacios de ambigüedad normativa, como “errores administrativos” (Jávor y Jancsics, 2013; Vaughan, 1999);
- la estabilidad y los dividendos del reticulado posibilitan admitir en connivencia a actores encargados de activar las alarmas y mecanismos de control establecidos (Raab y Milward, 2003); y porque
- la amplitud del fenómeno facilita su **normalización** (banalización) en la sociedad, al punto de que la corrupción es considerada omnipresente.

Ante estas condiciones, una AAC enfrentará un duro desafío si tiene como base de acción un diseño que simplifica el comportamiento

Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas de una agencia anticorrupción es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica son estratégicos, cambian, se adaptan.

organizado de un fenómeno complejo a un mero problema de **principal-agente**. Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas que una AAC ejerce, sin atender los nexos, estrategias y percepción banalizada de complicidad corrupta, es muy probable que su función quede cooptada o que no sea capaz de detectar actos de corrupción, dado que los actores de un contexto de corrupción sistémica no son reactivos. Por el contrario, son estratégicos, cambian, se adaptan, son resistentes.

2. Agencias anticorrupción. Condiciones y contexto

El establecimiento de AAC es una estrategia regularmente adoptada en ámbitos donde los cuerpos investigativos o procuradurías generales se encuentran tan afectados que los delitos de esta clase no son investigados ni perseguidos a ningún nivel (Charron, 2008; Speville, 2008), y cuando las reformas de control del gasto público, procesos de licitación, auditorías y los controles fiscales no funcionan adecuadamente⁴. En estas situaciones, establecer una AAC supone realinear incentivos, mejorar sistemas de información y establecer mecanismos que modifiquen la conducta de los individuos a partir de controles y castigos. Sin embargo, también es necesario modificar la percepción y la disposición social hacia el fenómeno.

Según los supuestos estándar, las AAC se diferencian de otras organizaciones públicas porque generalmente tienen, primero, un ámbito de independencia (autonomía de mando y presupuestaria) que posibilita el cumplimiento de su misión; segundo, tienen poderes y competencias especiales para investigar y procesar/encauzar los casos; tercero, poseen una fuerte inclinación a establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (horizontal y vertical); y cuarto, procuran procedimientos para colaborar con otros organismos de control y poderes judiciales. Según algunos académicos (Sousa, 2009; Pilapitiya, 2008; Meagher, 2005; Heilbrunn, 2004), estas variables son clave para determinar la incidencia efectiva de una agencia.

Dichas variables, recomendadas para una AAC, afirman elementos de diseño (en términos de una aproximación racional-instrumental). Empero, tales medidas pueden entenderse como recomendaciones que subestiman la complejidad de la corrupción sistémica y que refuerzan la idea de estas agencias como una suerte de centinela capaz de abatir la corrupción. De ningún modo puede negarse que haya una serie de elementos mínimos para el funcionamiento de una AAC. El problema está en concebir que incrementando o robusteciendo los mecanismos

En los países en que ha habido un éxito evidente de las agencias anticorrupción (Singapur, Hong Kong e Indonesia), este se ha producido por la prevalencia que el Gobierno otorga a la idea del “interés público” y al ámbito de “lo público” sobre los derechos individuales y el ámbito de “lo privado”.

de denuncia, investigación y castigo se obtendrán resultados favorables. Si la corrupción es sistémica, no hay duda de que los actores sabrán boicotear a la agencia y encontrarán mecanismos informales o formales para protegerse o retardar procesos en su contra.

Ahora bien, en los países en que ha habido un éxito evidente de las AAC (Singapur, Hong Kong y, recientemente, Indonesia), podría decirse que este se ha producido por la prevalencia que el Gobierno otorga a la idea del “interés público” y al ámbito de “lo público” sobre los derechos individuales y el ámbito de “lo privado”. En estos casos:

1. El poder y las facultades que ejerce la AAC son tan amplios e invasivos que propician un clima de miedo, fragilidad e incertidumbre para el sujeto potencialmente corrupto. La dinámica que se genera es una suerte de panóptico (Foucault, 2008) en donde una parte importante de la vida privada puede ser vigilada y afectada -e. g. revisión de cuentas financieras, intervención de llamadas telefónicas, confiscación de bienes, leyes de protección de testigos, listas negras, operaciones encubiertas, y acciones con potencial daño a la reputación individual- (Princeton University, 2013; MacMillan, 2011; Mao, Wong y Peng, 2013).

2. Los mecanismos de detección, control y castigo de prácticas corruptas son tan severos que propician el cumplimiento de contratos y el deber de los funcionarios. Inhiben un problema de acción colectiva. Hay una relativa certidumbre entre las prácticas esperadas de ciudadanos y funcionarios. Es un equilibrio tal que los individuos no están dispuestos a arriesgar la certidumbre que garantiza el mantenerse dentro de la ley, puesto que las redes ilícitas existentes enfrentan un constante riesgo de auto-sabotaje (mediante programas de indulgencia). Es decir, se crean barreras legales altas y la vida privada puede volverse tan diáfana a lo público que no es eficiente tratar de crear prácticas ilegales alternas a los cauces jurídicamente estatuidos. Pese a la lógica racional-instrumental, la solución funciona por lo abrasivo de las normas que suprimen desviaciones y asimetrías de información.

3. En contextos de corrupción sistémica, las AAC poseen un poder muy significativo y relativamente proporcional a la complejidad del escenario -facultades legales, presupuesto, número de personal experto, población concentrada geográficamente-. Inclusive tienen la capacidad de desechar obstáculos y breches legales (derechos humanos, principios **pro homine** y libertades) que traten de obstaculizar los juicios por prácticas de corrupción.

Este tipo de condiciones son difíciles de conciliar con sistemas de Gobierno democráticos; pero también son difíciles de reproducir

Para tratar de conciliar una agencia anti-corrupción y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas.

en una sociedad con una corrupción tan amplia que las redes y su influencia (**lobbying**) tienen efectos decisivos importantes en los procesos legislativos y en el diseño de políticas públicas (De Graaf, 2007). Entonces, una AAC para ser funcional debe reconocerse como parte integral de una serie de acciones contra un fenómeno nacional, pero también tan frágil como la capacidad de cabildeo que puedan ejercer los miembros interesados en preservar el **statu quo**.

Para tratar de conciliar una AAC y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas (pacto de integridad). Por lo tanto, un acuerdo entre actores políticos-administrativos-civiles y el establecimiento de una AAC son dos acciones indispensables para comenzar una lucha frontal contra la corrupción. Si una AAC es fundada con base en una serie de supuestos racional-instrumentales, pronto tendrá que iniciar una práctica de prueba y error para acondicionar sus mecanismos a las circunstancias específicas de su contexto y conforme a la complejidad sistémica del fenómeno. El período de adaptación en sí mismo implica un costo de oportunidad para la agencia y también el riesgo de que sea cooptada. Este proceso de adaptación y mejora es el que puede observarse en la historia de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), que en la práctica tuvo que adecuarse y definir “sobre la marcha” los derroteros para confrontar un escenario de corrupción sistémica.

3. La Oficina Anticorrupción de Argentina como “estrategia”

El análisis de este caso no se realiza desde una perspectiva del diseño formal y procedimental, sino entendiendo a la OAA como una estrategia de combate a la corrupción que se enmarca en un contexto político particular. Para guiar la discusión se adoptó la definición de “estrategia” sugerida por Mintzberg (1987): como “posición”, es decir, como “el medio de localizar a una organización en un ambiente, una fuerza mediadora -o aparejamiento- entre la organización y su contexto interno y externo”. De modo que la ubicación orgánica de la OAA es fundamental en su acción con el contexto y para obtener resultados factibles de lograr.

Definir la OAA en términos de estrategia de posicionamiento organizacional (Mintzberg, 1987) implica describir y explicar la “direccionalidad” (la decisión de incidencia) de la organización respecto a

un contexto donde es necesario dirigir, cooptar y vincular a diversos actores en relaciones de fuerza y negociación, a partir de una forma particular de observar, percibir y diagnosticar la realidad (Arellano, 2004). Un análisis de este tipo exige comprender la OAA no como el producto de un proceso decisorio racional, sino como un esfuerzo de reflexión y construcción humana que es, por antonomasia, contingente dada una realidad móvil e impredecible (Arellano, 2004). De acuerdo con las prácticas y métodos más aceptados para el estudio de estrategias organizacionales (Mintzberg y Waters, 1985), en esta sección presentamos un análisis longitudinal de la OAA y las principales fases de su evolución, con el objeto de rastrear su estrategia en el tiempo y ver cómo fue cambiando desde su creación⁵.

Fase 1: de los escándalos públicos a la creación de la OAA

La Argentina de la década de 1990 representó un esfuerzo de implementación de políticas económicas neoliberales -luego de la elección de Carlos Menem como Presidente de la República-, con una sistemática reducción del Estado, desregulación y privatización de activos públicos. Dichas políticas eran defendidas recurriendo a un discurso centrado en que el Estado debía ser reformado para controlar las prácticas corruptas generadas a partir de una fuerte regulación de la actividad económica y un sobredimensionamiento del Estado (Pereyra, 2006).

Paradójicamente, fue el propio Gobierno nacional quien impulsó las políticas de reforma para modificar y neutralizar los sistemas de control administrativos que existían previamente en el país, creando mecanismos débiles en términos de lucha contra la corrupción -por ejemplo, la Oficina Nacional de Ética Pública y el Código de Ética de la Función Pública-, y limitando la independencia del Poder Judicial. Así, la transferencia de recursos que implicaron las privatizaciones de empresas estatales ocurrieron en un contexto proclive para la multiplicación de prácticas de corrupción política y administrativa (Pereyra, 2006). Los escándalos de corrupción pronto se volvieron comunes -especialmente casos de violación de deberes de la función pública, malversación de fondos y cohecho-, y en la opinión pública se consolidó la percepción de un período de corrupción generalizada e impunidad⁶. La actividad política pasó a ser vista públicamente como una forma de ganarse la vida intrínsecamente deshonesto (Pereyra, 2012).

Un aspecto original de las investigaciones de la Oficina Anticorrupción de Argentina es que trabajó con base en criterios de significación institucional, económica y social para dar prioridad a los casos más relevantes, en los que existe una expectativa social de punición más alta.

Los partidos opositores al Gobierno centraron sus campañas electorales en torno a la lucha contra la corrupción; este tema era el de mayor importancia después del desempleo. El efecto fue que la coalición partidaria que llevó a Fernando De la Rúa a ganar las elecciones presidenciales, en 1999, centró su programa de Gobierno en corregir el legado de la gestión menemista: los costos sociales de las reformas privatizadoras, el estancamiento de la actividad económica, los abusos de poder y las prácticas de corrupción (Torre, 2003).

A solo cuatro días de establecerse el nuevo Gobierno, fue sancionada la Ley 25.233. Esta creó la OAA como órgano dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el propósito de elaborar y coordinar programas anticorrupción en el sector público nacional mediante los principios de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) (Ley 24.759). Desde su origen, el diseño institucional de la OAA reflejó la estructura básica de la CICC, que establece políticas investigativas y preventivas con el fin de romper la lógica de trabajo reactiva que caracteriza a las agencias de control tradicional, como la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y la Auditoría General de la Nación (De Michele, 2001)⁷. Un aspecto original de las investigaciones de la OAA⁸ -en comparación con dichos órganos de control- es que trabajó con base en criterios de significación institucional, económica y social para dar prioridad a los casos más relevantes, en los que existe una expectativa social de punición más alta⁹.

Siguiendo los lineamientos internacionales (vigentes durante la década de 1990), las actividades de la OAA estuvieron orientadas a **restablecer la confianza** entre la sociedad y el Estado. Luego de la década menemista era necesario enviar señales de que se estaba avanzando firmemente para atender las demandas sociales más fuertes: lograr mayor justicia, transparencia, igualdad ante la ley y poner fin a “la impunidad de políticos y funcionarios” (Oficina Anticorrupción, 2001). Con una impronta técnica, profesional y multidisciplinaria, la OAA se presentó como una estrategia capaz de hacer frente a la complejidad de la corrupción como una problemática social (De Michele, 2001) que deteriora la confianza entre los individuos y las organizaciones (Rothstein y Uslaner, 2005).

Fase 2: del entusiasmo inicial a los primeros problemas (1999-2001)

La OAA se erigió como el lugar para investigar y denunciar los casos de corrupción más emblemáticos durante el Gobierno de Menem. En

solo dos años, la OAA abrió 1.784 investigaciones, 28% de las cuales (489) terminaron en denuncias ante la Justicia (en 31 de ellas la OAA fue querellante) (Oficina Anticorrupción, 2001).

Paralelo al cumplimiento de funciones anticorrupción, los primeros años de la OAA estuvieron marcados por la necesidad de emprender dos tareas complementarias. Por un lado, defender su legitimidad y facultad de querellar ante la justicia, a fin de dar cauce a las denuncias recibidas. Por otro, sobrepasar la mirada policial/jurídica de la corrupción y entender el fenómeno **desde una perspectiva estructural más comprehensiva**, con el objetivo de complementar la investigación con medidas preventivas de largo alcance.

Para ilustrar el primer aspecto resulta útil mencionar algunos datos sintomáticos: en 12 de los 27 casos que la OAA presentó como querellante, durante el año 2000, varios juzgados le negaron esa facultad legalmente atribuida, mientras que en otras causas no se le permitió al personal de la OAA tomar vista ni fotocopiar expedientes para evaluar si la Oficina debía intervenir o no en el proceso. Por lo tanto, la OAA fue obligada a imponer numerosos recursos de reposición, quejas y apelaciones para cumplir con su trabajo, lo cual implicó una dilapidación de recursos significativa para la OAA y para la administración de justicia en general. Asimismo, la Oficina empezó a enfrentar otros obstáculos en el Poder Judicial: la falta de señales que muestren imparcialidad en la aplicación de la justicia; celeridad para sancionar; rechazo a la colaboración de la OAA en los procesos judiciales; y una actitud estática u obsoleta acerca de las modalidades de lucha contra la corrupción dentro de las reglas del Estado de Derecho¹⁰ (Oficina Anticorrupción, 2001).

En cuanto a la creación de una visión comprehensiva de la corrupción, luego de un año de trabajo la OAA logró mapear y diagnosticar los tipos de corrupción del sector público, las condiciones estructurales que facilitaban prácticas corruptas, descubrir constantes -tanto en el modo de ejecución de los hechos como en el encuadre jurídico penal que se les atribuía- e identificar las características, hechos y condiciones organizacionales que favorecían su prevalencia¹¹. La OAA identificó ocho tipos predominantes de corrupción atribuidos a: la desarticulación y falta de controles efectivos, la excesiva discrecionalidad de los funcionarios, caos administrativo y la falta de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas¹². En este punto, las acciones emprendidas tomaron una lógica conforme a un modelo **principal-agente**, en donde controles e incentivos jugaban un rol capital.

La OAA reconocía que en no pocos casos el Ministerio Público rechazaba colaborar, y hasta la Suprema Corte de Justicia se erigía como “tercera instancia” y “obstáculo para las investigaciones”.

No obstante, los hallazgos de este diagnóstico evidenciaron que, más allá de aspectos punitivos fijados legalmente, el combate a la corrupción podía ser más efectivo si se tomaban medidas orientadas a ampliar el acceso a la información, mejorar la calidad del proceso decisorio en la esfera administrativa, establecer audiencias públicas en causas penales, reducir la discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de compras y contrataciones, e implementar procedimientos participativos de **rule-making** con actores de la sociedad civil y el sector privado (De Michele, 2001). Esta situación propició que, durante 2000-2001, la OAA propusiera políticas de mayor alcance. Estas incluían la creación de un nuevo sistema de declaraciones patrimoniales juradas de los funcionarios públicos; proyectos de ley de acceso a la información y de publicidad del cabildeo de intereses (**lobbying**); acuerdos con la Jefatura del Gabinete de Ministros para lograr una mayor coordinación entre organismos de la Administración Pública Nacional (APN); fortalecimiento de las capacidades institucionales (recurso humano y sistema de gestión) de la OAA; y proyectos de decreto para audiencias públicas.

El objetivo de estas acciones era generar el marco jurídico necesario, consolidar la confianza Estado-sociedad y propiciar una estructura formal de colaboración interorganizacional con la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación, el Ministerio Público y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas. Estas medidas eran indispensables para mejorar la sustanciación de investigaciones contra presuntos culpables de corrupción. La OAA reconocía que en no pocos casos el “Ministerio Público rechazaba colaborar”, y hasta la Suprema Corte de Justicia se erigía como “tercera instancia” y “obstáculo para las investigaciones” (Oficina Anticorrupción, 2001). Empero, todos estos esfuerzos -muchos innovadores para la época- fueron interrumpidos por la profunda crisis social, económica y política de diciembre de 2001, que sumió a la OAA en una depresión de representación, legitimidad y credibilidad frente a la sociedad.

Fase 3: crisis, transición y oportunidad (2002-2003)

Tras la crisis de 2001 y la elección de un Gobierno de transición (2002-2003), fue imperioso implementar cambios político-económicos urgentes que dejaron en segundo plano la agenda de transformación propuesta por la OAA¹³. Sin embargo, el que algunos aspectos de la crisis hayan sido atribuidos a problemas de corrupción -por ejemplo,

El contexto poscrisis hizo evidente que la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado no dependía solo de un organismo o de un tribunal, sino de una interacción entre el sector administrativo, legislativo y judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil.

erosión de las capacidades de control del Estado, distorsión en los mercados, deterioro de los bienes y servicios provistos a grupos vulnerables-, ofreció a la OAA la oportunidad de erigirse como eje de acciones para revertir la desconfianza hacia el Estado y sus instituciones (Oficina Anticorrupción, 2002).

En esta fase, el diagnóstico de la OAA fue que: el éxito de la Oficina dependía de la cantidad y calidad de señales que lograra emitir, en términos de cumplimiento de normas que protegen el patrimonio público y que exigen integridad a los funcionarios (Oficina Anticorrupción, 2002). Pero si los expedientes de los casos quedaban estancados en la etapa de instrucción y los hechos de corrupción llegaban excepcionalmente a la instancia de juicio oral -donde la ciudadanía toma conocimiento de los hechos y la justicia no emitía señales de eficacia (por ejemplo, sanciones penales)-, la “confianza social en el Estado” no podría ser restablecida (Oficina Anticorrupción, 2002). Por tanto, en la función investigativa, una de las prioridades que la OAA fijó fue fortalecer su rol como querellante, para que las causas arriben a la instancia de enjuiciamiento oral y así tratar de romper el ciclo de escándalo e impunidad existentes. La promoción de la sanción fue reconocida como una actividad tan importante como las funciones preventivas e investigativas.

En esta fase, la OAA se orientó a (re)construir los lazos de cooperación y coordinación con diversos actores sociales y organismos locales e internacionales (BM, OECD, ONU y OEA). El contexto poscrisis hizo evidente que la lucha contra la corrupción y la recuperación de la confianza ciudadana en el Estado no dependía solo de un organismo o de un tribunal, sino de una interacción entre el sector administrativo, legislativo y judicial, los medios de comunicación y la sociedad civil. Para confrontar un problema sistémico era necesario articular un sistema de agencias. De modo que las actividades de la OAA estuvieron dirigidas a: fortalecer la relación con comisiones permanentes del Congreso dedicadas al control de áreas específicas del Estado; lograr acuerdos de cooperación con gobiernos locales para implementar las prescripciones de la CICC; dar mayor protagonismo a la República Argentina en el contexto internacional; y mejorar la coordinación con organismos internacionales que promueven medidas anticorrupción (Oficina Anticorrupción, 2003). Los vínculos para fortalecer un sistema nacional de integridad eran el paso previo para poder contener un problema generalizado.

Fase 4: reposicionamiento y fortalecimiento (2003-2009)

La llegada de Carlos Kirchner a la Presidencia, en 2003, con el “Frente por la Victoria” -partido todavía en el poder-, inició un período de estabilidad política y económica que repercutió favorablemente en el desarrollo de la OAA. En esta fase, la Oficina inició 4.039 investigaciones, siendo 2004 el año con la mayor tasa histórica (1.368). Este incremento se debió a que, si bien la OAA sustanciaba judicialmente investigaciones individuales, ya comenzaba también a rastrear a personajes que mantenían vínculos con redes sospechosas de corrupción¹⁴.

Asimismo, el decreto sobre “Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones”, suscrito en diciembre de 2003, retomó diversos proyectos de ley elaborados por la OAA -que habían sido “dormidos” por el Legislativo y el Ejecutivo-. Especial interés cobraron las propuestas de regímenes de Acceso a la Información Pública, de Gestión de Intereses (**lobbying**), y la de Elaboración Participativa de Normas y Audiencias Públicas.

Igualmente, el crecimiento del volumen de trabajo hizo evidente la necesidad de renovar la OAA, especialmente en el ámbito investigativo para paliar una de las problemáticas sistemáticas que había enfrentado desde sus inicios¹⁵: el excesivo tiempo promedio de las investigaciones, que solía afectar la percepción pública. Las principales causas externas de tal dilación eran atribuibles a la complejidad de los casos; a los criterios que aplican los jueces para exigir pruebas y resolver la situación procesal de los imputados; a la duración de las medidas periciales; a las apelaciones presentadas por los acusados; y a una clara selectividad del sistema penal (Oficina Anticorrupción, 2004). A estos factores habría que agregar problemas internos de la OAA -fragmentación y dispersión en el área de investigaciones-, que hacían que el trámite de un número importante de carpetas se demorara (Oficina Anticorrupción, 2005). En estos factores se mezclaban retos formales del proceso judicial, pero también obstáculos que imponían las redes capaces de presionar informal y formalmente en las decisiones.

Con estas consideraciones, en 2005 fue impulsada la reorganización del área de investigaciones mediante la creación de la Unidad de Admisión y Derivación, que tuvo a su cargo el ingreso de denuncias, su clasificación en términos de importancia y gravedad, la derivación a la jurisdicción que corresponda (provincias o municipios), y su desestimación o la apertura de una carpeta de investigación.

Este reordenamiento permitió que otras unidades de investigación se dedicaran al seguimiento de querellas y casos con el suficiente marco probatorio para iniciar un juicio¹⁶. Así, la parte técnica y la especialización debían ser elementos clave en la lucha. La otra línea requería educar y capacitar a funcionarios y ciudadanos, y tratar de incidir en la percepción social del fenómeno como algo pernicioso para “lo público”.

En 2005 se inició el proyecto de “Fortalecimiento Institucional de la Oficina Anticorrupción” (FIOA), cuyo objetivo fue reforzar las políticas preventivas. Este proyecto se desarrolló en dos etapas (2005-2007 y 2008-2009). La primera impulsó la elaboración de un mapa de identificación de nodos problemáticos en los procesos de compras gubernamentales, la capacitación a distancia de funcionarios de la APN y la educación en valores y ética dirigida a estudiantes y docentes de instituciones de enseñanza media. La segunda etapa mejoró aspectos de la fase previa e incorporó la difusión institucional en temas de transparencia.

El proyecto de FIOA respondió a un doble propósito. Primero, cumplir con la CICC en cuanto a “la divulgación, educación y capacitación de funcionarios públicos sobre ética en el ejercicio de la función pública”, y, segundo, revertir el bajo perfil de la OAA para afectar positivamente la percepción y la confianza ciudadanas. En este sentido, debe considerarse que la tarea investigativa requiere ser discreta, desprovista de notoriedad pública, a fin de mantener la confidencialidad; sin embargo, como consecuencia, el grueso de la sociedad desconoce la existencia de la OAA. Como manifestó uno de los informantes entrevistados: “a pesar de la exposición pública que la OAA ha tenido en un inicio en 1999 y 2000, en los últimos años ha adoptado un perfil bajísimo, extremadamente bajo... si uno hiciera una encuesta de opinión en Argentina a nivel nacional, el porcentaje de ciudadanos que saben que existe una oficina anticorrupción nacional debe ser bajísimo, porque la OAA no interviene en discusiones sustantivas [...]. Si uno piensa en la incidencia o la efectividad de las políticas anticorrupción, exclusivamente hablando de los organismos anticorrupción como la OAA o la Fiscalía, no creo que haya ahí mucha percepción pública respecto de la importancia de esos organismos [sic]”.

En esta fase, la lógica de la OAA claramente se amplió desde un modelo racional principal-agente hacia uno más comprehensivo del problema colectivo que implica la corrupción. Aunque con limitaciones

en recursos, las acciones se dirigieron a fortalecer la confianza, la cooperación y a alterar la expectativa social acerca de la corrupción.

Fase 5: la continuidad (2010 a 2013)

Con el objeto de mejorar la visibilidad, comunicación y difusión de la OAA, esta fase reformuló el proyecto de FIOA e incluyó nuevos componentes: 1) generación de un sistema de información y documentación para administrar archivos; 2) educación de valores a través de talleres; 3) capacitación a distancia (**e-learning**) de funcionarios públicos; 4) cooperación y asistencia técnica con gobiernos subnacionales; y 5) colaboración anticorrupción con el sector privado. Asimismo, se identificaron “cuellos de botella” operativos para evaluar y controlar las “declaraciones juradas” de los funcionarios. Las acciones de resolución consistieron en optimizar la normatividad y controles de evaluación patrimonial, capacitar a las áreas responsables de su gestión en la APN, y presentar a la OAA como querellante en las causas por incumplimiento.

No obstante, la OAA aún enfrenta desafíos sustantivos. A nivel interno, la Unidad de Control y Seguimiento de Declaraciones Juradas cuenta con un personal que no supera las 14 personas, las cuales deben analizar 36.000 informes de evolución patrimonial. Esta Unidad debe practicar un control obligatorio a 3.500 funcionarios y un control aleatorio sobre el resto de la APN. Las limitaciones que sugiere la existencia de un personal reducido no son menores dado que la declaración jurada patrimonial es el principal insumo para una investigación por enriquecimiento ilícito; delito que la sociedad suele vincular con la idea de “corrupción” y sobre el que se espera una condena ejemplar.

En el ámbito externo, la dilación para el comienzo de las audiencias de debate oral y público en las causas en que interviene la OAA son todavía un problema debido a los recursos de apelación de los imputados, quienes logran la postergación de los actos en los cuales debería definirse su situación procesal. Esta tendencia se ha incrementado significativamente desde el año 2012. Otro factor de dilación es la limitación de personal. Dada la extensión de las causas, la cantidad de implicados, la complejidad de las maniobras de las defensas y la cantidad de documentación a procesar, la participación de la OAA supone la dedicación casi exclusiva del personal abocado a cada una de las causas por el transcurso de varias semanas o meses. Esta situación, sin duda, afecta la capacidad del organismo para afrontar el cumplimiento de su misión.

Originalmente lo que llevó las medidas anticorrupción hacia el enfoque más jurídico es la lógica y dinámica de los escándalos, ya que generan una demanda y una expectativa de punición casi inmediata que se contraponen a la mirada más difusa de transformación de instituciones, valores y cultura de largo plazo.

En consecuencia, desde el plano de la estrategia, el caso argentino favorece la comprensión de los retos que enfrenta una AAC -más allá de aspectos técnicos y de diseño- tanto en el marco de las posibilidades y limitaciones impuestas desde su contexto como por la dinámica de la organización misma. En esta breve descripción de las cinco fases por las que ha atravesado la OAA, es evidente cómo una agencia de este tipo es afectada continuamente por la coyuntura política y por los propios límites organizacionales que se van descubriendo “sobre la marcha” y que obligan a reconfigurar las acciones y mecanismos para alcanzar un objetivo. Las características de la corrupción como un problema complejo, dinámico y para el cual no hay soluciones claras, sugieren que el uso de mecanismos tradicionales (controles y castigos) para influir en la conducta de los ciudadanos es insuficiente. Además, implementar medidas innovadoras para motivar y comprometer a individuos y organizaciones en una cooperación activa sugiere cambios interesantes en los comportamientos sociales que pueden favorecer la reducción de la corrupción a niveles manejables.

4. Lecciones desde la OAA

Esta sección expone las condiciones ambientales que dieron origen a la OAA y sugiere la posibilidad de retomar algunas lecciones para reducir los costos de aprendizaje en algún otro país que confronte un problema de corrupción sistémica.

1) La OAA fue establecida con la idea de que la corrupción tenía que ser tratada desde una perspectiva **comprehensiva** y sistémica, como un problema de orden político-administrativo y no solo como un problema estrictamente jurídico. Sin embargo, esta mirada que apuntaba a la transformación silenciosa de aspectos éticos, valorativos y culturales fue subsumida y relegada por el enfoque jurídico/penalista. En las fases iniciales de la OAA, al momento de diseñar políticas públicas de largo alcance, la corrupción volvía a ser pensada como actos individuales y, por ende, predominó la impronta jurídica. Una explicación de este hecho es que hubo cierto “desfasaje” entre la mirada sistémica del fenómeno y la mirada de sentido común, más vinculada a los escándalos. Justamente, lo que llevó las medidas anticorrupción hacia el enfoque más jurídico es la lógica y dinámica de los escándalos, ya que generan una demanda y una expectativa de punición casi inmediata que se contraponen a la mirada más difusa de transformación de instituciones, valores y cultura de largo plazo. Ahí ocurre este **desfasaje**, donde la mirada sistémica se ve imposibilitada para dar respuesta a las expectativas sociales de más corto plazo.

Por otro lado, la predominancia de la mirada penalista responde a cómo trabaja el Poder Judicial. La justicia trata caso por caso, identifica actos corruptos, los evalúa y falla con base en el derecho positivo. En la lógica de un juez no cabe la idea de anticipación; si no hay acto, no hay delito y, por tanto, no hay caso a investigar. En este sentido, es posible sugerir que la impronta jurídica predominante contra la corrupción no se debe a una mirada obtusa de la OAA -que no ha entendido el fenómeno en todas sus dimensiones-, sino que responde a satisfacer la exigencia de punición de más corto plazo que le otorga legitimidad social y la necesidad de ajustarse a la forma en que opera la justicia penal.

2) Un órgano anticorrupción nuevo debe tratar de reflexionar la corrupción desde un enfoque sistémico (en términos de los dilemas colectivos que implica) y actuar en el corto plazo con visos hacia el futuro. Es ineludible promover la investigación sólida de hechos y el encausamiento judicial de casos de corrupción, pero también debe procurar una campaña en el sector público que reforme procesos estructuralmente proclives a la corrupción y promover políticas que transformen la percepción y la expectativa social hacia el fenómeno. Es necesario definir mecanismos que cambien la aceptación “banalizada” de la corrupción y que fomenten su denuncia mediante canales permanentes y seguros. Ello obliga a reeducar a los ciudadanos para que dejen de admirar a (o aspirar a ser) quienes inexplicablemente amasan fortunas ilícitas. Mediante estas acciones podría procesarse judicialmente a actores corruptos individualmente y mantener una perspectiva sistémica en la que se denuncian e investigan redes de corrupción al tiempo de corregir factores que favorecen su proclividad.

3) En cuanto al diseño, que la AAC dependa directamente del Poder Ejecutivo tiene al menos dos implicancias importantes. Por un lado, sin ser un organismo descentralizado y autárquico, la OAA nunca tuvo, ni tiene aún, capacidad para intervenir en el funcionamiento de la administración -el Gobierno en curso y los funcionarios en cargo-. Por otro lado, la OAA ha estado atada a los vaivenes políticos y las crisis que han afectado al Gobierno de turno, socavando así sus bases de legitimidad y la confianza pública. De modo que es necesario constituir un ente que logre escapar a la coyuntura política y a la dinámica de los escándalos; que funcione como eje articulador de políticas de mediano y largo plazo, que rebasen al Gobierno en turno. En el caso de una agencia incipiente, la autonomía provee independencia; pero también es importante que haya, primero, capacidad vinculante en las

Es sustantivo clarificar desde un inicio para qué se quiere una AAC: si va a ser un ente capaz de intervenir en los debates públicos coyunturales sobre el problema de la corrupción, o si en realidad tratará de traducir tales discusiones en políticas concretas y líneas de trabajo.

recomendaciones que realice a otras organizaciones y, segundo, que sea capaz de gestionar un amplio flujo de información y cooperación interagencia. Desde luego, ello requerirá establecer cambios legales precisos para obligar a que la información para una investigación sea provista por los actores emplazados.

4) La OAA emprendió los programas de fortalecimiento de las medidas preventivas y el de difusión y comunicación institucional hasta el año 2005 y 2010, respectivamente. Tareas de este tipo deberían ser una de las primeras actividades a realizar en una agencia nueva. Es importante que desde la creación de una AAC se incluyan estrategias específicas de comunicación política, no en el sentido partidario, sino como voz del propio Estado. En este sentido, es sustantivo clarificar desde un inicio para qué se quiere una AAC: si va a ser un ente capaz de intervenir en los debates públicos coyunturales sobre el problema de la corrupción, o si en realidad tratará de traducir tales discusiones en políticas concretas y líneas de trabajo. En el caso argentino no hubo tal discusión al momento de sancionar la ley que le dio vida a la OAA y no se estableció claramente cuál era su incumbencia, alcance y significado: un organismo de control con capacidad para intervenir de oficio en el funcionamiento de la APN, o un agente de cambio que incida en la opinión pública, preocupado por la percepción de la corrupción fuera de la esfera meramente administrativa. En realidad, la OAA quedó a mitad de camino entre una y otra; no fue la oficina que lideraba las grandes denuncias frente a la justicia y la opinión pública; ni tampoco generaba una política pública de aplicación general, orientada a transformar las rutinas de la administración pública.

5) Por lo que respecta a la legitimidad, la corrupción como agenda de campaña no genera problemas, por el contrario. Sin embargo, el desafío de llevar el combate anticorrupción a la agenda de gobierno es mayor porque implica reconocer los límites reales de esta lucha. Límites que pueden socavar las bases de legitimidad sobre las cuales es creada la misma AAC. En otras palabras, llevar adelante una discusión franca y abierta sobre el alcance y significado de este tipo de agencias es un arma de doble filo: tanto prometer más de lo que realmente va a poder lograrse, así como reconocer un impacto limitado sobre el problema de la corrupción -al menos en el corto plazo- pueden minar las bases de la confianza social y llevar a cuestionar la necesidad de contar con una AAC. En el caso de una agencia incipiente, los objetivos programáticos de la lucha anticorrupción deben definirse mediante una discusión pública que plantee las prioridades para la sociedad. Restablecer la legitimidad del Gobierno no debe ser

el objetivo principal de la lucha, pues este es un efecto que emerge cuando la tarea se está logrando. El objetivo debe ser algo palpable para los ciudadanos, que demuestre los beneficios de destinar recursos públicos a una agencia especializada. Ahora bien, en algún momento el Gobierno deberá “limpiar la casa propia” lo más completamente posible, de lo contrario siempre habrá recelo y desconfianza de los ciudadanos en cuanto a los criterios de cómo son seleccionados los casos a investigar. De ahí la importancia de tratar un problema sistémico de corrupción en términos de un problema de acción colectiva, es decir, diseñando políticas e investigando, pero también generando vínculos de cooperación entre individuos y organizaciones.

Conclusiones

Puede afirmarse que una AAC no es simplemente una herramienta organizacional dedicada principalmente a castigar y controlar mediante reportes y flujos de información. En realidad, una AAC es una criatura social que, desde su origen, requerirá legitimidad y una estrategia -en términos de “direccionalidad”- en constante construcción y reconfiguración. Como cualquiera otra organización gubernamental que aborda un problema complejo, esta debe ser sensata para planear sus objetivos y alcanzarlos incrementalmente, por etapas. La construcción de este mapa de ruta no es lineal ni directo; implica reconocer que una AAC no es una “bala de plata”, sino un subsistema abierto, una organización que depende de la comunicación e interacción con el exterior, con otros subsistemas (Meagher, 2005). En especial, para el caso de la corrupción, el fomento de una perspectiva social compleja en la acción gubernamental comienza a aparecer necesario en vista de la dominancia de un enfoque racionalista normativo -y a veces arbitrario- que ha probado ser bastante ineficaz hasta ahora. Es ineludible cambiar el enfoque de un problema racional-instrumental y de principal-agente a uno de perspectiva compleja, vinculado a la confianza y con características de un **problema perverso**, de acción colectiva entre individuos, entre organizaciones y entre ambos. La **sociabilidad** de la corrupción implica ampliar las perspectivas hacia donde no todo es una batalla de “buenos” contra “malos”, sino una mezcla social más rica y dinámica. Donde, por ejemplo, el secreto, la opacidad y la hipocresía son incorporados como espectros reales y necesarios de la acción en una sociedad compleja y abierta (Goffman, 1981; Simmel, 1906; Arellano, 2010). Probablemente sea la visión **sobrenormatizada**, de visiones

En especial, para el caso de la corrupción, el fomento de una perspectiva social compleja en la acción gubernamental comienza a aparecer necesario en vista de la dominancia de un enfoque racionalista normativo -y a veces arbitrario- que ha probado ser bastante ineficaz hasta ahora.

reduccionistas del individuo y de la ética lo que está evitando que se comprenda mejor un fenómeno social como la corrupción. La variable organizacional, por ejemplo, aparece en nuestro estudio como una menos instrumental y más grupal, colectiva, diacrónica. Tal vez de esta manera, al ampliar la visión y evitar el simplismo moralista con que a veces se estudia este fenómeno, será que se pueda avanzar por nuevos derroteros teóricos y prácticos para comprender y enfrentar el dilema social de la corrupción.

Notas

(1) Los primeros casos de establecimiento de una AAC aparecieron a mediados del siglo XX. Baste indicar que la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (IAACA, por sus siglas en inglés) registra 174 países miembros y más de 300 organizaciones participantes -incluye AAC, auditorías, procuradurías generales y comités intergubernamentales contra la corrupción (IAACA, 2011).

(2) En este trabajo el término “complejidad” no es utilizado como sinónimo de complicado, sino como referencia a una interacción entretejida de elementos que es difícil de separar puesto que el comportamiento e interacción dinámica de cada uno de estos elementos depende de su relación, posición, influencia, movimiento y duración del vínculo entre estos (Cornejo, 1997).

(3) La AAC de Kosovo, la Comisión para la Prevención de la Corrupción de Eslovenia y la AAC de Sierra Leona son casos en los cuales la corrupción no ha mostrado mayores cambios. Además, los procedimientos disciplinarios se ven obstaculizados por el traslape de responsabilidades, y la rendición de cuentas horizontal limita la independencia de las agencias para investigar los casos (OECD, 2008b; Doig, Watt y Williams, 2007; Dionisie y Checchi, 2008).

(4) La falla en estos procedimientos o su aplicación laxa puede propiciar escenarios proclives a la corrupción. No obstante, estos no son propiamente mecanismos anticorrupción (**vid.** Arellano, 2012).

(5) Por razones de espacio y claridad argumentativa no se presentan todas y cada una de las actividades de la OAA, sino aquellas que se consideran **relevantes para entender cómo la estrategia ha mutado a lo largo del tiempo.**

(6) Entre 1990 y 1999, Pereyra (2012) contabilizó 122 escándalos de corrupción publicados en los tres principales diarios nacionales (Clarín, La Nación y Página 12). Los principales casos fueron sobornos de empresas transnacionales para ganar licitaciones. Antes de la creación de la OAA no era posible tener datos agregados de corrupción dadas las limitaciones de información y la baja transparencia gubernamental. De modo que la prensa es el referente básico.

(7) La OAA tiene dos áreas funcionalmente independientes, pero complementarias: 1) El **Departamento de Investigaciones** se encarga de denuncias de corrupción en la Administración Pública Nacional y en toda institución que tenga como principal fuente de financiamiento recursos estatales. Cuando una investigación es sólida, esta área denuncia ante la autoridad competente los hechos para seguir un proceso en forma de juicio. 2) El **Departamento de Planificación de Políticas de Transparencia** diseña políticas para aumentar la transparencia y desincentivar prácticas corruptas. También administra el sistema de declaraciones juradas de información patrimonial de los funcionarios públicos.

(8) La facultad de investigación la ejerce, por impulso propio, la OAA sin que medie otra autoridad estatal; empero, no tiene competencia en el ámbito del Poder Legislativo, el Poder Judicial o en las administraciones provinciales y municipales.

(9) El criterio económico permite realizar una estimación **a priori** del monto que, de manera explícita o implícita, se denuncia como administrado irregularmente. Se trata de una evaluación cuantitativa. Este criterio se aplica de manera prioritaria y permite realizar la primera discriminación de las denuncias que se presentan: excluye a las que no superan cierta cantidad. Todas las denuncias que han sido excluidas por este primer parámetro aún deben ser examinadas con los otros criterios, que implican juicios y evaluaciones de índole cualitativa (Oficina Anticorrupción, 2000).

(10) Baste indicar que no existe una definición propia de corrupción, de modo que la tipificación de este delito es tratado con base en el Código Penal y la Ley 25.188. Por tanto, las prácticas tipificadas son abuso de autoridad, violación del deber público, fraude contra el Gobierno, violación de documentos, cohecho y tráfico de influencias, malversación, conflicto de interés, enriquecimiento ilícito y exacciones ilegales.

(11) Dicho diagnóstico fue el resultado del “Estudio Exploratorio sobre Transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998 -1999”.

(12) Las modalidades de corrupción identificadas en la APN son: 1) irregularidades en la competencia de oferentes para la contratación de servicios; 2) favoritismo en la selección de efectores/beneficiarios/licenciarios/proveedores; 3) pago de sobrepagos; 4) subprestación de servicios/productos; 5) desvío de fondos en la tercerización (intermediación); 6) entrega irregular de bienes del Estado; 7) pedido de retorno; 8) favoritismo en el control estatal de concesiones de servicios privatizados (Oficina Anticorrupción, 2001).

(13) El grado de descontento y escepticismo se resume en la consigna ciudadana “que se vayan todos”. Tal escenario llevó a que la OAA abriera 1.380 investigaciones entre 2002-2003.

(14) Un caso emblemático fue la investigación de pago de sobornos a legisladores para la aprobación de una reforma laboral de Fernando De la Rúa. Los pagos se hicieron con dinero de los Servicios de Inteligencia de

Argentina (SIDE). En 2004 se procesó a ex funcionarios y senadores por el delito de cohecho. La Primera Sala Judicial declaró la nulidad de los procesamiento y ordenó la realización de distintas medidas de prueba. Empero, la OAA interpuso recurso de casación contra dicho fallo, el que fue denegado, al igual que la queja y el recurso extraordinario presentado en consecuencia (Causa 9900/00, entre 2000-2005, Oficina Anticorrupción, 2005).

(15) Desde 2001, el área de investigación contaba con 21 investigadores, y el área de transparencia con 16 expertos.

(16) El efecto fue que la OAA asumió el rol de querellante en siete casos en el año 2004; en 2005 la cifra se elevó a 11.

Bibliografía

- Alcaide Zugaza, Laura
(2005), "Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad", en **Economía Exterior**, N° 31, mayo, pp. 125-132.
- Anand, Vikas; Ashforth, Blake E.; Mahendra, Joshi; y Martini, Perry (2004), "Business as Usual: the Acceptance and Perpetuation of Corruption in Organizations", en **The Academy of Management Executive**, Vol. 18 N° 2, pp. 39-55.
- Anechiarico, Frank (2010), "La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad", en **Gestión y Política Pública**, Vol. 19 N° 2, pp. 239-261.
- Arellano Gault, David (2004), **Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional**, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2010), "Reformas administrativas y cambio organizacional: hacia el 'efecto neto'", en **Revista Mexicana de Sociología**, Vol. 7 N° 2, pp. 225-254.
- _____ (2012), **¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ashforth, Blake y Anand, Vikas (2003), "The Normalization of Corruption in Organizations", en **Research in Organizational Behavior**, Vol. 25, pp. 1-52.
- ASF (2012), **Compilación técnica: corrupción, ética y fiscalización**, México, Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación.
- Boehm, Frédéric y Lambsdorff, Johann Graf (2009), "Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional", en **Revista de Economía Institucional**, Vol. 11 N° 21, pp. 45-72.
- Brunsson, Nils (2007), **The Consequences of Decision-Making**, Oxford, Oxford University Press.

- Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. (2007), **La reforma de las organizaciones**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Caiden, Gerald; Dwivedi, O. P.; y Jabbra, Joseph (eds.) (2001), **Where Corruption Lives**, Bloomfield, Kumarian Press.
- Charron, Nicholas (2008), "Mapping and Measuring the Impact of Anti-Corruption Agencies: a New Dataset for 18 Countries", paper presented at the New Public Management and the Quality of Government Conference, Gothenburg, Sweden, November 12-15.
- Chugh, Divyanshi (2013), "The Motivations Behind and Conditioning of Corruption in India", en **Psychology of Corruption**, New Delhi, Lady Shri Ram College for Women Finalist, <http://ssrn.com/abstract=2117247>, 12-11-2013.
- Cornejo Álvarez, Alfonso (1997), **Complejidad y caos: guía para la administración del siglo XXI**, México, Ediciones Castillo.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1981), **Actors and Systems**, Chicago, Chicago University Press.
- De Graaf, Gjalt (2007), "Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption", en **Public Administration Quarterly**, Vol. 31 Nos. 1-2, pp. 39-86.
- De Graaf, Gjalt; Von Maravic, Patrick; y Wagenaar, Pieter (eds.) (2010), **The Good Cause: Theoretical Perspectives on Corruption**, Opladen, Barbara Budrich Publishers.
- De Michele, Roberto (2001), "The Role of Anti-Corruption Office in Argentina", en **The Journal of Public Inquiry**, Fall-Winter, pp. 17-20.
- Dionisie, Dan y Checchi, Francesco (2008), "Corruption and Anti-Corruption Agencies in Eastern Europe and the CIS: a Practitioners' Experience", Bratislava, PNUD.
- Doig, Alan; Watt, David; y Williams, Robert (2007), "Why Do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organizational Development, Performance Expectation, and Donor and Government Cycles", en **Public Administration and Development**, Vol. 27 N° 3, pp. 251-259.
- European Union (2011), **Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries: Concepts, Tools and Areas for Action**, Luxembourg, European Union. Publications Office.
- Fjeldstad, Odd-Helge e Isaksen, Jan (2008), "Anti-Corruption Reforms: Challenges, Effects and Limits of World Bank Support. Background Paper to Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support", Washington, World

- Bank. Independent Evaluation Group (Working Paper 2008/7).
- Foucault, Michel (2008), **Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión**, México, Siglo XXI.
- Goffman, Erving (1981), **La presentación de la persona en la vida cotidiana**, Buenos Aires, Amorrortu.
- Haller, Dieter y Shore, Cris (eds.) (2005), **Corruption: Anthropological Perspectives**, London, Pluto Press.
- Heilbrunn, John (2004), "Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?", Washington, World Bank Institute (Working Paper Series; N° 37234).
- Hodgson, Geoffrey y Jiang, Shuxia (2008), "La economía de la corrupción y la corrupción de la economía: una perspectiva institucionalista", en **Revista de Economía Institucional**, Vol. 10 N° 18, Primer Semestre, pp. 55-80.
- Huther, Jeff y Shah, Anwar (2000), "Anti-Corruption Policies and Programs: a Framework for Evaluation", Washington, World Bank (Policy Research Working Paper; N° 2501).
- IAACA (2011), "Anti-Corruption Authorities", International Association of Anti-Corruption Authorities, <http://www.iaaca.org/AntiCorruptionAuthorities/ByCountriesandRegions>, 15-10-2013.
- Jancsics, David (2013), "Petty Corruption in Central and Eastern Europe: the Client's Perspective", en **Crime Law and Social Change**, Vol. 60 N° 3, pp. 319-341.
- Jávora, István y Jancsics, David (2013), "The Role of Power in Organizational Corruption: an Empirical Study", en **Administration and Society**, Vol. 20 N° 201, pp. 1-32.
- Jiménez, Fernando; García Quesada, Mónica; y Villoria, Manuel (2014), "Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments", en **International Journal of Public Administration**, Vol. 37 N° 2, pp. 67-82.
- Klitgaard, Robert (1988), **Controlling Corruption**, Berkeley, University of California Press.
- MacMillan, Joanna (2011), "'Reformasi' and Public Corruption: Why Indonesia's Anti-Corruption Agency Strategy Should Be Reformed to Effectively Combat Public Corruption", en **Emory International Law Review**, Vol. 25 N° 1, pp. 587-630.
- Mao, Yina; Wong, Chi-Sum; y Peng, Kelly Z. (2013), "Breaking Institutionalized Corruption: Is the Experience of the Hong Kong Independent Commission Against Corruption Generalizable?",

- en **Asia Pacific Journal of Management**, Vol. 30 N° 4, pp. 1115-1124.
- March, James y Simon, Herbert (1958), **Organizations**, Cambridge, Blackwell.
- Meagher, Patrick (2005), "Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality", en **The Journal of Policy Reform**, Vol. 8 N° 1, March, pp. 69-103.
- Mintzberg, Henry (1987), "The Strategy Concept I: Five Ps for Strategy", en **California Management Review**, Fall, Vol. 30 N° 3, pp. 11-24.
- Mintzberg, Henry y Waters, James A. (1985), "Of Strategies, Deliberate and Emergent", en **Strategic Management Journal**, Vol. 6 N° 3, pp. 257-272.
- Nye, Joseph S. (1967), "Corruption and Political Development: a Cost-Benefit Analysis", en **American Political Science Review**, Vol. 61 N° 2, pp. 417-427.
- OECD (2008a), **Corruption: a Glossary of International Standards in Criminal Law**, Paris, OECD (OECD Glossaries).
- ____ (2008b), **Specialised Anti-Corruption Institution: Review Models. Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia**, Paris, OECD, <http://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>, 13-12-2013.
- Oficina Anticorrupción (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2009 y 2013), **Informe anual de la Oficina Anticorrupción**, Buenos Aires, Oficina Anticorrupción, <http://www.anticorrupcion.gov.ar/gestion.asp?CurPage=3>, 05-01-2014.
- ONU. ODCCP (2002), **Global Programme Against Corruption: Anti-Corruption Toolkit**, Vienna, United Nations. Office for Drug Control and Crime Prevention (CICP-15, Vol. 1).
- Otáhal, Tomáš; Palát, Milan; y Wawrosz, Petr (2013), "What is the Contribution of the Theory of Redistribution Systems to the Theory of Corruption?", en **Review of Economic Perspectives**, Vol. 13 N° 2, pp. 92-107.
- Pereyra, Sebastián (2006), "La lucha contra la corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local", en **Conflictos globales, voces locales**, Alejandro Grimson y Sebastián Pereira (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- ____ (2012), "La política de los escándalos de corrupción desde los años 90", en **Desarrollo Económico**, Vol. 52 N° 206, julio-septiembre, pp. 255-284.
- Persson, Anna; Rothstein, Bo; y Teorell, Jan (2010), "The

- Failure of Anticorruption Policies: a Theoretical Mischaracterization of the Problem”, Gothenburg, University of Gothenburg. Department of Political Science. The Quality of Government Institute (QoG Working Paper Series; N° 19).
- _____ (2012), “Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, en **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Vol. 26 N° 3, pp. 449-471.
- Pettigrew, Andrew M. (1985), **The Awakening Giant**, Oxford, Blackwell.
- Pilapitiya, Thusitha (2008), “Creating the Institutional Support for Successful Anti-Corruption Campaigns”, conference presented at the 13th International Anti-Corruption Conference, Athens, Greece, October 30-November 2.
- Pinto, Jonathan; Leana, Carrie R.; y Pil, Frits K. (2008), “Corrupt Organizations or Organizations of the Corrupt Individuals? Two Types of Organization-Level Corruption”, en **Academy of Management Review**, Vol. 33 N° 3, pp. 685-709.
- Princeton University (2013), “Interview to Bertrand de Speville”, interviewer Gabriel Kuris en **Innovations for Successful Societies**, United Kingdom, August 14 (Serie Anti-Corruption; Interview N° H2), <https://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/focusareas/AC/oralhistories/view.xml?id=461>, 15-02-2014.
- Raab, Jörg y Milward, H. Brinton (2003), “Dark Networks as Problems”, en **Journal of Public Administration Research and Theory**, Vol. 13 N° 4, pp. 413-439.
- Rose-Ackerman, Susan (2001), **La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma**, México, Siglo XXI.
- Rothstein, Bo y Uslaner, Eric (2005), “All for All: Equality, Corruption and Social Trust”, en **World Politics**, Vol. 58 N° 1, pp. 41-72.
- Sabet, Amr (2012), “Corruption, Governance and Collective Sanctions: Can a Wicked Problem Be Tamed?”, en **Studies of Changing Societies: Corruption Study**, Vol. 1 N° 6, pp. 68-104.
- Serna, Alberto (2009), “La corrupción como patología del bien común: el caso de Hong-Kong”, en **Revista Empresa y Humanismo**, Vol. 12 N° 1, pp. 121-188.
- Serra, Danila (2010), “Combining Top-Down and Bottom-Up Accountability: Evidence from Bribery Experiment”, Tallahassee, Florida State University, <http://ssrn.com/abstract=1534107>, 12-11-2013.

- Simmel, Georg (1906), "The Sociology of Secrecy and of Secret Societies", en **American Journal of Sociology**, Vol. 11 N° 4, pp. 441-498.
- Sousa, Luís de (2009), "Anti-Corruption Agencies: between Empowerment and Irrelevance", San Domenico di Fiesole, European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS Working Papers).
- Speville, Bertrand de (2008), "Failing Anticorruption Agencies: Causes and Cures", conference presented at the Colloquium Empowering Anti-Corruption Agencies: Defying Institutional Failure and Strengthening Preventive and Repressive Capacities, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, Lisbon, May 14-16.
- Stapenhurst, Rick y Kpundeh, Sahr J. (1999), **Curbing Corruption: toward a Model for Building National Integrity**, Washington, World Bank.
- Torre, Juan Carlos (2003), "Los huérfanos de la política de partidos: sobre la naturaleza y los alcances de la crisis de representación partidaria", en **Desarrollo Económico**, Vol. 42 N° 168, pp. 647-665.
- Transparency International (2013), **Corruption Perceptions Index (2001-2013)**, Berlin, Transparency International, <http://www.transparency.org/research/cpi>, 12-02-2014.
- Vaughan, Diane (1999), "The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster", en **Annual Review of Sociology**, Vol. 25, pp. 271-305.

**La eficacia de la formación de los
trabajadores de la administración
pública española: comparando la
formación presencial con el *eLearning***

**Carla Quesada Pallarès,
Berta Espona Barcons,
Anna Ciraso Calí y
Pilar Pineda Herrero**

Carla Quesada Pallarès

Doctora en educación por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) e investigadora doctoral en el Departamento de Pedagogía Aplicada de la UAB desde 2011. Es miembro del Equipo de Desarrollo Organizacional (EDO) y colaboradora del equipo EFI-GIPE.

Berta Espona Barcons

Licenciada en Pedagogía (UAB) y Máster en Política Social, Trabajo y Bienestar (UAB). Es colaboradora del equipo EFI-GIPE.

Anna Ciraso Calí

Diplomada en Ciencias de la Educación por la Università degli Studi di Padova y licenciada en Pedagogía por la UAB (2011). Es miembro del equipo de investigación GIPE y del subgrupo EFI.

Pilar Pineda Herrero

Doctora en Ciencias de la Educación. Es profesora titular de Economía de la Educación y Pedagogía Laboral en el Departamento de Pedagogía Sistemática y Social de la UAB. Es miembro del equipo de investigación GIPE y dirige el subgrupo EFI sobre Eficacia de la Formación.

Las comunicaciones con las autoras pueden dirigirse a:

E-mails: carla.quesada@uab.cat

berta.espona@uab.cat

annaciraso@gmail.com

pilar.pineda@uab.cat

La expansión de las experiencias *eLearning* no ha estado acompañada por un desarrollo de las investigaciones sobre las características y la eficacia de esta forma de aprendizaje.

La eficacia de la formación de los trabajadores de la administración pública española: comparando la formación presencial con el *eLearning*

Introducción¹

El desarrollo del *eLearning*, referido a la creación de nuevos productos y herramientas de aprendizaje mediado electrónicamente, es una de las áreas de mayor expansión en educación y formación. Según Ponce ...[et al] (2010), el aumento de la formación a través del *eLearning* se debe en parte a la actual crisis económica, que estimula a las organizaciones a buscar la rentabilidad a corto plazo de las acciones formativas y obliga a los profesionales a prepararse de manera más completa frente al exceso de oferta laboral.

Sin embargo, esta expansión de las experiencias *eLearning* no ha estado acompañada por un desarrollo de las investigaciones sobre las características y la eficacia de esta forma de aprendizaje. Han proliferado los estudios sobre aspectos técnicos del *eLearning*, mientras los estudios sobre aspectos pedagógicos y de aprendizaje son escasos (Graham, 2006). En concreto, se detecta una carencia de estudios enfocados en la evaluación de la eficacia del *eLearning* en términos de cambios en el lugar de trabajo -transferencia-, aspecto que, sobre todo en la administración pública, cobra un especial interés, ya que está vinculado con la rendición de cuentas de los fondos públicos invertidos en formación.

1. La evaluación de la transferencia

El término transferencia se define como el grado en que los participantes han aplicado los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en un contexto de formación para el trabajo (Baldwin y Ford, 1988). Para que la transferencia se lleve a cabo, la conducta aprendida tiene que aplicarse al contexto laboral y ser mantenida durante un período de tiempo en el lugar de trabajo. La relevancia de la transferencia consiste en evaluar en qué medida los aprendizajes adquiridos durante la formación contribuyen al desarrollo profesional del trabajador.

Recibido: 17-07-2014. Aceptado: 07-01-2015.

Así, la evaluación de la transferencia de la formación se convierte en un objetivo prioritario para conocer el grado de eficacia de la formación dentro del contexto laboral. No obstante, un proceso exhaustivo de evaluación de la transferencia requiere de una gran inversión en recursos humanos y económicos, ya que evaluar el comportamiento laboral en el puesto es complejo. Por este motivo, varios autores plantean la posibilidad de evaluar la transferencia indirectamente a través de factores condicionantes de la aplicación de los aprendizajes al lugar de trabajo. Este es el caso de los modelos de Noe (1986), Baldwin y Ford (1988), Rouiller y Goldstein (1993), Thayer y Teachout (1995), Holton (1996 y 2005), Burke y Hutchins (2008) y Pineda, Quesada y Ciraso (2011).

La evaluación de la transferencia en la administración pública

La formación, en una situación de rápidos cambios a nivel económico, político y tecnológico, se ha considerado un elemento clave en el desarrollo de la gestión de los recursos humanos y en los cambios culturales en el lugar de trabajo (Bossart, 2009). Sin embargo, después de unos años de incrementos progresivos en la inversión en formación continua y en el número de empleados públicos participantes en acciones formativas (Carazo, 2002), las administraciones se han empezado a preocupar por el uso eficiente de estos recursos públicos. Según datos de la memoria del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en el año 2012 hubo una disminución del presupuesto alrededor de un 40% respecto al año anterior, y descendió el volumen de trabajadores en formación a un 26%. Por otra parte, el mismo Instituto presenta en su plan estratégico 2012-2015 el objetivo de “asegurarse de que su formación tiene el impacto que persigue: incrementar la eficacia de las organizaciones públicas” (INAP, 2012: 29).

La evaluación de la formación en las administraciones públicas, y en concreto de su eficacia, es hoy un aspecto fundamental de esta gestión; según López y Leal (2002), la evaluación podría aportar información para que los decisores políticos puedan mejorar los propios procedimientos de decisión y planificación, el funcionamiento de los programas públicos, la adecuación de los resultados y la relación con los recursos empleados. El análisis de la efectividad de la formación y, en consecuencia, de la transferencia en el puesto de trabajo, contribuye a aumentar la transparencia y la responsabilidad de la administración pública.

En España se ha visto una creciente preocupación por evaluar los resultados de la formación; aun así, todavía la evaluación de la transferencia no parece ser un tema muy presente en todos los ámbitos y territorios.

En España, en los últimos años, se ha visto una creciente preocupación por evaluar los resultados de la formación, tanto desde el INAP y los demás organismos competentes, como desde el ámbito académico; aun así, todavía la evaluación de la transferencia no parece ser un tema muy presente en todos los ámbitos y territorios.

En la evaluación del plan de formación de las administraciones públicas, la transferencia se ha englobado conceptualmente en el impacto de la formación. Se identifican dos tipos de impacto de la inversión en capital humano que representa la formación: el primero se traduce en beneficios para la organización, como mejora del desempeño en el lugar de trabajo, el incremento de la calidad del servicio y un funcionamiento más ágil; el segundo tipo es el impacto sobre los empleados, como la promoción profesional, la difusión de una cultura de la formación y la percepción que tenían de la relación entre formación y mejora del desempeño (Carazo, 2002).

El empleo del modelo de Kirkpatrick (1959) ha seguido siendo uno de los más utilizados. En Colombia, el Departamento Administrativo de la Función Pública impulsó la adopción de este modelo para evaluar el Plan Institucional de Capacitación (Chacón ...[et al], 2004), recomendando aplicar un cuestionario diferido, entre tres y seis meses después de la finalización de la formación, a los participantes en formación y sus superiores y coordinadores.

Otra aplicación del modelo de Kirkpatrick (1959) se ha encontrado en Portugal (Maureira y Ferraz, 2010), donde se evaluaron las acciones formativas para directivos de la administración pública mediante un cuestionario diferido; el estudio se limitó a recoger las percepciones de los empleados sobre estos aspectos y el instrumento no proporcionó una evaluación efectiva. Los resultados indicaron que, en general, la formación generó aprendizaje, pero solo en el 30% de los casos hubo cambios substanciales en las conductas de los trabajadores.

Resultados parecidos se hallaron en una investigación en Suecia (Grunden, 2009), que pretendía evaluar la transferencia de una formación *eLearning* en una administración local (West Gotaland). En el estudio se realizaron entrevistas a los participantes antes de la formación y se aplicó un cuestionario diferido. Una de las conclusiones principales fue que la acción formativa generó una buena satisfacción, pero los resultados en términos de transferencia no fueron los esperados: la mitad de los participantes no aplicaron el nuevo conocimiento en el lugar de trabajo.

2. La formación *eLearning*

Existe una gran diversidad de definiciones de *eLearning* en la literatura pedagógica y en las disciplinas informáticas, si bien la conceptualización de Cappel y Hayden (2004) constituye una síntesis de las diferentes aportaciones. Estos autores definen el *eLearning* como un sistema de aprendizaje mediado electrónicamente, vía Internet, Intranet o plataformas multimedia como CD o DVD. Dada la difusión de banda ancha y de las propuestas de *eLearning* basadas en plataformas en la *web*, actualmente se han utilizado los términos *eLearning*, *on-line learning* y *web-based learning* como equivalentes.

Cappel y Hayden (2004) proponen una clasificación de las modalidades de *eLearning* según el tipo de interacción producida: estudio independiente, modalidad interactiva asíncrona y modalidad interactiva síncrona. A menudo, estas tres modalidades se complementan entre ellas o se integran a la formación presencial. En este caso, la modalidad de formación se denomina *b-learning* o *blended-learning* (Cabero, Llorente, y Puentes, 2010). Actualmente, el *eLearning* no es visto como una modalidad exclusiva de la educación a distancia, sino que se utiliza como herramienta de aprendizaje también en la formación presencial, tanto en el contexto escolar como en el universitario y empresarial (Ponce ...[et al], 2010; Salmerón, Rodríguez y Gutiérrez, 2010).

En cuanto a la literatura sobre la evaluación del *eLearning* desde diferentes perspectivas y disciplinas, Graham (2006) ofrece una revisión exhaustiva distribuyendo los diferentes estudios en diez categorías: estudios de caso sobre programas específicos; estudios de comparación entre aprendizaje tradicional y virtual; literatura sobre instrumentos de evaluación en *eLearning*; análisis del retorno de la inversión (ROI); modelos de *benchmarks*; evaluación de productos; evaluación del desempeño de los estudiantes; manuales para la evaluación del *eLearning*; meta-estudios; y estudios sobre la contribución del *eLearning* al metadato. Sin embargo, el autor detecta dos carencias en la literatura pedagógica sobre la evaluación del *eLearning*: 1) la falta de enfoques pedagógicos sobre el tema que ayuden a comprender el impacto de diferentes modelos pedagógicos en el *eLearning*; y 2) la falta de estudios sobre aspectos curriculares de los programas de *eLearning*, sobre la modularidad y la coherencia de los objetos de aprendizaje. Este autor afirma que existe una

La categoría que ofrece más orientaciones acerca de elementos de transferencia evaluados en la formación *eLearning* es el enfoque parcial.

preponderancia de la evaluación de la tecnología, mayoritariamente mediante la aplicación de cuestionarios a los participantes.

Modelos de evaluación del eLearning

Existe una enorme variedad y heterogeneidad de modelos para evaluar el *eLearning*. Algunos surgieron para evaluar la formación presencial o tradicional y fueron adaptados progresivamente; otros se desarrollaron exclusivamente para la formación virtual. Rubio (2003) propuso una clasificación de los modelos en dos categorías: enfoque parcial y enfoque global. El enfoque global pretende considerar todo el conjunto de elementos que configuran un sistema de *eLearning* para evaluar su calidad; dentro de esta categoría se distinguen los modelos basados en la gestión de la calidad (TQM, ISO, UNE, etc.) y los modelos de *benchmarking* (referido sobre todo a programas internacionales). Sin embargo, la categoría que ofrece más orientaciones acerca de elementos de transferencia evaluados en la formación *eLearning* es el enfoque parcial.

El enfoque parcial de evaluación del *eLearning* comprende los modelos centrados en aquellos aspectos más relevantes para el aprendizaje *on-line*. Dentro de este enfoque, Rubio (2003) menciona el modelo sistémico de Van Slyke, Kittner y Belanger (1998), el modelo de los cinco niveles de Marshall y Shriver (citado en McArdle, 1999) y el modelo de los cuatro niveles de Kirkpatrick (1959).

En su modelo, Van Slyke, Kittner y Belanger (1998) trabajaron con un conjunto de variables predictoras del éxito de las formaciones a través del *eLearning* en cuatro ámbitos: 1) la organización, sus objetivos, la infraestructura de la cual dispone y los recursos; 2) los destinatarios, con sus intereses, expectativas y habilidades; 3) la acción formativa y la capacidad del sistema de *eLearning* para adecuarse a las metodologías y necesidades; y 4) los modelos de acomodación de los usuarios al entorno virtual.

Rubio (2003) también incluye en el enfoque parcial el modelo de Marshall y Shriver (citado en McArdle, 1999). Este modelo se basaba en cinco niveles de acción: docencia; materiales del curso, evaluados por el alumnado según los criterios de dificultad, pertinencia, interés y efectividad; contenido; módulos de los cursos, en relación con su estructura; y transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo. Este modelo ponía especial atención en el docente y en sus

habilidades comunicativas adecuadas al entorno virtual, como la claridad en la elaboración de los mensajes escritos, la eficacia en las respuestas al alumnado, el dominio de los recursos tecnológicos, las intervenciones en el *chat* o en el aula virtual, etc.

En línea con este modelo, algunos autores coinciden en otorgar al formador de *eLearning* una importancia crucial en el éxito o fracaso de la acción formativa. Según Gómez Gutiérrez (2008), el docente de *eLearning* cumple distintas funciones: desarrollador de contenidos de formación, planificador de los procesos de enseñanza-aprendizaje y estrategias metodológicas, y tutor-instructor del alumnado. Ponce ...[et al] (2010) afirman que el teleformador tiene que adoptar un rol motivador, orientador y mediador respecto a los aprendizajes esperados y al propio sistema de aprendizaje. Además, es fundamental que el formador de *eLearning* domine las herramientas (*blogs, wikis, foros, redes sociales, etc.*) de aprendizaje, así como el funcionamiento y la gestión de las plataformas.

El tercer modelo que Rubio (2003) incluye dentro del enfoque parcial de evaluación es el de Kirkpatrick (1959), quien conceptualiza la evaluación de la formación como una secuencia de cuatro pasos, donde cada paso repercute en el siguiente: reacción, aprendizaje, comportamiento y resultado. Muchos autores han propuesto la aplicación y adaptación de este modelo a la formación *eLearning*; de hecho, Rubio (2003) señala que la evaluación de la reacción, o satisfacción de los participantes, cobra especial interés en el caso del *eLearning*, ya que puede representar el único tipo de *feedback* de los usuarios con el cual cuentan los formadores y las personas que gestionan la formación.

No obstante, el reto en la formación *eLearning* ha consistido en configurar estrategias virtuales o a distancia. Galloway (2005) apunta que la tecnología disponible permite evaluar, mediante ordenadores en red, aspectos del desempeño de los participantes en formación, entendido como la capacidad de aplicar conocimientos y habilidades para llevar a cabo tareas y solucionar problemas que sean indicadores de competencia. Según Galloway, el nivel de conducta o transferencia es más relevante para evaluar la formación actualmente, con las posibilidades del *eLearning*, que cuando lo postuló Kirkpatrick en 1959.

Según Bedwell y Salas (2010), el resultado de la formación, en el nivel de cambios en la conducta, debería considerarse desde la

A pesar del número creciente de estudios de caso que muestran el éxito en las formaciones realizadas mediante *eLearning*, escasean las investigaciones que documenten cuáles son los factores determinantes en los logros de la formación *eLearning*.

definición de los objetivos de la formación, ya que se tienen que recoger maneras de medir el éxito del desempeño en cuanto a conductas, conocimientos y actitudes. Los criterios de evaluación, según estos autores, deberían basarse en *KSA (knowledge, skills, attitudes)* relacionados con el trabajo, permitiendo saber si la formación mejorará los *KSA* inmediatamente después de la acción formativa, o al volver al lugar de trabajo. Estos autores han afirmado que muchas de las técnicas descritas por Kirkpatrick (1959), como entrevistas, encuestas, test de conocimiento, muestras de trabajo, escalas de satisfacción y simulaciones, también se pueden adoptar en la evaluación de la formación virtual.

Horton (2005) coincide en la adopción del modelo de Kirkpatrick (1959). Sin embargo, señala que es apropiado considerar medios electrónicos de evaluación también por su coste reducido y la practicidad de aplicación. Según Strother (2002), la estrategia más prometedora para investigar y documentar los logros de aprendizaje en las formaciones *on-line* es centrarse justamente en el nivel de conducta, para poder averiguar qué ha sido realmente eficaz en estas formaciones. El autor concluye que existe poca investigación en este ámbito, siendo necesarios más estudios para confirmar que se estén adquiriendo y, sobre todo, utilizando las habilidades enseñadas mediante *eLearning*.

La transferencia de la formación eLearning

Muchos de los autores mencionados coinciden en considerar necesario un desarrollo posterior de la investigación sobre modelos sólidos de evaluación de la transferencia, basados en marcos teóricos. A pesar del número creciente de estudios de caso que muestran el éxito en las formaciones realizadas mediante *eLearning*, escasean las investigaciones que documenten cuáles son los factores determinantes en los logros de la formación *eLearning* (Strother, 2002).

Según el estudio de Mittal (2008) sobre la eficacia de la formación *eLearning* en las entidades bancarias en India, los programas *eLearning* tienden a ser más aplicables y efectivos que las formaciones presenciales por la posibilidad de una mayor personalización de la propuesta formativa. Sin embargo, la personalización del proceso de enseñanza-aprendizaje podría ser solamente uno de los múltiples factores del sistema de *eLearning*, muy condicionado además por el enfoque pedagógico de la propuesta de formación.

Park, Sim y Roh (2010) relacionaron directamente la eficacia de la formación -también entendida como beneficios para la empresa- con la transferencia. Las preguntas con puntuaciones más altas fueron las relativas a la relevancia de los contenidos, al logro de objetivos a través de la formación *eLearning*, y al apoyo de la organización; mientras que los ítems puntuados más bajos se relacionaban con el apoyo de los compañeros, la aplicación de los contenidos en el lugar de trabajo y la contribución de los objetivos de la organización al logro de los objetivos formativos.

Lim, Lee y Nam (2007), con el mismo objetivo, obtuvieron resultados que mostraron que la motivación, la auto-eficacia, el contenido, los encuentros presenciales, la facilidad de uso y el ambiente de aprendizaje influyen en el aprendizaje; y la motivación, el contenido, el apoyo de la organización y el aprendizaje logrado influyen en la transferencia; la auto-eficacia y el entorno de aprendizaje, contrariamente a las hipótesis, son factores muy débiles. En particular, estos autores destacan la importancia de la motivación de los participantes, y resaltan que el apoyo de los superiores no influye en el logro de aprendizajes, pero sí en su transferencia.

Hill y Wouters (2010) han evidenciado la necesidad de estudiar los factores específicos de cada tipo concreto de entorno virtual de aprendizaje. Estas autoras elaboraron una tipología para analizar y comparar los programas de *eLearning*: el grado de interactividad entre el participante y el formador, otros participantes y el material de la formación; el control de las interacciones por parte del participante y la posibilidad de adaptar las propuestas a sus necesidades individuales; y el valor de la información y los elementos no verbales. Según Hill y Wouters (2010), la relación entre estas tipologías de programas de *eLearning* y la eficacia del aprendizaje están mediadas por las características de la persona que ha aprendido, los factores contextuales y los objetivos formativos.

Dado este panorama, este artículo tiene por objetivo: 1) analizar el grado de transferencia de la formación *eLearning* en la administración pública española; y 2) identificar los factores de transferencia que afectan la eficacia de la formación *eLearning* en la administración pública española. Como consecuencia, se establece como hipótesis de trabajo que la formación *eLearning* realizada por los empleados públicos españoles es significativamente más eficaz que la formación presencial.

3. Metodología

El enfoque metodológico de la investigación presentada en este artículo² fue cuantitativo de tipo exploratorio (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2008), de carácter longitudinal. Hubo dos momentos de recogida de información: (t1) al finalizar la formación; y (t2) dos meses y medio después de finalizar la formación.

Muestra del estudio

El muestreo utilizado fue no probabilístico multietápico (Hernández, Fernández-Collado y Baptista, 2008). Se utilizaron los siguientes criterios para seleccionar la muestra: área de contenido de formación -tecnológica, jurídica y habilidades sociales-; temporización de la formación -realizada entre abril y junio de 2011-; y modalidad de la formación -presencial e *eLearning*-.

Para realizar el cálculo del margen de error de la muestra se consideró como población a los trabajadores de la administración pública que participaron en formación en cuatro comunidades autónomas, que fue de 44.609 personas en el año 2010. Para esta población, y según las diferentes estratificaciones que se previeron, se diseñó una muestra de 1.525 participantes en formación ($Z_a^2 = 1,96$), con un nivel de confianza del 95%.

Finalizada la recogida de datos en el t1, se obtuvo una muestra de 1.528 participantes; sin embargo, al finalizar la recogida del t2, la muestra fue de 1.144 participantes, obteniendo un margen de error de 2,9% ($Z_a^2 = 1,96$). La Tabla 1 muestra la distribución de participantes de acuerdo a los criterios de estratificación de la muestra.

Tabla 1
Distribución de la muestra según los criterios de estratificación

Área de contenido	Modalidad formativa		Total
	Presencial	<i>eLearning</i>	
Tecnológica	160	258	418
Jurídica	239	120	359
Habilidades sociales	203	164	367
Total	602	542	1.144

Teniendo en cuenta que este artículo se centra en las diferencias de las respuestas de los participantes en formación con base en el criterio de estratificación de modalidad formativa, la Tabla 2 presenta la composición de la muestra en t2 para ambas modalidades.

Tabla 2
Composición de la muestra en el t2

Variables de perfil		Modalidad formativa		Total
		Presencial	eLearning	
Sexo	Hombre	222	172	394
	Mujer	380	370	750
Cargo	Directivo	25	5	30
	Mando intermedio	143	48	191
	Técnico	232	167	399
	Trabajador cualificado	153	224	377
	Trabajador no cualificado	42	93	135
Edad	Media	42,90	43,59	43,23
	Desviación típica	7,90	7,39	7,67
Total		602	542	1.144

Instrumentos y análisis de los datos

Se utilizaron dos instrumentos de recogida de datos: el cuestionario FET y el cuestionario CTd. El **Cuestionario FET** (Factores para la Evaluación de la Transferencia) tiene por finalidad medir los factores que condicionan la transferencia de la formación mediante ocho factores, que explican el 50,73% de la varianza del modelo y una fiabilidad de 0,927 (Pineda, Quesada, y Ciraso, 2011). Los factores se listan en la Tabla 3, agrupados en las dimensiones propuestas por Baldwin y Ford (1988).

Tabla 3
Modelo de Factores para la evaluación indirecta de la transferencia de la formación (FET)

Dimensiones	Factores
Participante	Satisfacción con la formación. Motivación para transferir. Locus de control interno.
Formación	Orientación a necesidades del puesto de trabajo.
Empresa o Institución	Posibilidades del entorno para la aplicación. Rendición de cuentas de la aplicación. Apoyo del jefe para la transferencia. Apoyo de los compañeros para transferir.

Fuente: elaboración propia con base en Baldwin y Ford (1988).

En la dimensión del participante, el primer factor es *satisfacción con la formación*, compuesto por ocho ítems. Se refiere a la reacción del participante ante la formación y ante el rol que desempeña el formador.

La *motivación para transferir* incluye cinco ítems, y hace referencia al deseo, disposición e implicación personal del participante para aplicar los aprendizajes en el trabajo. Y el *locus de control interno* está formado por cinco ítems, y se define como la percepción, por parte del participante, de que el éxito o el fracaso en la aplicación de los aprendizajes adquiridos en la formación depende de él mismo.

En la dimensión de la formación, el único factor es *orientación a las necesidades del puesto de trabajo*, que se compone de siete ítems y hace referencia a la vinculación de la formación con las necesidades concretas del puesto de trabajo del participante, y con el desarrollo de su carrera profesional.

La dimensión de la empresa o institución comprende cuatro factores. *Posibilidades del entorno para la aplicación* puede definirse como la percepción, por parte del participante, de la existencia de opciones reales para poner en práctica los aprendizajes realizados; incluye 10 ítems. *Rendición de cuentas* se compone de ocho ítems y se define como el grado en que la organización, y en concreto el superior del participante en formación, pide evidencias de los resultados de la transferencia de los aprendizajes. *Apoyo del jefe para transferir*, compuesto de tres ítems, hace referencia a las estrategias del superior para facilitar que el participante transfiera, proporcionándole recursos e incentivos que puedan posibilitar una mayor aplicación, así como brindándole apoyo emocional. Y, finalmente, *apoyo de los compañeros para transferir*, formado por 4 ítems, se puede definir como el grado en que los compañeros de trabajo dan apoyo al uso de los aprendizajes en el puesto, que se concreta en su interés por los cambios que el trabajador que ha participado en la formación pueda introducir en el lugar de trabajo, y su ayuda en la aplicación de los aprendizajes.

El cuestionario FET se compone, en total, de 49 ítems a valorar en una escala Likert de 5 puntos (1 nada de acuerdo, 5 totalmente de acuerdo), así como por un breve apartado destinado a recoger datos sobre el perfil del participante en formación.

En la modalidad presencial, el cuestionario FET fue administrado justo antes de finalizar la formación gracias a la ayuda del técnico responsable de ello. En la modalidad *eLearning* se facilitó el cuestionario a los participantes de la formación el último día, mediante la plataforma virtual del curso o por correo electrónico, dando un margen de cuatro días para completarlo.

El **Cuestionario de Transferencia diferido (CTd)** tiene por objetivo analizar el grado de aplicación de los aprendizajes derivados de la formación al lugar de trabajo del participante. Concretamente, se trata de un cuestionario compuesto de cinco ítems a valorar en una escala Likert de 5 puntos (1 nada de acuerdo, 5 totalmente de acuerdo); estos cinco ítems representan el factor de *percepción de transferencia*, el cual explica el 63,31% de la varianza del modelo y tiene una fiabilidad de 0,894. El CTd fue administrado dos meses y medio después de haber finalizado la formación, en soporte electrónico, a aquellos participantes que habían respondido el cuestionario FET previamente.

La información fue vaciada en una base de datos exportada al programa estadístico SPSS v17 Inc. para analizarla.

Los análisis de estos datos fueron de tipo descriptivo, inferenciales y con modelos de regresión múltiple. Estos análisis se llevaron a cabo a nivel global, comparando la formación presencial con el *eLearning*.

Cabe mencionar que, previamente a todos los análisis, se hizo un análisis exploratorio de los datos para eliminar aquellos casos con valores perdidos y valores fuera de rango u *outliers*.

4. Resultados

Los factores de transferencia de la formación

La aplicación del cuestionario FET en los trabajadores de la administración pública española que participaron en la formación permitió obtener una visión general de la situación en que se encuentran los factores condicionantes de la transferencia. La Tabla 4 muestra los valores medios de los factores de la transferencia, así como sus medias en función de la modalidad formativa (presencial o *eLearning*).

Tabla 4
Medias de los factores FET de acuerdo a la modalidad formativa

Factores del FET	Modalidad formativa		Puntuación global
	Presencial	<i>eLearning</i>	
Satisfacción con la formación	4,19	4,02	4,11
Rendición de cuentas	2,65	2,55	2,60
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	3,48	3,40	3,44
Posibilidades del entorno para transferir	3,58	3,48	3,53
Motivación para transferir	4,29	4,26	4,28
<i>Locus</i> de control interno	3,57	3,63	3,60
Apoyo de los compañeros para transferir	3,36	3,31	3,33
Apoyo del jefe para transferir	3,47	3,37	3,43

Fuente: elaboración propia.

En general, los valores de los factores se sitúan en medios-altos (entre 3 y 4 en una escala Likert de 5 puntos), lo que señala que tanto el trabajador como la organización propician un entorno para poder llevar a cabo la transferencia de los aprendizajes al lugar de trabajo. No obstante, la media del factor *rendición de cuentas* es media-baja, lo que suscita un riesgo de disminuir u obstaculizar la transferencia.

Tras haber finalizado la acción formativa, y dando un margen de tiempo de dos meses y medio para que los trabajadores transfieran, se aprecia un nivel medio-alto de *transferencia* (3,42); si bien el grado de transferencia es menor en la modalidad *eLearning* (3,37) que en la presencial (3,46), esta diferencia no es significativa, como se muestra a continuación. En consecuencia, se puede afirmar que los trabajadores públicos que participaron en la formación transfirieron en un grado medio.

Diferencias estadísticas en los factores de transferencia según la modalidad formativa

Prestando atención a los valores de los factores de acuerdo a la modalidad formativa (ver Tabla 4), se aprecia que la tendencia señalada por las puntuaciones globales se repite. A pesar de ello, se observan en general unos valores mayores en la modalidad presencial que en la modalidad *eLearning*, mostrando una desviación ligeramente mayor en las puntuaciones de esta última modalidad. Sin embargo, y para establecer si estas diferencias entre modalidades son estadísticamente significativas, es importante aplicar análisis inferenciales.

Se aplicó el estadístico no paramétrico Mann-Whitney (denotado como *U*) para dos muestras independientes. Los factores que no presentaron diferencias estadísticamente significativas de acuerdo a la modalidad formativa fueron: *motivación para transferir* ($U = 155962,00$, $z = -1,30$), *locus de control interno* ($U = 156283,50$, $z = -1,23$), y *apoyo de los compañeros para transferir* ($U = 154217,00$, $z = -1,61$). Por lo tanto, la motivación o interés de los trabajadores para transferir lo aprendido en la formación a su puesto de trabajo, así como el grado en que el éxito y fracaso de su transferencia depende de ellos mismos, y el apoyo recibido por parte de sus compañeros en el proceso de transferencia es prácticamente el mismo, hayan realizado una acción formativa en modalidad presencial u *on-line*.

Sin embargo, algunos factores sí mostraron diferencias estadísticamente significativas. En primer lugar, la *satisfacción con la formación*

Hay componentes de la relación con el tutor y los compañeros que inciden en el proceso de aprendizaje y que la modalidad *on-line* no puede cubrir.

es significativamente mayor en acciones formativas en modalidad presencial ($Mdn = 4,25$) que en modalidad *eLearning* ($Mdn = 4,00$), $U = 136135,50$, $z = -4,85$, $p < 0,001$, $r = -0,14$. Este resultado podría explicarse si se tiene en cuenta que, aun siendo la modalidad *eLearning* más flexible, requiere de mayor disciplina y autorregulación. De hecho, la *eLearning* se suele escoger por motivos de conciliación familiar y otros compromisos que no permitirían cumplir con el requisito de asistencia de las formaciones presenciales, pero hay componentes de la relación con el tutor y los compañeros que inciden en el proceso de aprendizaje y que la modalidad *on-line* no puede cubrir.

En segundo lugar, se observa que las acciones formativas presenciales ($Mdn = 2,71$) tienen asociada una mayor *rendición de cuentas* que aquellas basadas en *eLearning* ($Mdn = 2,57$), $U = 147619,50$, $z = -2,79$, $p = 0,005$, $r = -0,08$. Es cierto que la participación en cursos presenciales es más visible, puesto que los trabajadores se ausentan del lugar de trabajo, por lo que es más fácil que a su vuelta un mando superior pida explicaciones sobre la formación y, posteriormente, sobre su aplicación. Por el contrario, en la formación *eLearning*, la participación de los trabajadores en acciones formativas es más autónoma, y esto podría explicar una menor presencia de procesos de rendición de cuentas.

Asimismo, el *apoyo del jefe para transferir* es significativamente mayor en formaciones de modalidad presencial ($Mdn = 3,67$) que *eLearning* ($Mdn = 3,33$), $U = 152337,00$, $z = -1,96$, $p = 0,050$, $r = -0,06$. Los motivos de estas diferencias podrían estar altamente relacionados con la *rendición de cuentas* y la escasa visibilización de las formaciones *eLearning* para los mandos superiores.

El factor *orientación a las necesidades del puesto de trabajo* es significativamente superior en formaciones presenciales ($Mdn = 3,57$) que en *eLearning* ($Mdn = 3,43$), $U = 150483,00$, $z = -2,27$, $p = 0,023$, $r = -0,07$. Este resultado se podría relacionar con el número de alumnos en los cursos. En los presenciales, el grupo acostumbra a ser más reducido, por lo tanto, podría ser más fácil personalizar la formación ajustándola a las necesidades de los participantes y a sus puestos de trabajo en concreto. Sin embargo, el perfil del trabajador en formaciones *on-line* es mucho más variado, tanto por cargo como por conocimientos de base, lo que implica un grupo más heterogéneo que engloba diferentes necesidades profesionales que una formación *on-line* no puede

La baja visibilización del *eLearning*, así como un diseño poco individualizado, dificultan que el entorno laboral (físico y psicológico) apoye la transferencia de los aprendizajes alcanzados en la formación por parte de cada trabajador.

cubrir fácilmente; además, la formación *eLearning* suele contemplar un mayor volumen de participantes en una sola acción formativa, aumentando la posibilidad de heterogeneidad en el grupo.

Por último, las formaciones presenciales están relacionadas con mayores *posibilidades del entorno para la aplicación* ($Mdn = 3,50$) que las formaciones *eLearning* ($Mdn = 3,40$), $U = 148401,50$, $z = -2,64$, $p = 0,008$, $r = -0,08$. Este hecho parece tener una elevada relación con la menor *orientación a las necesidades del puesto de trabajo* de las formaciones *on-line*; específicamente, la baja visibilización del *eLearning*, así como un diseño poco individualizado, dificultan que el entorno laboral (físico y psicológico) apoye la transferencia de los aprendizajes alcanzados en la formación por parte de cada trabajador.

Tras analizar las diferencias entre los factores determinantes de la transferencia, es importante conocer si el grado de *transferencia* es significativamente distinto según la modalidad formativa. El estadístico Mann-Whitney mostró que no existen diferencias estadísticamente significativas ($U = 152945,50$, $z = -1,84$), refutando la hipótesis formulada en que se afirmaba que la formación *eLearning* realizada por los empleados públicos españoles es significativamente más eficaz que la formación presencial. Por lo tanto, podemos afirmar que no hay diferencias significativas a nivel de eficacia entre la formación virtual y la formación presencial.

Los factores determinantes de la transferencia de acuerdo a la modalidad formativa

Para analizar en profundidad las relaciones entre las variables e identificar qué factores afectan la *transferencia* según la modalidad formativa, se realizaron dos modelos de regresión múltiple. Se empleó el método de pasos sucesivos dada la finalidad exploratoria del modelo; cabe mencionar que previamente se verificó la no transgresión de los supuestos vinculados al modelo de regresión (linealidad, homoscedasticidad, independencia y falta de multicolinealidad).

En el caso de la formación presencial, el modelo resultante excluye tres factores (*motivación para transferir*, *apoyo de los compañeros* y *del jefe para transferir*) dado que no son significativos. Por ello, el modelo emergido explicó el 32,8% de la varianza de la *transferencia* tras cinco pasos, compuesto de los factores que se presentan en la Tabla 5.

Tabla 5
Regresión múltiple del modelo de factores hacia la
transferencia en modalidad presencial

	<i>B</i>	<i>SE B</i>	β
Paso 1			
Constante	1,684	0,085	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,504	0,024	0,526**
Paso 2			
Constante	1,369	0,096	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,413	0,027	0,430**
<i>Locus</i> de control interno	0,175	0,026	0,190**
Paso 3			
Constante	0,984	0,121	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,348	0,030	0,363**
<i>Locus</i> de control interno	0,162	0,026	0,176**
Satisfacción con la formación	0,159	0,031	0,147**
Paso 4			
Constante	0,754	0,141	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,344	0,030	0,358**
<i>Locus</i> de control interno	0,133	0,028	0,144**
Satisfacción con la formación	0,162	0,031	0,149**
Posibilidades del entorno para transferir	0,096	0,031	0,083*
Paso 5			
Constante	0,642	0,145	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,315	0,031	0,329**
<i>Locus</i> de control interno	0,121	0,028	0,131**
Satisfacción con la formación	0,169	0,031	0,156**
Posibilidades del entorno para transferir	0,099	0,030	0,086**
Rendición de cuentas para transferir	0,082	0,026	0,084*

Nota: $R^2 = 0,276$ para Paso 1, $\Delta R^2 = 0,303$ para Paso 2, $\Delta R^2 = 0,319$ para Paso 3, $\Delta R^2 = 0,325$ para Paso 4, $\Delta R^2 = 0,331$ para Paso 5, * $p < 0,005$; ** $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, el factor con mayor peso es la *orientación a las necesidades del puesto de trabajo*, seguido de la *satisfacción con la formación*; lo que informa que en el 33% de las veces en que se da transferencia en las acciones formativas de modalidad presencial, lo tratado en las sesiones formativas está orientado a las necesidades del puesto de trabajo y el trabajador alcanza una elevada satisfacción con la formación. Asimismo, y en menor grado, el trabajador cree que el hecho de transferir es debido a su acción en el proceso, el entorno posibilita la transferencia y existe un mecanismo de rendición de cuentas.

En cuanto a la modalidad *eLearning*, el modelo se formó en tres pasos, excluyendo cinco factores (*rendición de cuentas para transferir, motivación para transferir, locus de control interno, apoyo de los compañeros para transferir y apoyo del jefe para transferir*). El modelo final se compuso de tres factores y explicó el 30,2% de la varianza de la transferencia. La Tabla 6 muestra el resultado del modelo.

Tabla 6
Regresión múltiple del modelo de factores hacia la
transferencia en modalidad *eLearning*

	<i>B</i>	<i>SE B</i>	β
Paso 1			
Constante	1,658	0,128	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,505	0,037	0,510**
Paso 2			
Constante	1,125	0,172	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,397	0,043	0,401**
Satisfacción con la formación	0,223	0,049	0,197**
Paso 3			
Constante	0,669	0,207	
Orientación a las necesidades del puesto de trabajo	0,366	0,043	0,370**
Satisfacción con la formación	0,229	0,049	0,202**
Posibilidades del entorno para transferir	0,155	0,040	0,141**

Nota: $R^2 = 0,258$ para Paso 1, $\Delta R^2 = 0,284$ para Paso 2, $\Delta R^2 = 0,302$ para Paso 3, ** $p < 0,001$.

Fuente: elaboración propia.

El modelo *eLearning* es similar al modelo de la modalidad presencial, si bien en el primero hay menos factores que intervienen significativamente. De hecho, en el 30% de los casos en que hay transferencia en las formaciones *on-line*, existe una elevada orientación de las temáticas abordadas en la formación a las necesidades del puesto de trabajo, el empleado público está satisfecho con la formación y el entorno posibilita la transferencia.

En consecuencia, son menos los factores que determinan la transferencia en la formación *eLearning* que en la formación presencial; además, dicho modelo tiene un 2,7% menos de posibilidades de explicar la transferencia generada con formación *on-line*. No obstante, conocer estos factores permite establecer mecanismos de acción que aumenten la eficacia de la formación.

5. Discusión

Los resultados presentados en este artículo acerca de la transferencia de las acciones formativas *eLearning* en la administración pública

española, permiten apreciar algunos elementos que pueden orientar la toma de decisiones a nivel político y técnico sobre la tipología de acciones formativas que se desarrollan en las administraciones públicas. Aunque cada contexto nacional tiene sus especificidades en cuanto a la organización de sus sistemas de formación y de la propia administración pública, la sociedad actual plantea en todos los rincones del mundo el reto y la necesidad de utilizar las nuevas tecnologías como parte inherente de cualquier acción que desarrollan las organizaciones. En períodos de crisis económica, como es el caso español, puede haber una disminución de los recursos destinados a formación en las administraciones públicas, como indican los datos que aparecen en la memoria del INAP de 2012 (2013). La formación *eLearning* parece tener menores costes de aplicación y muchas veces puede complementar la formación presencial. No obstante, aunque los costes puedan ser menores, es igualmente necesario asegurar que los recursos invertidos en la formación tengan un impacto en el día a día de la organización, es decir, que los aprendizajes se apliquen y esto genere mejoras en la organización.

El primer resultado a destacar, dada su utilidad para la toma de decisiones sobre las políticas de formación, es que la hipótesis de partida, que planteaba que la formación *eLearning* es más eficaz que la presencial en la administración pública, ha sido refutada; los resultados muestran que no existen diferencias significativas en el grado de transferencia entre estas dos tipologías de formación, puesto que en ambos casos es medio-alto.

En segundo lugar, y siguiendo los resultados del modelo FET, a excepción de la *rendición de cuentas*, los factores de transferencia obtienen puntuaciones medio-altas en ambas tipologías. No obstante, en algunos factores se dieron diferencias estadísticamente significativas entre las puntuaciones de la formación *eLearning* y la presencial, obteniendo la primera valores menores. Este es el caso de: *satisfacción con la formación*, *rendición de cuentas*, *apoyo del jefe para transferir*, *orientación a las necesidades del puesto de trabajo y posibilidades del entorno para la aplicación*.

Parece que, siguiendo las tesis que diferentes autores defienden con base en los resultados de estudios anteriores (Hill y Wouters, 2010; Lim, Lee y Nam, 2007; Mittal, 2008; Park, Sim y Roh, 2010), las propias características de la formación *eLearning* conducen a algunos de estos resultados. La formación *eLearning* se suele escoger por motivos de conciliación familiar y requiere de más autogestión y

autorregulación que la formación presencial; todo esto puede generar una disminución de la motivación inicial por parte del participante (Ettinger, Holton, y Blass, 2006). Además, se trata de formaciones poco visibles por los superiores directos, pues el trabajador no se ausenta físicamente del trabajo para asistir a ella, y esto puede traducirse en menor rendición de cuentas y menor apoyo de los jefes para su aplicación. Finalmente, a una misma formación *eLearning* suelen asistir trabajadores con diferentes perfiles, por lo tanto, es más difícil adaptar el diseño de la formación a puestos de trabajo específicos.

El tercer elemento a tener en cuenta para el planteamiento de mejoras es el modelo de regresión múltiple de la formación *eLearning*. Este modelo explica un 30,2% de la varianza de la transferencia, y lo conforman tres factores: *orientación a las necesidades del puesto de trabajo*, *satisfacción con la formación* y *posibilidades del entorno para transferir*. El modelo indica que las acciones de mejora deberían centrarse en optimizar la *orientación a las necesidades del puesto de trabajo*, que hace referencia a la vinculación de la formación con la realidad laboral del participante. Además, la *orientación a las necesidades del puesto de trabajo* es uno de los factores sobre los cuales los gestores de formación pueden intervenir más con políticas específicas, ya que se vincula directamente con sus funciones de planificación de la formación.

Según Mittal (2008), que investigó sobre los programas formativos *eLearning* en las entidades bancarias de la India, los programas *eLearning* eran más eficaces precisamente porque, utilizando las potencialidades de este tipo de formación, personalizaban la formación adaptándola a las necesidades de cada trabajador. Así pues, una posible mejora para conseguir que la formación *eLearning* esté más orientada a las necesidades y posibilidades del entorno de trabajo consiste en establecer procesos de detección de necesidades específicos que permitan a la vez seleccionar los participantes potenciales de una formación en función de las líneas estratégicas de su unidad o departamento, y diseñar con mayor precisión las acciones formativas para que respondan a esas necesidades.

Estos planteamientos son también muy importantes en el contexto latinoamericano. Respecto de los países centroamericanos, Longo y Iacoviello (2013) muestran que aunque haya variabilidad entre ellos, en general la capacitación de los trabajadores del servicio civil está poco conectada con las prioridades estratégicas de la institución y

Los resultados muestran que no existen diferencias significativas en el grado de transferencia entre la formación *eLearning* y la presencial, puesto que en ambos casos es medio-alto.

puede condicionarse a las preferencias individuales de los trabajadores más que a las de la organización a la que pertenecen. Así pues, esta relación de la formación con las líneas estratégicas de la institución es uno de los factores sobre los que debe prestarse más atención.

Una mejor selección de los participantes, así como una mayor difusión de estos procesos de selección e inscripción a las acciones formativas, pueden mejorar la visibilidad de la formación por parte de los superiores y que esto se traduzca en una mayor rendición de cuentas por el hecho de que esté ligada a prioridades estratégicas. Finalmente, pueden diseñarse programas flexibles que planteen una parte genérica útil para los diferentes perfiles de participantes que acudan al curso y una parte específica adaptada a cada perfil específico.

Para seguir desarrollando esta línea de investigación en un futuro, se podría: testar el FET en otros contextos, como el latinoamericano, observando las posibles diferencias entre la formación continua realizada en España y la formación continua efectuada en los distintos países latinoamericanos; realizar estudios de caso para analizar buenas prácticas en *eLearning*, detectadas con base en la obtención de puntuaciones altas en el FET, y compararlas con aquellos casos que obtienen puntuaciones bajas de transferencia. Asimismo, se podrían analizar los resultados del FET aplicado en países latinoamericanos, basado en la tipología elaborada por Hill y Wouters (2010) para comparar la eficacia de los diferentes programas de *eLearning*. Es importante avanzar en esta línea de investigación para poder orientar mejor las acciones de formación *eLearning* que se desarrollan desde diferentes organizaciones, dado que este tipo de formación tiende a tener mayor presencia en organizaciones que pretenden optimizar sus recursos formativos (Hoyt, 2013).

Notas

(1) Para facilitar la lectura se evita la utilización continuada de la duplicidad de género. En el caso de ser necesaria una distinción de acuerdo con el género, se usarán ambos términos (trabajador y trabajadora, por ejemplo).

(2) Los datos presentados en este artículo forman parte de una investigación más amplia con el objetivo de evaluar los factores de transferencia en la formación presencial e *eLearning* de las administraciones públicas de cuatro comunidades autónomas españolas (ver Pineda ...[et al], 2012).

Bibliografía

- Baldwin, Timothy T. y Ford, J. Kevin (1988), "Transfer of Training: a Review and Directions for Future Research", en *Personnel Psychology*, Vol. 41 N° 1, pp. 63-105.
- Bedwell, Wendy L. y Salas, Eduardo (2010), "Computer-Based Training: Capitalizing on Lessons Learned", en *International Journal of Training and Development*, Vol. 14 N° 3, pp. 239-249.
- Bossaert, Danielle (2009), *Training and Human Resource Development in the European Union Member States: New Practices and Innovative Trends*, Maastricht, European Institute of Public Administration.
- Burke, Lisa A. y Hutchins, Holly M. (2008), "A Study of Best Practices in Training Transfer and Proposed Model of Transfer", en *Human Resource Development Quarterly*, Vol. 19 N° 2, pp. 107-128.
- Cabero, Antonio; Llorente, Carmen; y Puentes, Ángel (2010), "La satisfacción de los estudiantes en red en la formación semipresencial", en *Revista Científica de Educomunicación*, Vol. 18 N° 35, pp. 149-157.
- Cappel, James J. y Hayen, Roger L. (2004), "Evaluating e-Learning: a Case Study", en *The Journal of Computer Information Systems*, Vol. 44 N° 4, pp. 49-56.
- Carazo, José Antonio (2002), "La evaluación de la formación continua en las administraciones públicas", en *Capital Humano*, Vol. 15 N° 153, pp. 30-38.
- Chacón Castaño, Piedad Cecilia; Gómez Adalme, Eduardo; Peralta Gómez, Carlos Eduardo; Quiñones Serrano, Elsa Yanuba; y Vigoya Valencia, Angélica (2004), *Plan Institucional de Capacitación. Guía para su evaluación: capacitación para una administración pública gerencial, participativa y descentralizada*, Bogotá, Departamento Administrativo de la Función Pública; Escuela Superior de Administración Pública, <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/guia%20para%20evaluar%20los%20plaes%20institucionales%20de%20capacitaci%C3%B3n.pdf>, 07-07-2014.
- Ettinger, Andrew; Holton, Viki; y Blass, Eddie (2006), "E-Learner Experiences: Key Questions to Ask when Considering Implementing e-Learning", en *Industrial and Commercial Training*, Vol. 38 N° 3, pp. 143-147.
- Galloway, Dominique L. (2005), "Evaluating Distance Delivery and e-Learning: Is Kirkpatrick's Model

- Relevant?", en *Performance Improvement*, Vol. 44 N° 4, pp. 21-27.
- Gómez Gutiérrez, Juan Luis (2008), "Factores críticos del e-learning: diseño y tutorización de procesos de enseñanza-aprendizaje colaborativos", en *Cuadernos de Trabajo Social*, Vol. 21, pp. 263-283.
- Graham, Attwell (ed.) (2006), *Evaluating e-Learning: a Guide to the Evaluation of e-Learning*, Bremen, European Commission (Evaluate Europe Handbook Series; Vol. 1), http://www.pontydysgu.org/wp-content/uploads/2007/11/eva_europe_vol2_prefinal.pdf, 09-03-2011.
- Grunden, Kerstin (2009), "E-Learning at Work: towards a Participative Approach", en *E-Learning and Digital Media*, Vol. 6 N° 2, pp. 206-220, http://www.wwwwords.co.uk/pdf/validate.asp?j=eleayvol=6yissue=2yyear=2009yarticle=6_Grunden_ELEA_6_2_web, 12-06-2011.
- Hernández Sampieri, Roberto; Fernández-Collado, Carlos; y Baptista Lucio, Pilar (2008), *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill. 4. ed.
- Hill, Sharon, y Wouters, Karen (2010), "Comparing Apples and Oranges: toward a Typology for Assessing e-Learning Effectiveness", en *Research in Personnel and Human Resources Management*, Vol. 29, pp. 201-242.
- Holton, Elwood F., III (1996), "The Flawed Four-Level Evaluation Model", en *Human Resources Development Quarterly*, Vol. 7 N° 1, pp. 5-21.
- _____ (2005), "Holton's Evaluation Model: New Evidence and Construct Elaborations", en *Advances in Developing Human Resources*, Vol. 7 N° 1, pp. 37-54.
- Horton, William (2005), "Evaluating e-Learning", en *Training*, Vol. 42 N° 9, pp. 35-39.
- Hoyt, Brian R. (2013), "Predicting Training Transfer of New Computer Software Skills: a Research Study Comparing e-Learning and in-Class Delivery", en *Association for University Regional Campuses of Ohio Journal*, Vol. 19 N° 5, pp. 83-111.
- INAP (2012), *Plan Estratégico 2012-2015*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, <http://www.inap.es/alfresco/alfresco/Plan-Estrategico-INAP-2012-2015.pdf?userIdParam=&companayIdParam=10112&pathInfo=/d/d/workspace/SpacesStore/ea33ba46-fef9-42f2-8d5b-935c5b5b7455/Plan-Estrategico-INAP-2012-2015.pdf>, 07-07-2014.
- _____ (2013), *Memoria anual 2012*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública,

- http://www.inap.es/alfresco/alfresco/MemoriaINAP2012.pdf?userIdParam=&companayIdParam=10112&pathInfo=/d/d/workspace/SpacesStore/b5ef97eb-d71c-432b-89b4-c748dc31882c/MemoriaINAP2012.pdf, 07-07-2014.
- Kirkpatrick, Donald L. (1959), "Techniques for Evaluating Training Programs", en *Journal of American Society for Training and Development*, Vol. 13 N° 11, pp. 1-13.
- Lim, Hyochang; Lee, Sang-Gun; y Nam, Kichan (2007), "Validating e-Learning Factors Affecting Training Effectiveness", en *International Journal of Information Management*, Vol. 27 N° 1, pp. 22-35.
- Longo, Francisco y Iacoviello, Mercedes (2013), "Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 56, pp. 5-30.
- López, Jordi y Leal, Isaura (2002), *Aprender a planificar la formación*, Barcelona, Paidós.
- Maureira, César y Ferraz, David (2010), "Evaluation of Training of Managers in the Context of the Portuguese Public Sector", paper presented at the 32nd Annual Conference of the European Group of Public Administration, Toulouse, September 8-10.
- McArdle, Geri E. (1999), *Training Design and Delivery: a Single-Source Guide for Every Trainer, Training Manager, and Occasional Trainer*, Alexandria, American Society for Training and Development.
- Mittal, Monika (2008), "Evaluating Perceptions on Effectiveness of e-Learning Programs in Indian Banks: Identifying Areas for Improvement", en *Development and Learning in Organizations*, Vol. 22 N° 2, pp. 12-14.
- Noe, Raymond A. (1986), "Trainees' Attributes and Attitudes: Neglected Influences of Training Effectiveness", en *Academy of Management Review*, Vol. 11 N° 4, pp. 736-749.
- Park, Sun-Hee; Sim, Hyeon; y Roh, Hye-Lan (2010), "The Analysis of Effectiveness on 'Transfer' through e-Learning Courses in Industry and Technology", en *British Journal of Educational Technology*, Vol. 41 N° 6, pp. 32-34.
- Pineda Herrero, Pilar; Quesada Pallarès, Carla; Espona Barcons, Berta; Ciraso Calí, Anna; y García Castaño, Natalia (2012), *Evaluación de la eficacia de la formación en la administración pública española -ETAPE-: el modelo FET*, Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona, Departament de Pedagogia Sistemàtica i Social, Grup Interuniversitari de Política Educativa (GIPE).

- Pineda, Pilar; Quesada, Carla; y Ciraso, Anna (2011), "Evaluating Training Effectiveness: Results of the FET Model in the Public Administration in Spain", paper presented at the 7th International Conference on Researching Work and Learning, Shanghai, December 4-7.
- Ponce de Haro, Jonathan; Aguilar Cuenca, Diego; García Aguilera, Francisco J.; y Otamendi Herrera, Ainhoa (2010), "Hacia un itinerario de aprendizaje sólido para el teleformador: la propuesta del programa EVA", en *Revista de Universidad y Sociedad de Conocimiento*, Vol. 1 N° 7, http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v7n1_ponce_et-al/v7n1_ponce_et-al, 04-06-2011.
- Rouiller, Janice Z. y Goldstein, Irwin L. (1993), "The Relationship between Organizational Transfer Climate and Positive Transfer of Training", en *Human Resource Development Quarterly*, Vol. 4 N° 4, pp. 377-390.
- Rubio, María José (2003), "Enfoques y modelos de evaluación del e-learning", en *RELIEVE: Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, Vol. 9 N° 2, pp. 101-120.
- Salmerón Pérez, Honorio; Rodríguez Fernández, Sonia; y Gutiérrez Braojos, Calixto (2010), "Metodologías que optimizan la comunicación en entornos de aprendizaje virtual", en *Revista Científica de Educomunicación*, Vol. 17 N° 34, pp. 163-171.
- Strother, Judith B. (2002), "An Assessment of the Effectiveness of e-Learning in Corporate Training Programs", en *The International Review of Research in Open and Distance Learning*, Vol. 3 N° 1, pp. 1-17.
- Thayer, Paul W. y Teachout, Mark S. (1995), "A Climate for Transfer Model", Brooks, Armstrong Laboratory. Human Resources Directorate (Interim Technical Paper; N° AL/HR-TP-1995-0035), <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA317057>, 07-07-2014.
- Van Slyke, Craig; Kittner, Marcy; y Belanger, France (1998), "Identifying Candidates for Distance Education: a Telecommuting Perspective", en *Proceedings of the Fourth America's Conference on Information Systems*, E. D. Hoadley e I. Benbasat (eds.), Baltimore, Association for Information Systems.

El surgimiento de la democracia constitucional de derechos y justicia en Ecuador

Ricardo Restrepo Echavarría

Ricardo Restrepo Echavarría

Ph.D. en Filosofía por la Universidad de Canterbury, Nueva Zelanda. Profesor e investigador del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Ha publicado en revistas especializadas como *Minds and Machines*, *Open Journal of Philosophy* y *Journal of Mind and Behavior*.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Av. Río Amazonas N37 - 271 y Villalengua

Quito - Ecuador

Tel.: (5932)3829900

E-mails: ricardo.restrepo28@yahoo.co.nz

ricardo.restrepo@iaen.edu.ec

Entre 1982 y 1996, Ecuador encajaba fácilmente en el escepticismo de algunos académicos de que la democracia sea una atractiva vía hacia la justicia social.

El surgimiento de la democracia constitucional de derechos y justicia en Ecuador

Introducción

Este artículo explora la teoría de que la nueva estabilidad democrática de Ecuador se debe a que ha emergido un Estado constitucional de derechos y justicia, donde el soberano es el pueblo. La investigación pretende contribuir al entendimiento de aspectos centrales de un modelo de transformación del Estado que encaja en el giro posneoliberal en América Latina. Este giro comenzó con la elección de Hugo Chávez en 1998 en Venezuela. Desde entonces, gobiernos en Haití (2001), Brasil (2003), Argentina (2003), Bolivia (2005), Uruguay (2005), Honduras (2006), Chile (2006), Ecuador (2007), Nicaragua (2007) y Paraguay (2008) han conformado una nueva ola de fuerzas por construir Estados posneoliberales, la cual ha cambiado el mapa político y el imaginario de América Latina.

La fuerza y el carácter que han aportado estos gobiernos a la ola posneoliberal del Estado han sido variados, y a veces truncados por golpes de Estado exitosos, como fueron los casos de Haití (2004) y Honduras (2009). Ecuador (2010), junto con Venezuela (2002) y Bolivia (2008), constituyen casos donde reformas sustanciales han sobrevivido a intentos de golpes de Estado (Muñoz, 2011).

El presente trabajo pretende contribuir a sistematizar y conceptualizar aspectos teóricos, empíricos y normativos que la experiencia del Ecuador brinda sobre la ola regional de cambio posneoliberal, en el marco de compartir experiencias prácticas y teóricas que aporten al aprendizaje en los procesos en marcha en la región.

Entre 1982 y 1996, Ecuador encajaba fácilmente en el escepticismo de algunos académicos de que la democracia sea una atractiva vía hacia la justicia social. Por ejemplo, mientras que autores como Roemer (1999: 56) satirizaban la democracia como un sistema que “consiste en todas las cosas buenas”, Di Palma (1990) y Huntington (1991) recomendaban desvincular la justicia social de la democracia, ya que la una no trae la otra y, según ellos, la vinculación de las dos genera la falsa expectativa de que la democracia traerá justicia, lo cual terminaría socavando ambos ideales.

Recibido: 26-04-2014. Aceptado: 20-12-2014.

Formalmente, la democracia del Ecuador contemporáneo comenzó en 1979, pero para 1997, y sucesivamente hasta 2007, estaba claro que no había traído justicia social. Como era de esperarse, el nivel de confianza de los ecuatorianos en la democracia era muy bajo y la ingobernabilidad se hizo evidente: ocho gobiernos pasaron por la jefatura del Estado en el lapso de diez años.

Los escépticos de la justicia democrática podrían considerar una sobrestimación la idea de que la democracia es un remedio efectivo contra la dominación y a favor de la justicia, pues, lo que se podría esperar de la democracia, en lugar de la justicia, es la “gobernabilidad democrática” -cuya característica principal es la estabilidad de gobiernos electos periódicamente, que a su vez “descargan” al Estado de las demandas populares-.

Sin embargo, la función estabilizadora de la democracia ecuatoriana no duró mucho. Entre 1997 y 2005, masivas protestas sociales tumbaron a tres jefes de Estado que habían sido elegidos por voto mayoritario y siete personas distintas se turnaron la banda presidencial, intermediados por el triunvirato de “Salvación Nacional” de Antonio Vargas, Lucio Gutiérrez y Carlos Solórzano en el año 2000.

Desde el punto de vista de ciertos académicos críticos de la justicia democrática, no es sorprendente que la democracia ecuatoriana no hubiera traído ni justicia ni estabilidad para gobernar. El embate académico contra la democracia, desde Platón en *La República*, ha concebido al pueblo como un animal irracional que bajo el sistema democrático es manipulado por líderes populistas. Adicionalmente, como todo animal grande e irracional, el pueblo puede comportarse de forma impredecible y hasta tiránicamente, aun contra sus propios líderes electos y contra su propio bienestar.

Condorcet, en el siglo XVIII, y Arrow, en el siglo XX, parecieron probar con rigor matemático la verdad de la irracionalidad, manipulación y arbitrariedad de las decisiones democráticas por regla de mayoría del pueblo: se trata del *Teorema de Imposibilidad*. De acuerdo a este teorema, las decisiones colectivas por regla de mayoría pueden violar principios mínimos de racionalidad. Así, los acontecimientos políticos del Ecuador, a vuelta del siglo, parecerían entonces poco inesperados. Sin embargo, parecería también que las implicaciones del Teorema de Imposibilidad han sido altamente exageradas.

La idea del teorema es que, aun si los miembros de la comunidad decisora son racionales y no buscan atentarse contra la justicia, sus decisiones colectivas pueden violar principios mínimos de racionalidad,

pueden ser manipulados por quien conozca sus preferencias y dicte el orden en que las votaciones se realizan; y, por estas razones, pueden constituir un poder arbitrario. La prueba opera de la siguiente manera: supongamos que se tomarán decisiones por regla de mayoría en una comunidad de tres personas sobre qué opción elegir entre A, B y C. Estas opciones pueden ser personas para diferentes cargos, políticas complicadas, compra de frutas, etc. Supongamos que Dilma, Hugo y Rafael son las tres personas de esta comunidad. Dilma prefiere A sobre B, y B sobre C. Dilma es una persona racional y por lo tanto prefiere A sobre C, respetando el principio de transitividad. Hugo, por su lado, prefiere B sobre C, y C sobre A. Racionalmente, Hugo prefiere B sobre A. Rafael prefiere C sobre A, y A sobre B, y racionalmente, en consecuencia, prefiere C sobre B.

Sin embargo, tomando en cuenta que A es mayoritariamente preferible sobre B, y que B es mayoritariamente preferible sobre C, si la mayoría fuera racional, tendría que preferir A sobre C. Pero no es así. La voluntad mayoritaria prefiere C sobre A, violando el principio de la transitividad, y por lo tanto un elemento básico de la racionalidad. Esta realidad se puede observar en la Tabla 1.

Tabla 1
Teorema de Imposibilidad

Participantes	Orden de preferencias	A vs. B	B vs. C	C vs. A
Preferencias de Dilma	A > B > C	Prefiere A sobre B	Prefiere B sobre C	Prefiere A sobre C
Preferencias de Hugo	B > C > A	Prefiere B sobre A	Prefiere B sobre C	Prefiere C sobre A
Preferencias de Rafael	C > A > B	Prefiere A sobre B	Prefiere C sobre B	Prefiere C sobre A
Preferencias mayoritarias		A > B	B > C	C > A

Fuente: elaboración propia, con base en Arrow (1951).

Nota: leído horizontalmente se representan las preferencias entre tres opciones: A, B y C, de los tres participantes, incluyendo lo que prefieren cuando se comparan dos opciones (A vs. B; B vs. C; y C vs. A). Estas se derivan del orden de preferencias que se les atribuye en la columna de Orden de Preferencias. En la fila inferior se derivan las preferencias mayoritarias sobre las opciones comparadas en la columna. En el cuadro derecho inferior encontramos que se deriva una preferencia que viola la transitividad de las preferencias mayoritarias anteriores (A > B y B > C).

Aparte de irracional, los resultados de la aplicación de la regla de mayoría parecen manipulables por factores que deberían ser irrelevantes respecto a una decisión que pueda velar por la justicia. Si se puede determinar el orden de votación, también se puede determinar la decisión colectiva que resulte. El orden que se debe escoger es: primero poner a competir las dos opciones que no se desean; y de ahí poner a competir la ganadora de esas dos opciones con la que sí se desea.

En los años que precedieron a 2007, Ecuador podría parecer atascado en una especie de torbellino de irracional inestabilidad sin justicia, asociada a preferencias mayoritarias inconsecuentes.

La mayoría parecerá preferir la elección que uno desea. Parecería entonces que la regla democrática no puede identificar el bien común hacia donde la acción colectiva del Estado se debe direccionar, ya que se si hubiera variado el orden, hubiera variado el resultado.

Sin embargo, esta conclusión va mucho más allá de lo justificado. Lo que se puede decir es que las decisiones mayoritarias tienen el punto ciego generado por la estructura de las preferencias de los votantes en el ejemplo; pero eso no descarta la regla de mayoría como un método confiable. La epistemología poscartesiana reconoce métodos falibles pero confiables en la forma de generación de conocimiento. El teorema no implica que la regla de mayoría no sea un método generalmente confiable para identificar racionalmente la mejor dirección de la acción colectiva. Casos de ciclos de votación, como se ven en las situaciones construidas por la prueba, pueden ser como un relleno del método, sin descalificarlo como parte del mejor sistema de formación de acción colectiva estatal, de la misma manera que nuestro sistema visual es falible y rellena aparentes espacios de percepciones correspondientes al ingreso del nervio óptico al ojo, sin por esta razón quedar nuestro sistema visual descalificado como un buen sistema para conocer y tomar decisiones en el mundo (en relación con estas ideas, ver Arrow, 1951; Kornblith, 1993; Ramachandran, 1992; Shapiro, 2005: 34; Tangian, 2000; Mackie, 2003).

En los años que precedieron a 2007, para algunos, Ecuador podría parecer atascado en una especie de torbellino de irracional inestabilidad sin justicia, asociada a preferencias mayoritarias inconsecuentes. Sin embargo, la mayoría del pueblo de Ecuador desde 2007 le ha brindado al Gobierno de la Revolución Ciudadana una gran estabilidad democrática, la cual le ha permitido a Rafael Correa ser el primer jefe de Estado en ejercer el cargo por siete años consecutivos desde 1901, fecha esta última en que Eloy Alfaro terminó su primer ascenso al poder. Correa ha ganado tres elecciones presidenciales consecutivas, y las propuestas que le ha hecho al pueblo (desde la creación de una nueva Constitución y la realización de una profunda reforma a la función judicial hasta la prohibición de matar toros en corridas) han sido todas aprobadas. Mientras que los años anteriores parecían una culminación de la rotunda ingobernabilidad del Ecuador, correlacionada con desconfianza ciudadana, injusticia y disminución del nivel de vida de la población en su conjunto, el Gobierno de la Revolución Ciudadana goza de una gran popularidad y una estable gobernabilidad democrática. ¿A qué se debe este quiebre en la tendencia a la inestabilidad democrática del Ecuador?

Una hipótesis frecuentemente sostenida por los más visibles medios de comunicación, y por actores que forman opinión nacional e internacional, se ajusta a la teoría de que la estabilidad democrática no tiene nada que ver con la justicia, con la garantía de derechos ni con el cumplimiento de las ofertas de campaña para obtener el mandato popular. Para estos conocidos enfoques de la democracia mínima, lo que se esperaría de la estabilidad es que provenga de la hábil demagogia de los líderes populistas, capaces de manipular las decisiones irracionales de las mayorías, frecuentemente a costa de las minorías oprimidas, y de forma arbitraria desde el punto de vista de la justicia. Esta perspectiva se aprecia, entre otros, en periódicos internacionales como *El País*, *The Wall Street Journal*, *The Economist*, *The New York Times* y en los principales diarios nacionales del Ecuador, como son: *El Universo*, *El Comercio*, *El Expreso* y *El Hoy* (el cual recientemente quebró). Lo mismo se puede decir de los principales canales de televisión de las Américas. En sintonía, las más fuertes voces de la academia atribuyen a la Revolución Ciudadana la construcción de un Estado hecho efímero por el liderazgo de Correa (e.g. Pachano, 2012).

Otra hipótesis para explicar la estabilidad democrática reciente del Ecuador se basaría en la teoría democrática del Estado constitucional de derechos y justicia. Según esta teoría, uno de los principales atractivos de la democracia es su capacidad de realizar una acción colectiva para eliminar la dominación y apuntalar la justicia por medio de la garantía de derechos. Frecuentemente, los pueblos oprimidos se quejan de ser dominados y exigen democracia esperando que sea un remedio efectivo a su situación. Sin embargo, si el régimen que se denomina democrático no alivia la injusticia de la cual los pueblos oprimidos buscan liberarse, es entendible que se decepcionen de este sistema de gobierno, y que muestren su decidida insatisfacción cuando los gobernantes electos violan la confianza que el pueblo ha depositado en ellos.

La confianza en una democracia auténtica se basa en que los gobiernos sean agentes para la liberación de sus situaciones de dominación. Al desvanecerse esta confianza, la consecuencia sería el incremento de la inestabilidad de los gobiernos. En otra dirección, se esperaría el incremento de la estabilidad en la medida en que las necesidades, demandas, aspiraciones y derechos de los ciudadanos sean atendidos.

La hipótesis que explora este ensayo es que un factor principal para entender la nueva estabilidad política del Ecuador radica en

La estabilidad del Ecuador no se puede explicar por la hipótesis de la democracia mínima, sino por la hipótesis de la democracia sustancial.

que haya emergido un nuevo orden nacional, basado en la aprobación popular mayoritaria del Gobierno, sobre el criterio de ser agente para la materialización del Estado constitucional de derechos y justicia, entendiéndose que una visión clara sobre cómo construirlo involucra un manejo estratégico de la economía, en función de las condiciones materiales de los pueblos para garantizar los derechos y la justicia. Este ensayo, por consiguiente, brinda evidencia de que la estabilidad del Ecuador no se puede explicar por la hipótesis de la democracia mínima, sino por la hipótesis de la democracia sustancial.

Para tal objetivo, en la primera sección se esboza la teoría democrática del Estado constitucional de derechos y justicia, y las consecuencias observables a las que conduciría la teoría si se estuviera construyendo en Ecuador. El Estado descrito por esta teoría es un instrumento de acción colectiva que el pueblo controla para garantizar sus derechos y aproximar el país a su interés común. Esto involucra que los votantes, de hecho, elijan las opciones que más les garanticen sus derechos y aspiraciones, de acuerdo a su conocimiento. En la segunda sección se revisa la historia de la democracia mínima neoliberal desde 1981, y sus períodos de estabilidad y de crisis, en la que no se ven los elementos de la teoría del Estado democrático, constitucional de derechos y justicia. En la tercera sección se revisan los elementos del nuevo orden nacional que apoyan la idea de que en Ecuador se está construyendo una democracia constitucional de derechos y justicia, correlacionada con una alta estabilidad. En la cuarta sección se sintetiza el argumento e identifican algunos de los retos en el camino de la transición y supervivencia de este nuevo Estado.

1. Una teoría democrática del Estado constitucional de derechos y justicia: la hipótesis de un nuevo orden en Ecuador

Se dice que la democracia es el Estado controlado por el pueblo libre; pero esta afirmación deja indefinidos dos conceptos básicos: en qué consiste el pueblo libre y en qué consiste la relación de control que tiene con el Estado democrático. Una cuestión fundamental en este ámbito de investigación es la relación que tienen los derechos con las decisiones del pueblo. Ciertamente, un enfoque liberal concibe a las personas como naturalmente libres y al Estado como la mayor amenaza a los derechos que sustentan su libertad. En esta línea de pensamiento, la medicina liberal contra esta amenaza es la minimización del Estado y sus capacidades de acción colectiva. La libertad del pueblo, en el

concepto liberal, se da donde el Estado encuentra fuertes obstáculos a su accionar, por medio de poderes de veto incrustados; y el Estado democrático es aquel que resulta del Estado mínimo que se abstiene de actuar y de las interacciones entre individuos sin intervención estatal.

Este enfoque clásico encontró voz en *El Federalista* y brindó un marco teórico para el neoliberalismo, que tomó fuerza especialmente desde los años ochenta alrededor del mundo, encontrando precursores filosóficos inmediatos en autores como Nozick (1974) y Buchanan y Tullock (1962), quienes recomendaban Estados con múltiples instancias de poder de veto a la acción colectiva por regla de mayoría. Así, el Estado garantiza los derechos por medio de su abstención en las interacciones entre individuos. Desde luego, aquello entra en conflicto justamente con la razón de base que justifica la construcción de un Estado: que las personas no son ángeles y por ello se necesita un Estado que garantice los derechos. De ahí, se razona de nuevo, que como el Estado en sí está compuesto por personas que no son ángeles, se debe minimizar por medio de pesos y contrapesos. Sin embargo, para esto, simplemente deberíamos no tener Estado en primer lugar. Pero ya que se justifica tener un Estado para garantizar derechos, lo que se querría es que actúe con calidad y eficiencia para cumplir su función.

Valdrá considerar si un enfoque más parecido al que nos indicó Bolívar en su discurso ante el Congreso Constituyente de Bolivia es la dirección correcta, cuando propuso: “Se han establecido las garantías más perfectas: la libertad civil es la verdadera libertad; las demás son nominales, o de poca influencia con respecto a los ciudadanos... He conservado intacta la ley de las leyes: la igualdad; sin ella perecen todas las garantías, todos los derechos. A ella debemos hacer los sacrificios. A sus pies he puesto, cubierta de humillación, a la infame esclavitud. Legisladores, la infracción de todas las leyes es la esclavitud. La ley que la conservara, sería la más sacrílega. ¿Qué derecho se alegraría para su conservación? Mírese este delito por todos los aspectos, y no me persuado que haya un solo Boliviano tan depravado, que pretenda legitimar la más insigne violación de la dignidad humana. ¡Un hombre poseído por otro! ¡Un hombre propiedad!” (Bolívar, 1826).

Este enfoque, sin entuertos, ve la justificación del Estado en la justicia y en la garantía de los derechos de las personas, afirmando que la mercantilización claramente debe tener un límite. Ciertamente

liberal encuentra su grado máximo de verosimilitud frente a un Gobierno despótico. Sin embargo, cuando fuerzas emancipadoras entran en el Estado, este provee una herramienta para prevenir la opresión.

De hecho, los casos históricos de la nación creada con base en los planteamientos de *El Federalista* y sobre la base de los parámetros neoliberales no enfrentaban el problema de que las decisiones de la mayoría de la población constituyeran una tiranía de unos sobre otros. Por el contrario, en estos casos las minorías violaban los derechos de la mayoría de la población, constituida por afrodescendientes, indígenas, mujeres y personas sin tierra, y para esto se avalaron en la fuerza del Estado, ya sea para perpetuar la esclavitud, el despojo, el genocidio, la opresión social y legal aplicados diferenciadamente a estas mayorías; o, en la era neoliberal, para concentrar los derechos y privilegios en pocas manos, frecuentemente de ciertos financistas, militares, hacendados y ciertos medios de comunicación, excluyendo al resto de la población de lo que con justicia les correspondería.

Lo que se ve es que grupos minoritarios y poderosos usaron el Estado para profundizar los rasgos del *statu quo* que los favorecían, y a esto falsamente se le llamó “Estado pequeño”. Por esto, no se puede descartar fácilmente el que se diga que la democracia mínima no es democracia real, sino un Estado con rasgos procedimentales que lo hacen parecer democracia, sin realmente serlo, ya que no se materializa un control popular real. Esta afirmación es reconfirmada por otras posiciones que abogan por la democracia del Estado mínimo. Por ejemplo, Huntington (1991: 165-169) dice que violar los mandatos populares es bueno para consolidar la democracia. Es decir, se promete el cambio por la justicia, el pueblo elige a políticos y los políticos no realizan su parte del contrato social, mientras que liban de las mieles del poder provistas por el pueblo. Aquello no podría llamarse, en absoluto, “control del pueblo libre”, aunque pueda ser una mejora sobre otras situaciones comunes de dominación, como anota Przeworski (1999). Schumpeter (1942) no estaba en desacuerdo con Huntington. Schumpeter introdujo el concepto de que los procesos electorales son como mercados, donde las opciones políticas ofrecen mandatos a la población, y la población expresa la demanda al entregar sus votos a los políticos a cambio de lo que le ofrecieron. Para Schumpeter, este sistema es recomendable porque genera estabilidad política entre las élites, ya que pueden turnarse en el poder.

Como buenos neoliberales, Huntington y Schumpeter abogan por la obligatoriedad universal del cumplimiento de los contratos solo cuando beneficia a las élites. Se puede notar que este tipo de teoría

padece de un sesgo al decir que se privilegia la libertad de los individuos, ya que considera individuos únicamente a las élites con poder de veto, mientras que no se toma en cuenta el número mucho más alto de individuos de quienes emanan las decisiones mayoritarias.

Teorías más realistas del Estado reconocen que todos los derechos son positivos y que de cada uno se crean responsabilidades para el Estado. Si bien podemos tener el derecho natural a no ser asesinados, se necesita la acción del Estado para que tal derecho se materialice; o para que se protejan los derechos de propiedad o de voto, por poner ejemplos favoritos de la democracia mínima. Se necesita que el Estado gaste en proteger contra incendios y ladrones, las propiedades y sitios de votación. Se necesita la acción del Estado para evitar la esclavitud.

No es verdad que los derechos liberales son donde el Estado se abstiene y los sociales donde el Estado actúa. Todos involucran la acción del Estado (Sunstein y Holmes, 2011). En este sentido, la idea de que hay derechos que se hacen efectivos con la simple inacción del Estado revela una falacia. La cuestión no es acción colectiva o ausencia de acción colectiva, para garantizar derechos. Como ha anotado Shapiro (2005 y 2011), la cuestión es qué tipo de acción colectiva. La acción colectiva requerida para sostener el *statu quo* de democracias mínimas es desproporcionalmente costado por personas que preferirían vivir en otro orden social.

No hay ninguna razón para optar por un régimen de distribución de garantías de derechos, cuyos costos son impuestos a la mayoría por élites con poder de veto, sobre otro régimen de preferencia para la mayoría. Esta idea invita a pensar en otra dirección sobre la relación entre el Estado y los derechos en democracia. Primero, invita a escudriñar en cierta idea liberal de que los derechos se materializan naturalmente en ausencia del Estado, y a empezar a pensar en que, para su materialización, los derechos efectivos son esencialmente dependientes del tipo de acción empleado por el Estado. Segundo, invita a “darle la vuelta” a la idea liberal de que los derechos materializados *ex ante* la comunidad política son el límite para la acción colectiva, y pensar más bien en los derechos como precondiciones habilitantes que debe garantizar el Estado para que el pueblo pueda controlar libremente a ese mismo Estado. Un corolario de este pensamiento es la necesidad de un sistema de participación y control, en el cual las personas tengan supremacía sobre el capital. En otras palabras, el poder humano organizado en la institución política controla la economía; no los actores poderosos de la economía controlando al Estado y a los humanos.

El objetivo prioritario para el Estado ecuatoriano es la materialización de los derechos constitucionales como forma de garantizar no solo el valor intrínseco de los derechos de las personas, sino, ante todo, su valor de ser una precondición habilitante para la verdadera soberanía popular.

El Estado democrático reconoce los derechos, especialmente los constitucionales y humanos de todos, como el justo principio y fin de la acción colectiva. Los derechos son la precondición habilitante para las decisiones democráticas del Estado, ya que personas sin derechos no pueden constituir un pueblo libre del cual emane la acción del Estado, y, al mismo tiempo, la acción del Estado tiene como primera prioridad la generación y mantenimiento de esta precondición habilitante, de libertad del pueblo. Si bien existe un enfoque que se centra en el conflicto teórico entre los derechos y las decisiones mayoritarias de la democracia, hay que reconocer que también existe una clara interdependencia y se genera un círculo virtuoso entre ellos, lo cual a su vez madura las condiciones para la materialización de la justicia.

El reconocimiento de este círculo virtuoso se expresa en el primer artículo de la Constitución del Ecuador, el cual declara al Estado ecuatoriano como democrático, de derechos y justicia, donde la soberanía radica en el pueblo. La Constitución del Ecuador le reconoce un amplio catálogo de derechos a las personas, pueblos y nacionalidades. Todos los derechos constitucionales son derechos prioritarios para la garantía de la libertad de las personas en la comunidad, de tal manera que puedan ejercer libremente el control de su Estado y su destino compartido. En este sentido, el objetivo prioritario para el Estado ecuatoriano es la materialización de los derechos constitucionales como forma de garantizar no solo el valor intrínseco de los derechos de las personas, sino, ante todo, su valor de ser una precondición habilitante para la verdadera soberanía popular. Los procesos constituyentes de Venezuela y Bolivia han declarado horizontes constitucionales similares para sus Estados.

En síntesis, existen dos objetivos básicos de la democracia. En primer lugar está el de eliminar toda forma de dominación, definida como la existencia de poderes arbitrarios que hacen daño a las personas y menoscaban la garantía de los derechos, especialmente los referidos a necesidades básicas. Eliminar dominación frecuentemente involucra el fortalecimiento de la posición relativa de poder de los más vulnerables respecto a posibles fuentes de poderes fácticos, ya sea brindándoles más recursos o disminuyendo los recursos de los agentes de potencial dominación. En segundo lugar, la democracia es un importante mecanismo para que la comunidad decida en forma deliberada y efectiva el futuro común.

Eliminar las formas de dominación y empoderar a las personas y sectores más vulnerables en las decisiones sobre el futuro común,

como objetivos de la democracia, no implica que siempre, y en todas sus formas, sea suficiente para cumplir estos objetivos, o que no tenga efectos secundarios. Es un remedio efectivo aunque variable e imperfecto, así como la comida saludable y el deporte son remedios efectivos aunque variables, imperfectos y con posibles efectos secundarios para obtener una adecuada salud. Esto no involucra la idea poco realista de querer eliminar el poder, ya que este siempre es parte de las relaciones humanas. La cuestión útil es eliminar los usos de ese poder para dominar y prevenir la conducción democrática del Estado (Shapiro, 2012).

Así como es posible entender la crisis de liquidez en Estados grandes y cómo salir de ellas con modelos comparativamente pequeños, por ejemplo, del funcionamiento de vales para cuidado de niños (Krugman, 2009), es posible entender el Estado democrático y sus requisitos con modelos de situaciones más manejables. Consideremos un modelo simple de una decisión democrática en una comunidad que se presta para analizar la democracia constitucional de derechos y justicia. El modelo trata de incorporar los aspectos positivos de ideas diversas, como las de Rousseau y de Schumpeter, mitigando sus vicios. La comunidad modelo en cuestión está eligiendo entre opciones amplias por medio de un proceso deliberativo, cuya decisión se expresa a través del voto mayoritario. Supongamos que debe decidir cómo emplear los recursos para la compra de frutas. Esto puede darse bajo una democracia representativa, directa o comunitaria. En la representativa, el proveedor de frutas contrata para proveer frutas escogidas por el pueblo a fin de garantizar su derecho alimentario, así como los políticos electos contratan para proveer bienes que escoge la sociedad. Como ejemplo de democracia directa y comunitaria, puede que la comunidad escoja directamente qué frutas va a elegir para garantizar los derechos de alimentación de su comunidad, tal como ocurre en la ejecución de presupuestos participativos. Durante la deliberación puede y debe haber debate abierto sobre los pros y contras de las diferentes opciones, dando expresión a distintas visiones, y se puede acudir a la asesoría de expertos sobre nutrición y uso eficiente de recursos para cumplir con las necesidades de la comunidad.

De igual manera, los participantes pueden dialogar con los agentes de las distintas opciones para negociar mejores precios y mejores frutas para la alimentación y satisfacer los gustos de la comunidad. Si el proveedor de frutas contratado incumple sin debida razón no se le vuelve a contratar y se le puede enjuiciar. Por los procesos de-

liberativos y de control establecidos, las decisiones de la comunidad garantizan confiablemente sus derechos y llegan a un destino común deseado.

Este modelo incorpora aspectos positivos, sin los negativos del modelo liberal, pues el segundo ve la política solamente como una lucha entre intereses particulares, empleando el concepto simple de elección racional que meramente agrega las preferencias de los votantes. Los modelos liberales y de elección racional simples se olvidan de la deliberación que debe darse en situaciones adecuadas, en función del bien común, aspecto que sí tiene el modelo anteriormente propuesto, al mismo tiempo que crea incentivos para garantizar los derechos de la comunidad.

De forma estática, y como ideal regulador, se desprende de lo dicho que un Estado constitucional de derechos y justicia, de acuerdo a la teoría democrática, es un sistema político de participación libre, informada, deliberativa, competitiva y contractual en la formación, por regla de mayoría (o, en algunos casos, proporcional), de decisiones en ámbitos especialmente importantes, para eliminar y evitar la dominación de unas personas sobre otras, garantizando sus derechos y definiendo asuntos de interés común entre los participantes.

De forma dinámica y sintética, se diría que la aparición del Estado democrático constitucional de derechos y justicia se basa en que los términos de intercambio en la acción política, que define la acción colectiva del Estado, son determinados por su garantía de derechos. Los derechos sin poder no son verdaderamente garantizados (son puramente ideales, formales o hipotéticos), al igual que el poder, sin derechos, no tiene legitimidad. Se necesitan los dos. Quién detenta el poder y para qué, está altamente determinado por la estructura y tamaño de la economía. Ésta asigna recursos materiales, políticos, sociales e intelectuales de los cuales emana mucho del poder ejercido en la sociedad, tanto en agendas de dominación como en agendas de garantía de derechos. Por lo tanto, un Estado democrático que garantice derechos debe manejar la economía de tal forma que asigne recursos que fortalezcan el poder de aquellos cuyos derechos son o están en riesgo de ser vulnerados (dominación). Es por medio de la financiación y ejecución de políticas públicas, lo cual siempre involucra el movimiento de recursos, que el Estado garantiza los derechos o deja de garantizarlos. Un Estado democrático garantista de derechos será altamente efectivo en movilizar los recursos, y con ellos el poder, en función de la garantía de derechos de las personas¹.

Se esperaría que el nuevo régimen democrático emplee una serie de políticas, respaldadas económicamente, que fortalezcan la posición de poder de los que están en situaciones de dominación y que signifiquen un avance notable en la garantía de los derechos.

Estos aspectos teóricos generales de la democracia de derechos y justicia permiten esperar lo siguiente, si existe un proceso de instauración de este modelo de Estado en un país.

a) Se esperaría un período de crisis política del modelo antiguo, representado por frecuentes e intensos conflictos que desestabilicen el sistema político, económico y social en su totalidad. La crisis estaría marcada por la falta de legitimidad de las instituciones y de las personas llamadas públicas, evidenciándose en un bajo nivel de popularidad y reconocimiento.

b) La transición estaría marcada por la emergencia de un nuevo marco de *términos de interacción* entre las personas, grupos y el Estado.

c) Se esperaría que el nuevo régimen democrático emplee una serie de políticas, respaldadas económicamente, que fortalezcan la posición de poder de los que están en situaciones de dominación y que signifiquen un avance notable en la garantía de los derechos.

d) Como consecuencia de las políticas existiría una marcada renovación de legitimidad popular de las instituciones y personas públicas, que se evidenciaría en una nueva estabilidad, apoyada en alzas notables en los índices de confianza y aceptación popular de dichas entidades, en el rechazo electoral de los agentes del régimen antiguo y en la elección de los líderes identificados como propulsores del nuevo orden del Estado democrático constitucional de derechos y justicia, por medio de políticas públicas clave.

A continuación se revisan eventos empíricos que confirman que esta teoría se viene implementando en Ecuador.

2. Democracia mínima neoliberal y su crisis

Estado de democracia mínima neoliberal

Jaime Roldós fue el primer Presidente electo después de la dictadura militar que terminó en 1978. El nuevo orden eleccionario, si bien no tuvo una Constitución con alta participación ciudadana, empezó con una gran votación popular a favor del Presidente electo, que manifestó su compromiso con el Estado planificador y regulador de la economía, con miras a salir del sistema de hacienda dominante en el país y promover el desarrollo.

Con la muerte de Roldós en 1981, por la caída del avión que lo transportaba², nace el nuevo orden neoliberal de democracia mínima de ese entonces. En Ecuador, el neoliberalismo se articuló al sistema de hacienda y, como era común en esa época, ahondó la supremacía del capital sobre el individuo y el Estado.

La ideología que envolvía el actuar del Estado neoliberal se basaba en la primacía del derecho a la propiedad, los intercambios sin interferencia del Estado, y el crecimiento y desarrollo de los agentes económicos, al igual que el derecho a la seguridad física. De acuerdo a la ideología neoliberal, el Estado debe asegurar la propiedad privada y dejar que los individuos intercambien sus bienes sin interferencia estatal; y este es, supuestamente, el mejor mecanismo para hacer crecer y desarrollar la economía.

La ideología esgrimida por líderes neoliberales frecuentemente justifica la abstención de actuar en nombre de la sociedad por la garantía de los derechos y aspiraciones de la gran mayoría de la población. Como en el resto de Estados neoliberales a nivel mundial, el Estado ecuatoriano minimizó su actuación en torno a una amplia garantía a derechos, como son los de comunicación (acceso a una telefonía de calidad, conectividad vial e Internet), de educación, salud, seguridad jurídica, empleo digno, y manejo responsable de los recursos naturales de propiedad del pueblo. Sin embargo, el Estado neoliberal de democracia mínima no acostumbra sostener sus postulados ideológicos en la práctica y Ecuador no es una excepción. Rompiendo con sus principios de protección de la propiedad privada, libre intercambio entre individuos y el objetivo del desarrollo económico, el nuevo presidente Osvaldo Hurtado dio inicio a la implementación de una característica fundamental de la acción estatal en el Ecuador, que se impuso durante las casi tres décadas de neoliberalismo: la transferencia de pasivos de unos pocos agentes económicos privados políticamente conectados, hacia el resto de la población, mientras que las ganancias generadas en la operación de estos mismos agentes económicos privados quedaban exclusivamente con ellos. El resultado era una política económica redistributiva y de impunidad a favor de las élites que habían pactado turnarse el poder político para su beneficio, a costa de la mayoría de la población.

Los dos siguientes ejemplos son los más ilustrativos de la política económica neoliberal redistributiva. Primero, el proceso de “sucretización”, el cual transfirió un pasivo neto de más de US\$ 5 mil millones de ciertos deudores particulares, a la población en general, por medio del Estado (Puétate, Viveros y Zapata, 2008), o aproximadamente US\$ 11.298 millones ajustados a la inflación de EE. UU. desde 1984 (US Bureau of Labor Statistics, CPI Inflation Calculator). Este acto de intervención estatal violó masivamente el derecho a la propiedad privada de la población en su totalidad en desmedro del principio de

mínima intervención estatal, ya que el Estado disminuyó arbitrariamente la riqueza de los ecuatorianos, quienes tendrían luego que pagar esta deuda de la cual se beneficiaron unas pocas personas.

Segundo, el colapso y posterior salvataje bancario por la crisis de 1999 y 2000. De forma contable, en este episodio se transfirieron más de US\$ 10 mil millones de pérdidas del sector bancario a la población en general. El hecho de que el Estado salvara los bancos quebrados por sus malas prácticas e impusiera el no acceso a los fondos de los depositantes por un año, implicó que sus depósitos se redujeran en un 60% de su valor original (Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público, 2008; Ecuadorinmediato, 2006). El costo para la población de esta protección estatal de las élites económicas fue enorme y afectó negativamente el objetivo del “bien común” al que los neoliberales pretenden llegar: crecimiento económico. El promedio de ingresos por persona descendió de US\$ 3.779 a US\$ 3.119, equivalente a una reducción promedio del 17% de ingresos que sufrió la población. Después de un leve crecimiento de 1990 a 1997, la economía vuelve a decrecer: se contrajo en 1999 casi el 8% y, con esto, aumentó la pobreza urbana a 63,5% según las cifras disponibles de la CEPAL. La Tabla 2 muestra la evolución de la distribución del ingreso económico por quintiles del Ecuador en la era neoliberal.

Tabla 2

Ecuador: evolución de la distribución del ingreso económico por quintiles (% del PIB)

	1987	1994	1995	1998	1999	2000	2003	2005	2006	2007
Quintil 1 (más pobre)	3,28	2,88	3,58	3,04	2,19	2,96	3,01	3,09	3,57	3,29
Quintil 2	8,07	7,47	8,35	10,04	6,29	6,94	7,22	7,29	7,65	7,38
Quintil 3	13,31	12,10	12,81	11,15	10,40	11,20	11,52	11,83	11,87	11,56
Quintil 4	20,91	19,23	19,27	20,22	17,52	18,08	18,88	19,39	19,21	19,00
Quintil 5 (más rico)	54,43	58,32	55,99	55,55	63,60	60,82	59,37	58,40	57,70	58,77

Fuente: Banco Mundial (2007).

En la tabla se puede observar el crecimiento del quintil más afluente, que pasó de tener el 55,55% del PIB en 1998 al 63,6% en 1999; y pasó a tener el 58,77% del PIB en 2007, mientras que el resto de quintiles decrecía en esa participación, lo cual demuestra la concentración del flujo de la riqueza nacional hacia los sectores que causaron la pérdida general de riqueza de la nación. Esto significó una redistribución hacia arriba del 20% de la producción de los quintiles de abajo hacia el más rico entre 1987 y 1999; y del 10% hasta el año 2007.

Para evaluar los derechos a la seguridad física en el Estado de democracia mínima neoliberal, es preciso tomar en cuenta las tasas de homicidio. En 1980, la tasa de homicidios en Ecuador era de 6,4 homicidios por cada 100.000 habitantes. En 1990 subió a 10,3. Para 2001 la tasa era de 15,59 y para 2006, de 17,79 asesinatos por cada 100.000 habitantes (UNODC, 2013a y 2013b). Esto quiere decir que entre 1980 y 2006, la tasa de homicidios subió en un 178%.

El Estado neoliberal de democracia mínima en crisis

Se puede decir que un modelo de Estado y sociedad entra en crisis sistémica cuando un conjunto de factores sociales, políticos y económicos se deteriora suficientemente para desestabilizar todo el sistema por causas estructurales de su historia y se retroalimentan negativamente entre sí. En la actualidad, la forma en que el Estado se estructura está profundamente cuestionada. En este sentido, se puede decir que el Estado neoliberal del Ecuador entró en una crisis sistémica que duró 10 años: entre 1997 y 2007. Los acontecimientos nacionales más sobresalientes que marcaron la crisis de Estado del neoliberalismo ecuatoriano son los siguientes: a) la recurrente destitución de presidentes electos por medio de grandes movilizaciones ciudadanas, profundamente insatisfechas con las élites políticas; b) las constantes pugnas y reconfiguraciones de alianzas políticas de las élites, que instrumentalizan el descontento popular para su propio beneficio, tratando de dar la impresión de obrar para garantizar los derechos del pueblo, apoyando incluso la destitución de presidentes desprestigiados, “reorganizando” la Corte Suprema de Justicia y “reformando” la Constitución, pero constantemente defraudando al pueblo; los fraudes se correlacionan con bajos indicadores de confianza y aprobación hacia los actores y actos del Estado; c) el colapso financiero y económico, como se vio anteriormente, benefició a los sectores que lo causaron, a costa de los derechos de la mayoría. Esto condujo incluso a la pérdida de la moneda nacional. A continuación se narran estos aspectos.

El ciclo de crisis latente del orden establecido desde 1981 se manifiesta con la destitución del presidente Abdalá Bucaram en 1997, cuando las fuerzas opositoras en el Congreso se apoyan en los masivos cacerolazos que denunciaban la demagogia y corrupción del Gobierno de Bucaram. Sin el debido proceso, el Congreso toma la oportunidad política para destituirlo por incapacidad mental. El *loco*, como se autodenominaba, se exilió en Panamá, convirtiéndose en el primero de

los siete presidentes, entre 1997 y 2006, más la “Junta de Salvación Nacional”, que desfilaron por la pasarela nacional ejecutiva. Tres de ellos fueron electos, pero no terminaron sus períodos de cuatro años y se exiliaron, acusados de violar la fe pública en diversas modalidades.

La falta de institucionalidad y abundancia de “políticos a río revuelto” eran evidentes para la población, que apenas daban una aprobación a los partidos políticos y al Congreso de 15,5% y 19,5%, respectivamente en 1997 (Latinobarómetro, 1997). La aprobación de la democracia se encontraba en 41% (Latinobarómetro, 1997: 4). Esta baja confianza disminuye aún más para el año 2002, obteniendo estos órganos de representación menos del 10% de aceptación (Latinobarómetro, 2002), con una disminución en la preferencia por la democracia que alcanzó el 29% (Latinobarómetro, 2002: 6). Para 2005, el año antes de que se eligiera a Rafael Correa como Presidente del Ecuador, todos estos indicadores habían bajado aún más. La confianza en el Gobierno llegó a ser del 24%, en el Presidente, del 14%, y solo un 20% creía que las elecciones no eran fraudulentas.

Ecuador llega a ser el penúltimo país en considerarse democrático en la región, y solo un 14% estaba satisfecho con la democracia (Latinobarómetro, 2005). La crisis sistémica se evidenciaría también en el continuo deterioro de la confianza de la ciudadanía en los partidos políticos tradicionales, pues estos redujeron su presencia en el Congreso del 71% en 1990 al 22% en 2006 (Ruiz y Cisneros, 2014).

Al salir Bucaram, asumió la presidencia Fabián Alarcón, quien, junto con la nueva “alianza por la gobernabilidad” del Partido Social Cristiano y la Democracia Popular en el Congreso, encabezó un esfuerzo por elevar el reconocimiento del orden establecido y los poderes revestidos de lo público. La estrategia involucró la realización del Referendo Popular de 1997. Dos de las cuestiones fundamentales aprobadas en el Referendo fueron la “reforma” que resultó en la Constitución de 1998, elaborada por una Asamblea Nacional, y el establecimiento de un nuevo mecanismo de selección de jueces para la Corte Suprema de Justicia, supuestamente con el fin de asegurar la independencia judicial.

Cabe destacar que la Asamblea Nacional que el pueblo autorizó en el Referendo de 1997, no tenía poderes constituyentes. Como indicaba la Pregunta 3, la autorización popular fue para que “se convoque a una Asamblea Nacional con el exclusivo propósito de que reforme la Constitución Política del Ecuador”; no para que elabore una nueva Constitución. Sin embargo, dicha Asamblea se arrogó

poderes constituyentes sin autorización, eliminó la Constitución vigente, elaboró una nueva Constitución y la impuso³.

La Constitución de 1998 que resultó de este procedimiento (referendo y arrogación de poderes) terminó siendo elaborada en la Academia de Guerra en Sangolquí, e incorporó en su parte dogmática elementos exigidos por grupos subalternos que habían cobrado mayor importancia por sus movilizaciones. En particular, demandas de los indígenas representados por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Sin embargo, operativamente, la Constitución de 1998 no hacía nada para cambiar las condiciones reales de exclusión y dominación social, regional, económica y política de la mayoría de la población por parte de la pequeña élite que se turnaba en el poder. Esto no sorprende tomando en cuenta que esta élite, representante de los poderes y partidos tradicionales, conformó la Asamblea Nacional que aprobó esta Constitución de 1998.

De acuerdo a dicha Constitución, se incorporaba el mecanismo de cooptación para jueces de la Corte Suprema de Justicia. Con este mecanismo, los magistrados escogen a las personas que deben tomar las vacantes de la Corte. Sin embargo, el Congreso, “por esta vez”⁴, había depuesto a los integrantes de la Corte Suprema de Justicia posesionados antes de 1997 y puso otras personas de su elección, de acuerdo a la correlación de fuerzas existente. Estas designaciones favorecieron particularmente al Partido Social Cristiano, que se especializó particularmente en ocupar las salas de lo penal (Basabe, 2011).

Los “grandes ganadores” de esta operación (Conaghan, 2012: 656; Restrepo, 2014) instalaron el mecanismo ideal para que las tendencias, en este caso vinculadas al Partido Social Cristiano y a Democracia Popular, se reproduzcan automáticamente en el tiempo dando la apariencia de no obedecer a intereses políticos. Como indicador de si se cumplió o no con el objetivo del mandato popular de consolidar las bases para la confianza en la Corte más alta del país, se puede comparar el nivel de aceptación del mandato de la Pregunta 11 del referendo de 1997, sobre el mecanismo de selección de jueces, con la confianza en la Corte siete años después. En ese sentido, hubo una aprobación del 61% por cambiar la Corte en 1997, y siete años después tenía tan solo el 31,7% de confianza (Seligson ...[et al], 2006: 82). En consecuencia, se podría considerar seriamente la hipótesis de que el mandato popular encaminado a tener una Corte confiable no se cumplió, y que el pueblo se dio cuenta de esto.

Electo Jamil Mahuad, de la Democracia Popular, en 1998, asume el manejo de la crisis bancaria y económica de 1999, a la cual contribuyó fuertemente la política de liberalización financiera, establecida por medio de la Ley de Promoción de Inversiones de 1993 y la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero de 1994, promovidas por Osvaldo Hurtado, copartidario de Mahuad, en el Gobierno del social cristiano Sixto Durán Ballén. Estas leyes, en su conjunto, eliminaron la regulación de flujos de capitales hacia dentro y fuera del país. También eliminaron mecanismos de supervisión y regulación de las instituciones financieras.

Todo el régimen jurídico y económico anterior fue completado con la Disposición Transitoria Cuadragésima Segunda de la Constitución de 1998, la cual autorizaba al Banco Central a brindar auxilio a los bancos. Estos factores estimularon la especulación, la emisión de valores irreales, burbujeantes, falsas expectativas e inestabilidad (Vera, 2012). Bajo el impulso del Partido Social Cristiano desde el Congreso, en diciembre de 1998, la banca se hizo aún más inestable con la eliminación del régimen de quiebras bancarias, suspensión de impuestos a la renta y obligación de compra de bonos del Estado por parte del Banco Central (Falconí, 2011). El 50% de los bancos colapsó, se disparó la inflación a más del 100%, la moneda nacional se perdió y se adoptó el dólar estadounidense como moneda interna de curso legal (Vera, 2012).

La profundización de la crisis sistémica, que cargaba sus daños a los sectores más pobres y vulnerables, condujo a una masiva protesta organizada por los sectores indígenas, que formaron una alianza con ciertos sectores militares. En acuerdo con militares liderados por el coronel Lucio Gutiérrez, antiguo edecán de Abdalá Bucaram, el movimiento indígena derrocó a Mahuad, quien se fugó del país y ahora es requerido por la justicia. De esta manera, se conformó un triunvirato integrado por el líder de la CONAIE, Antonio Vargas, el coronel Lucio Gutiérrez y el expresidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano (Diario Hoy, 2005). El Gobierno de facto entregó la Presidencia del Ecuador al vicepresidente Gustavo Noboa, y se creó una nueva fuerza política-electoral encabezada por Gutiérrez. Con un discurso de izquierda, de rechazo a la corrupción y al neoliberalismo, Gutiérrez, en alianza con Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático, es electo en 2002, en segunda vuelta, después de obtener un poco más del 20% de los votos en la primera (Ruiz y Cisneros, 2014).

Al llegar al poder, Gutiérrez reniega de la plataforma política con la que adquirió el apoyo popular: admite las restricciones del Fondo Monetario Internacional aumentando los precios de los productos que cubren necesidades básicas por medio del “Programa de Ordenamiento Económico y Desarrollo Humano”; se declara el mejor aliado de George Bush y Estados Unidos; encamina al Ecuador hacia un tratado de libre comercio con ese país; y defiende la base militar estadounidense en Manta, la cual fue una herencia del tratado firmado por Mahuad en su paso por la Presidencia. Este tratado violaba la norma constitucional vigente, ya que afectaba la soberanía nacional y realizaba una alianza militar con otro país sin aprobación del Congreso (Salgado, 2003).

Buscando aliados, Gutiérrez rápidamente comienza a tejer una alianza con el Partido Roldosista Ecuatoriano y con el Partido de Renovación Institucional Acción Nacional, del multimillonario Álvaro Noboa, y decide retirar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, dominada por el Partido Social Cristiano, e instalar nuevos jueces afines a sus intereses.

El 31 de marzo de 2005, el nuevo presidente de la Corte, Guillermo Castro Dáger, notifica a la Fiscalía que los juicios contra Abdalá Bucaram, Alberto Dahik y Gustavo Noboa son nulos, lo que les permitió volver al país en abril de ese año (Diario Hoy, 2005). Protestas masivas irrumpen en Quito por la flagrante violación a la independencia judicial, ejemplo de la corrupción sistémica de los órganos del Estado, compuesto por capas reiterantes de ilegitimidad e ilegalidad. El problema era más profundo que una coyuntural injerencia política en la función judicial. Se trataba, primero, de que se había instalado a jueces en 1997 de acuerdo a intereses de partidos políticos en los que pocos confiaban. Segundo, que a su vez estos partidos habían elaborado y adoptado una nueva Constitución sin autorización del pueblo. Tercero, en esta Constitución estos partidos habían establecido un mecanismo de selección de jueces que reproducía indefinidamente sus intereses en la Corte Suprema de Justicia. Cuarto, sobre esta ilegitimidad se sumó en 2004 la ilegitimidad de destituir sin el debido proceso a estos jueces para instalar otros que respondan a los intereses de otros partidos de igual desprestigio. Y quinto, esto se realizaba para viabilizar el regreso de Abdalá Bucaram.

De allí que, como parte de la reacción popular contra los hechos señalados, el lema “que se vayan todos” se escuchó frecuentemente en las calles de Quito, en las movilizaciones masivas a cuyos miembros Gutiérrez tildó de “forajidos”. Gutiérrez trató de restablecer

su posición al cesar nuevamente, por decreto, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia⁵. Finalmente, rechazado por la ciudadanía movilizada, Gutiérrez huyó del país.

3. Democracia constitucional de derechos y justicia

En el año 2006, el joven académico Rafael Correa gana las elecciones presidenciales con un discurso de ruptura con los poderes fácticos que habían gobernado al país. Ofreció un gobierno que atienda los derechos y aspiraciones de la población. El discurso antioligárquico y contra el régimen neoliberal de democracia mínima fue efectivo. Sin embargo, era entendible que la población, que había sido traicionada repetidamente, no confiara del todo en esta nueva figura política; y fue solo en la segunda vuelta que logró ganarle al magnate bananero Álvaro Noboa.

Sin embargo, si bien la Revolución Ciudadana era la oferta política de la que la ciudadanía menos desconfiaba, el nuevo Gobierno encontró un ambiente hostil para materializar su nueva visión de país y aplicar las políticas que prometió en campaña. Esa visión consistía en dos objetivos fundamentales: 1) el pago de la deuda social y la movilización de recursos necesarios para materializar los derechos; y 2) la construcción de una economía justa no basada en recursos naturales no-renovables. La hostilidad del ambiente y las dificultades que debía afrontar el nuevo Gobierno de Rafael Correa se manifestaban a través de los siguientes factores:

a) El Gobierno no contaba con un partido fuertemente organizado y consolidado, y Alianza País no tenía presencia en el Congreso Nacional.

b) Un aparato estatal débil, corrupto y cooptado por poderes fácticos con alto poder de veto, donde el nuevo Gobierno se enfrentaba a una baja capacidad de acción. Estos factores negativos eran ahondados por compromisos insostenibles de deuda externa contratada en el pasado, con un ingreso petrolero de poco beneficio relativo para el país y con repentinos desplomes, y por una práctica generalizada de evasión de impuestos.

c) Una crisis económica nacional reciente causada por el sistema bancario y con alta probabilidad de recurrir.

d) Una economía sin moneda nacional y, por lo tanto, sin uno de los instrumentos más efectivos de política económica.

e) El impacto de otra crisis económica impulsada también por el sector financiero, esta ahora global, que golpearía fuertemente las

El Gobierno y el Ecuador han gozado de una evidente estabilidad política desde 2007, después de una época de alta inestabilidad política y sistémica, y de falta de garantías de derechos y justicia.

dos principales fuentes de divisas del país en 2009 y 2010: el petroero y las remesas. Con esto se conjugaban factores para una crisis de liquidez, con altas probabilidades de expandirse al resto de las esferas que afectan las vidas de las personas.

f) Una desconfianza estructural de la ciudadanía, generada por la forma en que las élites dominantes la habían defraudado, y por unos medios de comunicación que protegen a los poderes fácticos que los controlan⁶.

g) Una base militar estadounidense incrustada en el territorio nacional.

Bajo este escenario se limitaban fuertemente las posibilidades de no caer de nuevo en una crisis económica, política y social. El escenario que enfrentaba el Ecuador era desfavorable. Los recursos públicos estaban cooptados por poderes fácticos, que habían amarrado las cosas a futuro en función de sus intereses. Desde el punto de vista de la población, no había garantía de que esta nueva oferta política no la iba a traicionar.

Frente a estos desafíos estructurales, parecía que el Gobierno de la Revolución Ciudadana era otro Gobierno que no podría alcanzar logros que garantizaran los derechos de la ciudadanía y también colapsaría. De acuerdo a la teoría de la democracia mínima, la recomendación sería entrar en el juego de la “partidocracia” para usufructuar de los bienes públicos, concentrar privadamente los recursos que garantizan los derechos, y tratar de retener el poder durante el período constitucional establecido, esquivando el escrutinio y ratificación del pueblo en lo posible, e ignorando la plataforma programática electoral.

Sin embargo, en contra de las lógicas políticas expuestas, el Gobierno y el Ecuador han gozado de un evidente incremento en la estabilidad política desde 2007, signada por el ascenso de la fuerza política Alianza País, liderada por Rafael Correa, después de una época de alta inestabilidad política y sistémica, y de falta de garantías de derechos y justicia. A continuación se revisan datos claves que marcan este proceso de evolución política. Como se dijo al comienzo, después de siete presidentes que desfilaron por Ecuador en la década previa sin terminar los períodos normales de cuatro años, con una duración promedio de un año y tres meses cada uno, Rafael Correa es el primer Presidente en terminar el suyo; y luego, ser reelecto.

Correa es electo en 2006 en la segunda vuelta; posteriormente en 2009 después de entrar en vigor la Constitución de 2008, que demandaba nuevas elecciones, y reelecto en 2013. En las primeras

vueltas obtuvo el 22,84% en 2006, 51,99% en 2009 y 57,17% en 2013 del voto popular (Consejo Nacional Electoral). Igualmente, Alianza País ha incrementado su presencia en el legislativo después de que el movimiento comenzó sin representación alguna, pasando a obtener el 45,86% de la votación en 2009 y el 52,3% en 2013.

Inversamente, se redujo la presencia de los partidos que gobernaron Ecuador desde 1981, disminuyendo sustantivamente su voto agregado (DP, PRE, ID, PRIAN y PSC). En el legislativo pasaron de ocupar prácticamente todo el espacio en 2006, a representar el 43,83% del voto en 2009, y en 2013 obtuvieron tan solo el 12,13% (Consejo Nacional Electoral).

La aprobación de la gestión de Correa ha ido desde el 44% en 2009 al 53% en 2010 y al 90% en 2013 (Encuesta Mitofsky, 2010; Encuesta Mitofsky, 2013). Para 2011, no hay país en América Latina que confíe más que Ecuador en su Gobierno ni otro país que confíe más en que la democracia traiga justicia y garantía de derechos. Esto, después de que Ecuador era en 2005 el penúltimo en aprobación del Gobierno y en autoevaluarse democrático, y último en percepción de que el Estado sí cumple con las exigencias del derecho y la justicia. Mientras que en 2005 Ecuador presentaba la más baja legitimidad del legislativo de la región y el más alto nivel de percepción de corrupción de funcionarios públicos, para 2011 Ecuador se ubica en el segundo lugar de percepción de eficiencia del Estado y en el más alto en satisfacción con los servicios del Estado (Latinobarómetro, 2005 y 2011).

Estos indicadores permiten afirmar que desde el punto de vista comparativo histórico nacional y de la región, Ecuador ha dado un salto desde lo más profundo respecto a la percepción de un Estado democrático de derechos y justicia, para colocarse en la cima de dicha percepción, correlacionado positivamente con su gobernabilidad democrática.

¿Cómo sucedió la consolidación de la gobernabilidad democrática en Ecuador? La respuesta está en que el Gobierno de la Revolución Ciudadana hizo exactamente lo opuesto a lo recomendado por la teoría de la democracia mínima en sus dimensiones políticas y económicas. En lo político, movilizó a la población en función de la conformación de un nuevo contrato social para el Estado ecuatoriano, incluyente en su constitución y en las exigencias. Se recogió la demanda que la CONAIE había hecho desde por lo menos el año 2004 al entonces presidente Gutiérrez, y se llamó por medio de referendo a que la población aprobara una nueva Constitución, lo que se logró con más del 80% del voto.

En la deliberación se incluyó a grupos tradicionalmente marginados: indígenas, mujeres y afrodescendientes, recibiendo masivas peticiones y demandas (Antón, 2013). Por medio de este mecanismo participativo e incluyente se consagró constitucionalmente, con la aprobación de más del 60% del voto popular, el Estado ecuatoriano como de derechos y justicia, donde la soberanía radica en el pueblo, proclamando la necesidad de instalar los mecanismos que generan el círculo virtuoso entre la democracia, la materialización de derechos y la justicia.

Según un estudio reciente realizado por Moncagatta (2013), en general los factores más determinantes (con influencia estadística significativa) para que la población vote por Correa, indicador del Gobierno de la Revolución Ciudadana en general, en orden de mayor a menor influencia, son los siguientes: percepción de buen manejo de la economía, mejoramiento de la situación económica, combate a la pobreza, interés en la política, criterio de que el Gobierno promueve principios democráticos, necesidad de mano dura, mejora en finanzas personales y limitación de los partidos de oposición.

Analizar todas estas variables y su significado está fuera del alcance de este ensayo, el cual se limita a verificar si existen factores que puedan indicar que Ecuador ha emprendido la senda de la construcción real de un Estado democrático constitucional de derechos y justicia, y si esta realidad ha contribuido de forma importante a la reciente estabilidad.

Para hacer esto es necesario ver si las razones que impulsan a la población a dar su voto por el Gobierno de la Revolución Ciudadana y sus victorias electorales consecutivas, pueden apoyar la tesis de que ella es la opción política que la población sabe es la que más avanzará en la garantía material de los derechos y la justicia. Por un lado, parece claro que todas las razones de los votantes son factores necesarios para dicha garantía. Sin embargo, esto no es suficiente. Puede que el factor estadísticamente más importante en la población (buen manejo de la economía por parte del Gobierno), por ejemplo, sea un factor falso. Es decir, puede que falsamente el Gobierno haya convencido a la población de que ha manejado bien la economía. En tal caso, no habría conocimiento detrás del voto por Correa, sino creencia falsa o propaganda.

Impera, por lo tanto, verificar si los tres factores estadísticamente más importantes (percepciones de buen manejo de la economía por parte del Gobierno, de mejoramiento de la situación económica

y de combate a la pobreza) tienen alguna congruencia con la realidad. Esto nos lleva al segundo conjunto de cuestiones emprendidas por el Gobierno de la Revolución Ciudadana que son contrarias a las prescripciones de la teoría de la democracia mínima. Esta serie se entiende en términos económicos, con consecuencias positivas para la efectiva garantía de los derechos y la justicia. Aquí se resumirán las principales seis y sus impactos sociales.

- Fuerte regulación de los bancos

Primero, se rompió el oligopolio de la palabra que poseían los bancos, abriendo la posibilidad de mayor acceso a la información que la provista por empresas altamente controladas por intereses banqueros. Esto, al ejecutarse la Transitoria vigesimonovena de la Constitución de 2008, que implica que las personas jurídicas del sector financiero no pueden tener acciones en empresas de comunicación, y toda acción que vincule a los dos sectores debe enajenarse para 2010. Esta medida, junto con la incautación de medios de comunicación de bancos quebrados en la crisis de 1999 por parte de la Agencia de Garantía de Depósitos, rompe la dominación de Filanbanco, Banco Amazonas, Banco del Pichincha, Banco del Austro, Banco de Guayaquil, Banco de Machala, Banco Bolivariano y Produbanco sobre el ámbito comunicacional (Checa-Godoy, 2012). De igual manera, se crean medios públicos, acercando a Ecuador un poco más a modelos de medios propicios para un sistema democrático, más cercanos al servicio público que a un modelo de mercado (Curran ...[et al], 2009).

Segundo, se creó un fondo y procedimientos para manejar bancos insolventes financiados por impuestos a los mismos bancos. El fondo tiene US\$ 1,2 mil millones actualmente (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013) y los procedimientos han manejado exitosamente la quiebra de 2013 del Banco Territorial, lo cual, en un país con la historia de perjuicios de banqueros hacia la ciudadanía, tiende a ser combustible.

Tercero, se incorporó al Banco Central al equipo de la función ejecutiva para la conducción de la economía. El Banco Central ahora maneja las tasas de interés, las cuales han descendido de 8,28% a 3,85% al 2013 (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013). Esto facilita la inversión productiva, como se verá más adelante.

Cuarto, la Constitución establece que el sistema financiero también está compuesto por sectores populares y solidarios, los cuales, con el

Programa de Finanzas Populares de 2008, han más que triplicado los créditos desde su creación (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013).

Quinto, en mayo de 2009 el Gobierno estableció el Coeficiente de Liquidez Doméstico, el cual requirió que los bancos tuvieran el 45% de sus activos líquidos en el país. En 2012, el Coeficiente se subió al 60%. Esto devolvió al país miles de millones de dólares que pudieron ser usados para el desarrollo y lo protegió de una crisis de liquidez durante la crisis global que impactó al Ecuador en 2008, cuando los precios del petróleo cayeron 79% y se desplomaron las remesas. Estos desplomes en ingresos son proporcionalmente equivalentes a la caída de la demanda, causada por el colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, el cual provocó la Gran Recesión en ese país. Ecuador es uno de los países que más fue impactado por la crisis global, pero salió rápidamente de la recesión en un año (Weisbrot, Johnston y Lefebvre, 2013). Estas medidas operaron defensivamente como políticas contracíclicas, sumadas a medidas en pro del desarrollo garante de derechos, descritas en el último de estos seis puntos.

- Incrementar la recaudación de impuestos

En Ecuador había una gran evasión de impuestos. Sin incrementar de forma neta las tasas impositivas, el Gobierno reformó el Servicio de Rentas Internas (SRI), logrando aumentar sustancialmente su capacidad de recaudación, la cual había sido atrofiada por los anteriores nexos con grandes compañías evasoras, y por falta de tecnología acorde con la modernidad. El SRI emprendió una serie de acciones para requerir información de compañías y aplicar incentivos para la elaboración de facturas, lo que le ha permitido incrementar sus ingresos desde US\$ 4.860 millones en 2006 a US\$ 9.510 millones en 2011, y a US\$ 12.513 millones en 2013 (SRI, 2014).

- Reestructuración de la deuda externa

El Gobierno de la Revolución Ciudadana realizó una Auditoría Integral de la Deuda Pública, durante la cual encontró que una gran parte de la deuda externa del Ecuador fue contratada por medio de acciones ilegales o ilegítimas. Una vez que estableció esto, el Gobierno se negó a pagar los tramos de la deuda identificados como ilegítimos, lo cual le ahorró aproximadamente US\$ 7.500 millones a los ecuatorianos y redujo el porcentaje del PIB destinado a la deuda, de 27,7% en 2007 a 20% para 2011 (Ghosh, 2013). Con la caída de los valores de la deuda, Ecuador compró más del 90% de la deuda

El Gobierno renegoció los contratos petroleros para recibir el 87% de los ingresos brutos. Siete de las dieciséis compañías decidieron irse y sus campos terminaron en manos de la compañía estatal, pero el resto de las compañías extranjeras se quedó.

con un descuento de más del 70%, minimizando costos de posibles demandas. De acuerdo a las cifras del Banco Mundial, Ecuador bajó el nivel de deuda porcentual en relación con el PIB y hoy registra una de las más bajas de su historia.

- Renegociación de los contratos petroleros

Aproximadamente la mitad de las exportaciones ecuatorianas son petroleras, y los ingresos por este concepto han sido entre el 20 y el 30% del ingreso del Estado en los últimos años. Sin embargo, la existencia de recursos naturales no necesariamente lleva a la población al desarrollo ni es la garantía de sus derechos. Para que tenga estos efectos, es necesario que una buena parte de los ingresos no vaya a manos privadas, especialmente de compañías extranjeras, y se quede en el país. Esto no estaba sucediendo, ya que tan solo un 13% de los ingresos brutos iba al Estado ecuatoriano. Para cambiar la situación, el Gobierno renegoció los contratos petroleros para recibir el 87% de los ingresos brutos. Siete de las dieciséis compañías decidieron irse y sus campos terminaron en manos de la compañía estatal, pero el resto de las compañías extranjeras se quedó. Con esta medida, el Estado logró aumentar sus ingresos en \$870 millones en 2011 (Ghosh, 2013).

- Fortalecimiento de la posición de las fuerzas de trabajo en relación con el capital y la palanquería

De acuerdo a la normativa constitucional vigente, el trabajo digno es un derecho y un deber de los ecuatorianos. El Gobierno ha instalado fuertes responsabilidades legales y consecuencias para los empleadores que no pagan la seguridad social de sus empleados. Igualmente, la calidad y cantidad de los servicios a los ciudadanos, suministrados por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), han mejorado sustancialmente. Simultáneamente, se ha más que duplicado el salario mínimo y se ha introducido el requisito de que las compañías deben pagar salarios que cubran las necesidades básicas de todos sus trabajadores antes de tener ganancias. Los servidores públicos han incrementado significativamente sus salarios. En los casos de profesores y policías, se han aumentado más del doble. Las nuevas protecciones no han prevenido reducir el desempleo al nivel más bajo y aumentar el empleo al nivel más alto de la historia ecuatoriana, reduciendo adicionalmente las vulnerabilidades generadas por lo que Marx llamó el “ejército de reserva de trabajo”. Los nombramientos a

Los sectores que más han recibido estímulo directo por parte del Estado ecuatoriano son los de educación y salud, denominados como derechos del “buen vivir” en la Constitución.

los servidores públicos se realizan con base en concursos abiertos de méritos y oposición, para reducir el clientelismo.

- *Un gran estímulo productivo y de inversión por parte del Estado en las áreas estratégicamente positivas para la garantía de derechos*
Por medio del estímulo se creó nueva infraestructura con componentes macro y micro económicos enfocados en los grandes desafíos del país y de la población, lo cual ha brindado un impulso importante a la materialización de los derechos constitucionales de salud, educación, no discriminación, vivienda y trabajo, ordenados desde los derechos humanos y la Constitución como requisitos para una sociedad justa.

Por cuestiones de espacio, es imposible tratar aquí cada derecho en detalle. Sin embargo, se pueden revisar los grandes rasgos de la movilización de recursos contracíclicos y en pro del desarrollo para la garantía de los derechos y justicia que el Gobierno de la Revolución Ciudadana ha implementado.

Por supuesto, el efecto estabilizador macroeconómico, requisito para la viabilidad de cualquier política, no puede ser subestimado. Como se dijo anteriormente, la frágil economía ecuatoriana sufrió uno de los impactos más fuertes del mundo a causa de la crisis global, pero se recuperó rápidamente, en gran parte por políticas económicas heterodoxas en un ambiente hostil. Un aspecto fundamental de la política económica heterodoxa ecuatoriana es que se inyectaron recursos allí donde tienen más impacto positivo en la satisfacción y protección de los derechos de la población. Esto contrasta profundamente con las reacciones a la crisis ecuatoriana de 1999 y la crisis estadounidense de 2008, en las cuales los Estados decidieron proteger a los sectores más privilegiados, que además eran los causantes de las crisis, en vez de a las personas cuyos derechos eran violados.

Los sectores que más han recibido estímulo directo por parte del Estado ecuatoriano son los de educación y salud, denominados como derechos del “buen vivir” en la Constitución. El gasto en educación se duplicó entre 2006, con el 2,6% del PIB, y 2011, con el 5,2%. En todos los colegios públicos se eliminaron los costos de matrícula y de “contribuciones voluntarias”, y se les provee a los niños, niñas y jóvenes libros y comida. El efecto ha sido un gran salto en el enrolamiento de estudiantes de prekinder, kinder, primaria y secundaria. Se han incrementado en más de 10 puntos porcentuales respecto a la población estudiantil potencial. El Gobierno ha tomado múltiples medidas para asegurar una educación superior de calidad, gratuita y de

relevancia para el país, con reformas al sistema actual y construcción de proyectos ambiciosos como son Yachay, la ciudad universitaria del conocimiento; Ikiam, la Universidad Amazónica enfocada en ciencias de la vida; la Universidad Nacional de Educadores; y la Universidad de las Artes, elemento clave del derecho al arte en la sociedad del conocimiento y del buen vivir (Restrepo, 2013a).

Se han ampliado facilidades para becas nacionales e internacionales, y se ha incrementado drásticamente el número de universitarios matriculados, donde el 40% más pobre, indígenas y afroecuatorianos han más que duplicado su acceso, claramente con efectos emancipadores, antidiscriminatorios, en pro de la materialización de los derechos relevantes y la justicia (Ramírez, 2013). Como dato relevante, los ecuatorianos, para 2011, afirman mayoritariamente que la mejor política del Estado es la política de educación, y la reportan como la segunda que más los ha beneficiado (Latinobarómetro, 2011: 87-88).

El aumento de un tercio en el presupuesto para la salud ha permitido materializar e incrementar el derecho a la salud. Se ha aumentado un 33% en la vacunación y se ha duplicado el acceso a consultas médicas en el sistema público, permitiendo esperar un aumento significativo en la esperanza de vida de la población (Senplades, 2013; Ray y Kozameh, 2012). Los ciudadanos, para 2011, sostienen mayoritariamente que la política de salud es la que más les ha beneficiado (Latinobarómetro, 2011: 87).

La construcción ha sido la principal actividad económica impulsora de la economía ecuatoriana entre 2007 y 2012 (Pollin, 2013). Esta se ha impulsado de varias formas, incluyendo inversión pública en construcción de unidades educativas y hospitales. Sin embargo, una de las formas creativas en que el Gobierno ha garantizado la estabilidad macroeconómica en un ambiente hostil mientras se garantizan derechos, ha sido por medio del incremento de crédito para la vivienda a través de créditos subvencionados. El otorgamiento de créditos en 2009 se redujo en un 30% respecto a 2008, de US\$ 774 millones a US\$ 538 millones. En respuesta, el IESS incrementa el otorgamiento de créditos: de cero en 2008, a US\$ 599 millones en 2009, y en 2011 otorga US\$ 766 millones. Además, en 2010, el IESS otorga US\$ 324,8 millones para microcrédito de vivienda en el programa *Crédito de Desarrollo Humano*, y entre 2007 y abril de 2011 el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda entregó US\$ 811 millones en bonos de vivienda (Ecuadorinmediato, 2011).

Con esta combinación de políticas micro y macroeconómicas, incluyendo la construcción de carreteras, que les permiten a los

microcréditos ser sostenibles y contribuir a la integración nacional, se garantiza de forma inteligente el derecho a la vivienda acortando la brecha en un 9%, mientras se proveen las bases macroeconómicas para la reducción de la pobreza, la cual ha bajado de 43% en 2007 a 32% en 2012 (CEPAL, 2014). La Tabla 3 muestra las cifras que revelan la reducción de la desigualdad bajo la aplicación de estas políticas.

Tabla 3
Índice de concentración Gini. Ecuador

2004	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,513	0,54	0,504	0,5	0,495	0,46	0,468

Fuente: CEPAL (2014).

Como se observa, aumenta la desigualdad hasta 2007 y empieza a disminuir después de ese año. Hay quienes hacen énfasis en que el actual crecimiento económico se debe a los altos precios del petróleo y que ha beneficiado a grupos ricos. Como señala Boaventura de Sousa Santos (2014), lo que se ha hecho se ha realizado “sin perjudicar a los ricos, es decir, sin alterar el modelo de acumulación capitalista”. Vale realizar algunas acotaciones al respecto. Primero, sin la renegociación de los contratos petroleros no se hubiera beneficiado la población de los elevados precios del petróleo. Es por la renegociación que este incremento de precios ha significado un ingreso aproximadamente seis veces superior a si no se hubiera negociado. Segundo, hubo un colapso, como se señaló anteriormente, de estos precios en 2008, lo cual provocó una fuerte caída en la exportación nacional. Sin políticas adecuadas, Ecuador no hubiera salido tan rápido de la crisis y no hubiera podido sostener la reducción rápida de pobreza y desigualdad. Tercero, con el crecimiento que se ha dado, se esperaría que se beneficien grupos de todos los segmentos. Sin embargo, el flujo neto representado en la disminución de concentración de los ingresos, significa que los grupos de personas cuyos derechos venían siendo más vulnerados son hacia quienes los beneficios del crecimiento han sido direccionados prioritariamente, permitiendo garantizar derechos donde más lo exige la justicia. En contraste, mientras el crecimiento entre 2002 y 2007 estuvo principalmente concentrado en el sector de más altos ingresos (ver Tabla 2), esta tendencia se revierte desde 2007.

Toda esta inversión, así como la estructura económica y legal creada por la política económica, ha generado los siguientes resultados respecto al derecho al trabajo digno: 1) el nivel más bajo de desempleo en el registro de la historia del Ecuador, con 4,1%; 2) el nivel más alto de empleo en el registro de la historia del Ecuador,

subiendo del 34,2% en 2007 al 42,3% en 2012; 3) un aumento en las tasas de afiliación a la seguridad social del 25,7% en 2007 al 41,2% en 2012; 4) un alza del 113% del salario mínimo (Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, 2014). Correlacionado a estas medidas, Ecuador se posiciona como el país en América Latina cuya población percibe más justicia distributiva (Latinobarómetro, 2011).

Por otra parte, el homicidio constituye una de las violaciones de derechos más grave. Estos estuvieron aumentando rápidamente desde 1980 y alcanzaron su cima en 2008 con 18 homicidios por cada 100.000. Con las políticas sociales y económicas descritas, y un esfuerzo importante en mejorar la orientación y capacidades de la policía, triplicando sus salarios, depurándola, brindándole capacitación y formación, así como equipamiento y fortaleciendo de sus estrategias con un enfoque comunitario de combate al crimen, la tendencia al alza de las tasas de homicidio se revirtió. En 2012 las tasas de homicidio en Ecuador bajaron a 12,4 homicidios por cada 100.000 habitantes.

Con estos elementos sobre la mesa, es posible afirmar que la principal razón que tuvieron los ciudadanos para votar por el Gobierno de la Revolución Ciudadana no se debe a una creencia falsa. Es verdad que el Gobierno ha sido muy hábil en el manejo de la economía, que las condiciones económicas de las personas han mejorado, que ha reducido la pobreza y ha gestionado la justicia de forma eficiente por medio de la garantía de derechos. Es difícil encontrar un Gobierno que haya podido pilotear mejor, con sus políticas económicas y sociales, una nave tan frágil en medio de una tormenta tan turbulenta para la garantía de derechos y la justicia⁷.

4. Conclusiones y algunos retos

Toda democracia auténtica debe ser una especie de forma de Gobierno donde el pueblo libre determina la conducción del Estado, en garantía de sus derechos y la definición participativa del futuro común, dentro de las exigencias de justicia. La democracia mínima, y en particular la neoliberal, es la forma de Gobierno dentro de la cual se da la apariencia de que se le garantizan los derechos al pueblo para que libremente controle al Estado, sin que realmente se den estas condiciones de derechos ni de justicia. En la democracia mínima neoliberal, los que ejercen el control son una minoría privilegiada, política y económicamente, que concentran los recursos y se turnan el poder, excluyendo a la mayoría de los recursos que garantizan sus derechos y la justicia. La era neoliberal de Ecuador muestra la materialización de esta forma de Gobierno antidemocrático y sin justicia.

La principal herramienta que ha utilizado el Gobierno de la Revolución Ciudadana en la garantía de derechos y la justicia es el manejo de la economía. Con esto ha sido posible además combatir la pobreza, la desigualdad y mejorar las finanzas personales.

Sin embargo, el Estado de democracia mínima neoliberal tampoco ofreció a Ecuador las bondades que sus teóricos le atribuyen: había inestabilidad estatal, la reducción de la pobreza carecía de vigor, la inseguridad física crecía, el crecimiento económico era pobre e inestable, la ciudadanía no consentía la forma de Gobierno vigente y no se respetaba el derecho a la propiedad. Esta forma de Estado entró en crisis con solo 15 años de existencia y todos los gobiernos electos que pretendieron darle continuidad fueron expulsados en protestas masivas.

Al entrar un Gobierno garantista de derechos, en un marco de justicia, con una visión filosófica que descende de los principios éticos, por medio de competencias técnicas, a la lucha política realista, el pueblo le ha dado una estabilidad inigualable en la historia nacional, avanzando sustancialmente en la garantía de los derechos económicos, políticos y sociales en un marco de justicia. La principal herramienta que ha utilizado el Gobierno de la Revolución Ciudadana en la garantía de derechos y la justicia es el manejo de la economía. Con esto ha sido posible además combatir la pobreza, la desigualdad y mejorar las finanzas personales, proveyendo la base para la percepción y realidad de una mayor justicia distributiva.

Vale notar que, dado el contexto histórico político ecuatoriano donde se inserta la Revolución Ciudadana, cuando los votantes por dicho Gobierno sostienen que se debe tener mano dura y poner límites a la oposición, no necesariamente indican una actitud antidemocrática. En el contexto ecuatoriano ha sido necesario ponerle límites a las élites económicas, políticas y mediáticas y a la injerencia militar y política extranjera para poder cumplir con la garantía de derechos y justicia, en democracia y de acuerdo con la Constitución. Es impensable regular a la banca y sacar una base militar de EE. UU. del territorio nacional sin una mano dura contra los partidos y grupos de oposición que empujaban en la otra dirección.

Aunque merece más discusión que lo que es posible aquí, varias cuestiones quedan para un análisis posterior más profundo. Primero, parece improbable que sea solamente coincidencia el hecho de que la realidad se corresponda con las motivaciones o creencias encontradas por Moncagatta (2013) que están detrás del voto por parte de las mayorías, y que le han dado un apoyo y confianza históricos a medida que se ha hecho notar el surgimiento de un nuevo Estado garantista de derechos y justicia, guiado por la voluntad popular. La posibilidad de pura coincidencia entre realidad y creencia, previniendo el

conocimiento al estilo Gettier (1963), queda, a nuestro parecer, como algo meramente teórico.

Una aproximación a la teoría epistemológica naturalista moderna analiza el conocimiento, como estado mental verdadero producido por mecanismos confiables, en parte como respuesta a los “casos Gettier” y los sesgos cognitivos⁸. En este sentido, es posible afirmar que si bien la población en general puede que no conozca en detalle todas las políticas y maniobras que ha realizado el Gobierno en el manejo de la economía, sí ha percibido los nuevos recursos estratégicamente movilizados que le permiten garantizar sus derechos, ya que participa directa y materialmente en el aumentado acceso a los derechos a la educación, a la salud, vivienda y trabajo digno. Esto constituye un proceso confiable para la construcción del conocimiento que sustenta el voto.

Vale añadir que, en relación con los mecanismos de formación de creencias en la población, los medios de comunicación tienen un rol muy importante. Los nuevos medios públicos y la Ley Orgánica de Comunicación realizan importantes avances para construir un modelo de medios de comunicación que sí garantice la libertad de expresión verdaderamente democrática en un Estado de derechos y justicia (Restrepo, 2013b). Sin embargo, en la niebla de la lucha política no debe perderse de vista que también la prensa estatista y cierto aparato judicial, en varios sitios del mundo, han cometido grandes errores en contra de la justicia, la libertad y la verdad precisamente en sus nombres. Queda pendiente, en este sentido, la provisión de más mecanismos de financiamiento y otras capacidades necesarias para una prensa investigativa y comunitaria florecientes, esenciales para la democracia real. También queda pendiente un modelo de tratamiento justo, en lo judicial, frente a los errores e ilegalidades de la prensa. Es necesario, pues, generar pensamiento que cree los mecanismos sostenibles e inteligentes que garanticen indefinidamente el verdadero derecho a la libertad de expresión, más allá de las pugnas actuales, las mismas que son necesarias pero no siempre las mejores consejeras para medidas a largo plazo.

Pachano (2012) es pesimista sobre las perspectivas que tiene el proyecto de la Revolución Ciudadana sin Rafael Correa. En cierto sentido, esto puede responder únicamente al hecho de que el éxito en toda transición democrática es improbable, donde diversos factores tienen que alinearse bajo muchas posibilidades de interferencia. Esto ha llevado a decir a Przeworski (1999) que no hay casi nada de interés teórico que se pueda decir sobre las transiciones democráticas. Pachano

cree que la gran prominencia que tiene el Presidente en liderar el movimiento es un impedimento. Sin embargo, es fácil encontrar que casi todas las transiciones democratizadoras tienen sus líderes. Pero también es verdad que las perspectivas de éxito de la Revolución Ciudadana dependen de la creación de estructuras institucionales flexibles pero duraderas y del surgimiento de nuevos líderes y talento humano comprometidos con los pilares de la democracia real, de tal manera que puedan dar continuidad indefinida a una oferta política que garantice derechos y materialice la justicia.

Igualmente, Pachano considera que las prácticas clientelares, especialmente derivadas de los bonos, socavan la continuidad del proyecto. Sin embargo, si el bono contribuye a la garantía de los derechos de los más vulnerables, esto constituye una práctica deseable dentro de un marco de elección racional de opciones políticas que la población elige en función de la garantía de sus derechos. Es iluso, indeseable y pernicioso para los derechos pretender que lo correcto es que la población vote por políticos independientemente de lo que ofrezcan. Igualmente, uno de los factores más importantes en la determinación del voto por la Revolución Ciudadana es el interés político, lo cual desvirtúa la idea de que la gente vota “por necesidad y no por política”, desconociendo el rol que tienen las personas como actores políticos, que toman decisiones para defender sus derechos. Por último, Pachano desea más “controles y balances” en el diseño institucional del Estado. Sin embargo, esto frecuentemente esconde el deseo de instalar factores no democráticos con poder de veto que mantengan el *statu quo*. La principal fuente de controles y balances en una verdadera democracia debe ser la oferta política y la ciudadanía (Shapiro, 2005, 2011 y 2012; Restrepo, 2014).

No obstante, la reforma del Estado, si bien ha sido icónica en los órganos de política económica, en el Servicio de Rentas Internas, en los Correos del Ecuador, en los órganos de seguridad, en el Registro Civil, en aspectos de la función judicial y de la salud y educación, entre otros, no ha llegado a muchas instituciones del Estado. Completar la reforma global del Estado permanece como un reto del Gobierno de la Revolución Ciudadana.

Igualmente, la eliminación de la pobreza sigue siendo un desafío inconcluso. El presidente Correa ha denominado la eliminación de la pobreza como el imperativo moral de la humanidad y del Estado. Este problema prioritario sigue siendo quizás el desafío más urgente e importante para el Ecuador, a pesar de los avances realizados y programados.

El cambio de matriz productiva e inserción inteligente en el mundo, con una economía estable y justa, todavía es una labor que recién comienza y con grandes desafíos. Las ocho hidroeléctricas que entrarán en operación en 2016 sustituirán las fuentes hidrocarburíferas e importadas actuales. El sustento de la economía basada en el talento humano en áreas de energías alternativas, tecnologías de información y comunicación, y ciencias de la vida sigue siendo una apuesta costosa, cuyos frutos solo pueden ser futuros. La justa reforma agraria en Ecuador continúa siendo una promesa postergada (Ospina, 2011).

La transición democrática al Estado constitucional de derechos y justicia no ha sido completada y fácilmente se puede desviar. Los valores de la justicia no tienen porqué siempre regir las votaciones; pueden ser desviados por aquellos poderes que no se resignan a perder los privilegios y que están buscando la forma de cooptar el sistema, como se acentuó en EE. UU. especialmente a partir de los años 70, donde el poder del capital se tomó aún más el sistema político, especialmente por la influencia de la industria de las armas y el financiamiento político privado ilimitado y secreto, en nombre de la libertad de expresión (los casos icónicos son *Buckley v. Valeo* y *Citizens United v. Federal Election Commission*). Igualmente, puede que su sistema político sea cooptado por el capital y sea este el que determine el voto (Lessig, 2011). En el largo plazo, a medida que Ecuador adquiere una economía con más capacidad adquisitiva tiene el riesgo también de que vaya más allá de lo justo y elija opciones políticas, no por derechos y justicia, sino por privilegios, con consecuencias injustas para un mundo que requiere menos consumo (Houtart, 2013).

Los riesgos en democracia son inevitables, siempre los hay y es parte del espíritu de esa máquina del pueblo y para el pueblo. Nunca estará a salvo completamente de desviarse o de pervertirse. Sin embargo, que se consolide y perdure depende de que la democracia constitucional de derechos y justicia, a través de mecanismos que se retroalimentan, sea sustentada por un pueblo cada vez más libre, informado y apegado a lo justo.

La denominación negativa “posneoliberal” (no neoliberal) de la ola de cambios realizados en América Latina en los últimos lustros se podría entender, en parte, por la variada forma en que cada país ha rechazado el llamado “Consenso de Washington” y las distintas vías en la búsqueda de alternativas para la profundización de la democracia. Sin embargo, los análisis de los desarrollos políticos, económicos y sociales de los países de la ola posneoliberal son de interés para un

Las perspectivas de éxito de la Revolución Ciudadana dependen de la creación de estructuras institucionales flexibles pero duraderas y del surgimiento de nuevos líderes y talento humano comprometidos con los pilares de la democracia real.

mundo cuya búsqueda de alternativas se ha acentuado, especialmente después de la crisis de 2008. Igualmente, América Latina busca activamente alternativas, y los pasos hacia el cambio de cada país se benefician del autoconocimiento y de conocer las experiencias de otros países. El presente estudio pretende ser un aporte teórico y empírico al dibujo del mapa de alternativas democráticas al neoliberalismo.

Notas

(1) Este tipo de perspectiva realista sobre la dominación y la garantía de derechos se inspira en el recursismo del poder de Shapiro (2012).

(2) Existen indicios de que se trató de un asesinato (Sarmiento y Rivera, 2013), por lo que la Fiscalía del Ecuador ha reabierto el caso Roldós.

(3) Para más discusión al respecto, ver Restrepo (2014).

(4) Era la decimoséptima vez que lo hacía (Albuja, 2006).

(5) Los primeros miembros de la anterior Corte Suprema de Justicia que Gutiérrez cesó presentaron la demanda *Quintana Coello y otros contra Ecuador* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Por sus orígenes, esta Corte era aproximadamente igual de ilegítima que la que Gutiérrez instaló. Sin embargo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó que Ecuador debe pagar por lo que hizo Gutiérrez sin accionar la obligación constitucional del Estado de ejercer el derecho de repetición en contra de las personas subjetivas responsables. Esto constituiría una nueva deuda odiosa ilegítima para el pueblo ecuatoriano (Restrepo, 2014).

(6) Esto fue cándidamente expresado por la embajadora de EE. UU. en Ecuador, Kristie Kenney, en el 2004, en un cable secreto revelado por WikiLeaks, que se puede leer en https://www.wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2740_a.html. Kenney, explicando un caso específico, señala: “Sin embargo, es más preocupante el efecto escalofriante de los intereses privados y mercantiles sobre los medios de comunicación... Es un ejemplo de los intereses económicos que limitan la libertad de prensa al inhibir a la prensa de hacer su función de guardián... El hecho de que la prensa se sienta libre de criticar al gobierno, pero no a un banquero fugitivo y sus intereses familiares, revela mucho sobre dónde está el poder en Ecuador”. La situación es revelada con precisión en la Auditoría de las Concesiones de Frecuencias de Radio y Televisión de 2009.

(7) Esto no implica que el Gobierno de la Revolución Ciudadana no haya tenido que negociar con ciertos grupos de poder. Pero un Gobierno no opera en un campo vacío de fuerzas y para mejor representar al pueblo debe medir su propia posición y manejar actores y grupos dentro de las opciones existentes de forma inteligente, cuestión que no viene al caso desarrollar aquí.

(8) Los “casos Gettier” se basan en la refutación del análisis tradicional del conocimiento como creencia verdadera y justificada que viene de René Descartes, promovidos por Edmund Gettier. Los casos Gettier son

aquellos donde las personas tienen una creencia verdadera y justificada, pero intuitivamente no tienen conocimiento. Para más sobre epistemología naturalista, ver Kornblith (1994).

Bibliografía

- Albuja, Marco (2006), “Síntesis del proceso de designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia del Ecuador”, Quito, Red de Justicia.
- Antón, John (2013), “Estado plurinacional e interculturalidad y afrodescendientes en Ecuador”, en *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*, P. Chaves, C. Prieto y R. Ramírez (eds.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Arrow, Kenneth (1951), *Social Choice and Individual Values*, New Haven, Yale University Press.
- Banco Central del Ecuador (2012), “Estadísticas macro-económicas: presentación estructural”, en *Estadísticas económicas del Banco Central del Ecuador*, Quito, Banco Central del Ecuador. Dirección de Estadística Económica, <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/EstMacroEstruc2012.pdf>, 01-04-2014.
- Banco Mundial (2007), *World Development Indicators* (WDI), Washington, Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/products/data-books/WDI-2007>.
- Basabe, Santiago (2011), “Sustitución de prisión preventiva de Alberto Dahik es plenamente viable, afirma Santiago Basabe”, en *Ecuador Inmediato*, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/sustitucion_de_prision_preventiva_de_alberto_dahik_es_plenamente_viable_afirma_santiago_basabe_audio-164144, 01-04-2014.
- Bolívar, Simón (1826), “Discurso del Libertador ante el Congreso Constituyente de Bolivia”, en *Simón Bolívar: escritos anticolonialistas*, Gustavo Pereira (ed.), Caracas, Correo del Orinoco.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1962), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CEPAL (2014), *Panorama social de América Latina 2014*, Santiago, CEPAL.
- Checa-Godoy, Antonio (2012), “La banca y la propiedad de medios: el caso de Ecuador”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, N° 67, pp. 125-147.

- Comisión para la Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión (2009), Auditoría de las Concesiones de las Frecuencias de Radio y Televisión: informe definitivo, Quito, mimeo.
- Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público (2008), Auditoría integral del crédito público, Quito, mimeo.
- Conaghan, Catherine (2012), "Prosecuting Presidents: the Politics within Ecuador's Corruption Cases", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 44 N° 4, pp. 649-678.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011), "Informe de fondo: Hugo Quintana Coello y otros (Corte Suprema de Justicia) contra Ecuador", San José, OEA.
- Curran, James; Iyengar, Shanto; Brink Lund, Anker; y Salovaara-Moring, Inka (2009), "Media System, Public Knowledge and Democracy", en *European Journal of Communication*, Vol. 24 N° 1, pp. 5-26.
- Diario Hoy (2005), "El abril de los forajidos: caída y fuga de Lucio Gutiérrez", en *Diario Hoy*, Quito, <http://www.hoy.com.ec/especial/caidalucio/cronologia.htm>, 01-04-2014.
- _____ (2012), "Binomios 2013. Partido Sociedad Patriótica: Lucio Gutiérrez-Pearl Boyes", en *Diario Hoy*, Quito, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/binomios-2013-partido-sociedad-patriotica-lucio-gutierrez-pearl-boyes-569267.html>, 01-04-2014.
- Di Palma, Giuseppe (1990), *To Craft Democracies: an Essay on Democratic Transitions*, Berkeley, University of California Press.
- Ecuadorinmediato (2006), "Salvataje bancario costó 8 mil millones de dólares al Ecuador", en *Ecuadorinmediato*, Quito, http://www.ecuatorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuatorinmediato_noticias—33680, 01-04-2014.
- _____ (2011), "Baja 9% el déficit habitacional", en *Ecuadorinmediato*, Quito, http://www.ecuatorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=150196&umt=baja_nueve_por_ciento_deficit_habitacional_en_ecuador, 01-04-2014.
- El Comercio (2013), "Responsabilidad parcial en caso Quintana Coello", en *El Comercio*, Quito, http://www.elcomercio.ec/politica/Costa_Rica-Pichicorte-Corte_Suprema_de_Justicia_0_860913988.html, 01-04-2014.
- Encuesta Mitofsky (2010), Evaluación de mandatarios, México, <http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e>

- investigaciones/el-mundo, 01-04-2014.
- _____ (2013), Evaluación de mandatarios, México, <http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/el-mundo>, 01-04-2014.
- Falconí, Fander (2011), “Banca, poder y medios”, en *El Telégrafo*, Quito, mayo 4, <http://www.telegrafo.com.ec/opinion/columnistas/item/banca-poder-y-medios.html>, 01-04-2014.
- Fundar (2005), *El ranking de la violencia en América Latina*, Buenos Aires, Fundación Fundar.
- Gettier, Edmund (1963), “Is Justified True Belief Knowledge?”, en *Analysis*, Vol. 23 N° 6, pp. 121-123.
- Ghosh, Jayati (2013), “Redefinir el desarrollo y la calidad de vida: nuevas estrategias económicas en Ecuador”, en *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*, P. Chaves, C. Prieto y R. Ramírez (eds.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Houtart, François (2013), *El bien común de la humanidad*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Huntington, Samuel (1991), *The Third Wave Democratization in the Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.
- Kenney, Kristie (2004), “How Free is the Press in Ecuador?”, cable desclasificado por Wiki Leaks, en la *Public Library of US Diplomacy*, https://www.wikileaks.org/plusd/cables/04QUITO2740_a.htm, 01-04-2014.
- Kornblith, Hilary (1993), “Our Native Inferential Tendencies”, en *Readings in Philosophy and Cognitive Science*, Alvin Goldman (ed.), Cambridge, MIT Press.
- _____ (1994), *Naturalizing Epistemology*, Cambridge, MIT Press.
- Krugman, Paul (2009), *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, New York, W. W. Norton.
- Latinobarómetro (1997), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, 01-04-2014.
- _____ (2002), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, 01-04-2014.
- _____ (2005), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, 01-04-2014.
- _____ (2011), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>, 01-04-2014.

- Lessig, Lawrence (2011), *Republic, Lost: How Many Corrupts Congress - and a Plan to Stop It*, New York, Twelve.
- Mackie, Gerry (2003), *Democracy Defended*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Madison, James; Jay, John; y Hamilton, Alexander (1780), *El Federalista*, <http://www.librodot.com>.
- Moncagatta, Paolo (2013), El porqué del voto por Rafael Correa, <http://www.gkillcity.com/articulos/el-mirador-pol%C3%ADtico/el-por-qu%C3%A9-del-voto-por-rafael-correa>, 01-04-2014.
- Muñoz, Rodolfo (2011), *Muchedumbre 30S*, Video documental.
- Nozick, Robert (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books.
- Ospina, Pablo (2011), “El naufragio de una promesa: la redistribución agraria en la Revolución Ciudadana”, en *Tierra urgente*, Francisco Hidalgo y Michel Laforge (eds.), Quito, La Tierra.
- Pachano, Simón (2012), “RC-R’C’=0”, en *Rafael Correa: balance de la revolución ciudadana*, Quito, Planeta.
- Pollin, Robert (2013), “La lucha para derrotar al neoliberalismo: la centralidad de las políticas sobre los mercados financieros en Ecuador y en otros lugares”, en *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*, P. Chaves, C. Prieto y R. Ramírez (eds.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Przeworski, Adam (1999), “Minimalist Conception of Democracy: a Defense”, en *Democracy’s Value*, Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordsn (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Puétate, Silvia; Viveros, Fabricio; y Zapata, José (2008), *Informe de cierre: tramo - sucretización*, Quito, Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público.
- Ramachandran, Vilayanur S. (1992), “Filling in the Blind Spot”, en *Nature*, N° 356.
- Ramírez, René (2013), “Tercera ola de transformación de la educación superior en Ecuador”, en *Crisis del capitalismo neoliberal, poder constituyente y democracia real*, P. Chaves, C. Prieto y R. Ramírez (eds.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Ray, Rebecca y Kozameh, Sara (2012), *La economía de Ecuador desde 2007*, Washington, Center for Economic and Policy Research.
- Restrepo, Ricardo (2013a), *El derecho al arte en Ecuador*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- _____ (2013b), “Democratic Freedom of Expression”, en *Open Journal of Philosophy*, Vol. 3 N° 3, pp. 380-390.

- _____ (2014), "Independencia judicial y democracia en Ecuador", en *Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial*, Ricardo Restrepo (coord.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Roemer, John (1999), "Does Democracy Engender Justice?", en *Democracy's Value*, Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordsn (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean Jacques (1762), *The Social Contract*, New York, Hafner Publishing.
- Ruiz, Miguel y Cisneros, Paúl (2014), "La crisis de hegemonía y recomposición del pacto estatal ecuatoriano, 1990-2008", en *Pugna de poderes, crisis orgánica e independencia judicial*, Ricardo Restrepo E. (coord.), Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Salgado, Manuel (2003), La Base de Manta, el Plan Colombia y los militares ecuatorianos, <http://mail.ups.edu.ec/universitas/publicaciones/universitas/contenidospdf/La%20base%20de%20Manta.pdf>, 01-04-2014.
- Santos, Boaventura de Souza (2014), "¿La revolución ciudadana tiene quién la defiende?", en *Rebelión*, <http://www.rebellion.org>.
- Sarmiento, Manolo y Rivera, Lisandra (2013), "La muerte de Jaime Roldós", Quito, La Maquinita. Video documental.
- Schumpeter, Joseph (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Londres, Harper and Brothers.
- Seligson, Mitchell; Donoso, Juan Carlos; Moreno, Daniel; Orcés, Diana; y Schwarz-Blum, Vivian (2006), *Democracy Audit: Ecuador 2006*, Quito, Universidad de Vanderbilt; Cedatos.
- Senplades (2013), *100 logros de la Revolución Ciudadana*, Quito, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- Shapiro, Ian (2005), *El Estado de la teoría democrática*, Barcelona, Bellaterra.
- _____ (2011), *La teoría de la democracia en el mundo real*, Buenos Aires, Marcial Pons.
- _____ (2012), "On Non-Domination", en *University of Toronto Law Journal*, Vol. 62 N° 3, pp. 293-335.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (2014), Quito, SIISE, <http://www.siise.gob.ec/siiseweb>.
- SRI (2014), "Estadística de recaudación: período 2013", Quito, Servicio de Rentas Internas, <http://www.sri.gob.ec/de/web/guest/estadisticas-generales-de-recaudacion>, 01-04-2014.
- Sunstein, Cass y Holmes, Stephen (2011), *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Siglo 21 Editores.

- Tangian, Andranik S. (2000), "Unlikelihood of Condorcet's Paradox in a Large Society", en *Social Choice and Welfare*, Vol. 17 N° 2, pp. 337-365.
- UNODC (2013a), *Intentional Homicide, Count and Rate per 100,000 Population (1995-2011)*, New York, United Nations Office on Drugs and Crime.
- _____ (2013b), *Global Study on Homicide*, New York, United Nations Office on Drugs and Crime.
- Vera, Wilson (2012), *Incidencia del entorno macroeconómico en el comportamiento de la banca: caso Ecuador 1990-2006*, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Weisbrot, Mark; Johnston, Jake; y Lefebvre, Stephan (2013), *Ecuador's New Deal: Reforming and Regulating the Financial Sector*, Washington, Center for Economic and Policy Research.

Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neoweberianismo?

Pedro Narbondo

Pedro Narbondo

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado y Magíster en Sociología por la Université Paris X, Nanterre. Director (2008-2013) del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Uruguay. Docente e investigador del mismo Instituto de Ciencia Política desde 1994. Especialista en teoría del Estado y reformas estatales con diversas publicaciones en esos temas.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
Instituto de Ciencia Política (ICP)
Facultad de Ciencias Sociales (FCS)
Universidad de la República (UdelaR)
Constituyente 1502, 6° Piso
11200 Montevideo - Uruguay
E-mail: pnarbondo@gmail.com

La combinación del Estado de derecho con el sistema de carrera ha sido condición y factor necesario del desarrollo y éxito, en su lógica de acción, del capitalismo liberal de mercado, aunque ambos sistemas tienen orígenes y trayectorias históricas propias.

Las tentativas y proyectos de reforma del sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay: ¿nueva gestión pública o neoweberianismo?

Introducción

El Frente Amplio (FA) llegó al Gobierno en la primera década del siglo XXI con un discurso anti neoliberal y con una propuesta programática que plantea que el Estado debe cumplir un rol proactivo en el fomento de un desarrollo económico sustentable con mayor valor agregado nacional, y en la construcción de un sistema de bienestar que no se limite a políticas sociales focalizadas sino que las articule con la expansión de derechos sociales universales.

En concordancia con esto, el discurso y el programa del FA también plantean una reforma y modernización de la Administración Central (AC) y de su sistema de recursos humanos, distinta y alternativa a las realizadas o intentadas en la década del 90.

Este trabajo se propone dos objetivos estrechamente vinculados. El primero es exponer y analizar teóricamente la importancia política de la relación entre el poder de conducción de la democracia y del Gobierno representativo con respecto al poder y los intereses del personal técnico del aparato estatal, y los conflictos y oposición de distintas matrices de funciones económicas y sociales públicas que han existido y existen en el siglo XX e inicios del siglo XXI.

El segundo objetivo es exponer y analizar, con base en ese marco teórico, el nuevo sistema de carrera aprobado por el parlamento en el segundo Gobierno del FA, para lo cual previamente se describe la situación del manejo y gestión de los recursos humanos de la AC en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI y las tentativas de reforma de los gobiernos de distinto signo político que se sucedieron con la restauración democrática.

Teniendo en cuenta tales objetivos, en primer lugar se analiza la importancia política histórica del modelo de carrera Weberiano como sistema de incentivos y garantías que construye un sistema de actores estatales cuyos intereses se identifican con el Estado democrático de derecho (EDD) y luego, en algunos países desarrollados, con su transformación en Estado keynesiano o desarrollista y de bienestar.

Recibido: 21-03-2014. Aceptado: 27-09-2014.

En segundo lugar se exponen las características y significado político del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que surge y se desarrolla a fines del siglo XX como alternativa al modelo burocrático weberiano de administración pública.

En tercer lugar se analizan las características y significado político de la alternativa a la NGP, de renovación y reforma neoweberiana articulada con el desarrollo de la gobernanza participativa o de redes.

Luego se caracteriza al sistema de recursos humanos de la AC del Uruguay como sistema mixto; en parte weberiano en la ley y algo en la realidad, y en parte discrecional político y corporativista.

Inmediatamente después, se describen las tentativas de reforma y cambio de esa situación llevadas a cabo por los gobiernos de los dos partidos tradicionales (Colorado y Blanco) en sus respectivos gobiernos desde el fin de la dictadura.

Enseguida, se analiza el proyecto de reforma del sistema de recursos humanos de la AC del primer Gobierno del FA que, si bien fue elaborado técnica y jurídicamente y aprobado por el parlamento, no fue implementado por ese Gobierno y se derogó durante el segundo Gobierno del FA.

Por último se expone el nuevo sistema de carrera elaborado por el segundo Gobierno del FA, aprobado por el parlamento al final de 2013, penúltimo año del actual período gubernamental.

La importancia política del sistema de carrera weberiano

El EDD se caracteriza por la conducción de la autoridad superior jerárquica del Gobierno electo por la ciudadanía sobre el aparato administrativo del ejecutivo, en el marco estricto de la subordinación de todas las decisiones y acciones, de gobernantes y funcionarios administrativos, a la Constitución y al derecho público, por el que solo se puede hacer lo que está expresamente obligado o permitido o como margen explícito de decisión discrecional delimitado legalmente.

La subordinación del aparato ejecutivo al Gobierno representativo electo conlleva el riesgo de manejo clientelar de los recursos y de los empleos estatales por parte de los representantes electos. Por ello, el sistema de carrera Weberiano ha sido, desde finales del siglo XIX, el principal modelo de articulación del personal gubernamental y administrativo del EDD. En él se combinan la subordinación a la autoridad gubernamental política representativa en la conducción del Estado con el manejo meritocrático legal y técnico de su aparato administrativo.

Los derechos y deberes del sistema de carrera dotan al personal administrativo de garantías respaldadas por la ley para ser seleccionado, promovido, despedido, con criterios meritocráticos, y para que pueda hacer público, ante las instancias competentes, aquellas órdenes de realizar acciones no legales o que no son técnicamente adecuadas en el marco del EDD.

La combinación del Estado de derecho con el sistema de carrera caracterizado por Max Weber, ha sido condición y factor necesario del desarrollo y éxito, en su lógica de acción, del capitalismo liberal de mercado, aunque ambos sistemas tienen orígenes y trayectorias históricas propias que confluyeron o no según países y regiones.

En el siglo XX, el EDD con sistema de carrera weberiana fue también funcional al desarrollo de Estados keynesianos o desarrollistas y/o de bienestar en distintos países y regiones del mundo, aunque con diferencias entre ellos. En Europa occidental y del norte a partir de los años treinta y, en especial, durante la posguerra, la articulación de democracia y burocracia de carrera (con subordinación de la segunda a la primera y con garantías para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD) fue uno de los componentes determinantes del surgimiento, desarrollo y éxito del Estado Keynesiano de Bienestar (EKB). Con la concreción de la ciudadanía política universal (inicialmente masculina) y, con ello, la incorporación al voto de las grandes masas más pobres, surgieron gobiernos socialdemócratas en los países centrales, pero también demócrata cristianos o conservadores, que buscaban y necesitaban el apoyo de esas mayorías. Esos gobiernos emprendieron políticas de expansión de la intervención regulatoria estatal que limitaban la total libertad de mercado en varios ámbitos, creaban y garantizaban derechos a prestaciones sociales gratuitas o subvencionadas por el dinero público e intervenían en la economía por medio de la financiación, distribución de inversiones, subsidios y apoyos estatales a empresas privadas, así como con la creación y acción de empresas estatales estratégicas para la eficiencia sistémica de la economía nacional. El Estado en todas esas acciones, sin despreciar la eficiencia de cada empresa o agencia y la obtención de rentas empresariales, las subordinaba al objetivo principal que era maximizar la cobertura de derechos sociales y la eficiencia sistémica del conjunto de la economía nacional (Polanyi, 1989; Esping-Andersen, 1993; Muñoz del Bustillo, 2000).

Pero las burocracias weberianas no solo fueron instrumentos técnicamente calificados al servicio de la voluntad política de esos

El sistema burocrático weberiano fue formalmente dominante, al menos en varios países. Pero, ha sido distorsionado por la discrecionalidad política clientelar. Este fue uno de los factores que contribuyó al fracaso relativo de las tentativas de construcción de Estados desarrollistas y de bienestar en el siglo XX.

gobiernos representativos, sino también actores estatales que se fueron fortaleciendo en cantidad y poder con la expansión de los aparatos keynesianos, desarrollistas y/o de bienestar. A diferencia de la burocracia inicial del Estado liberal, tendencialmente identificada con las funciones estatales de regulación y orden social de libre mercado, las que se desarrollan en los aparatos estatales con funciones económicas y sociales desmercantilizadas tienden a identificar su ética y su interés con el EKB. En ese sentido, como lo señala Skocpol (1989), los funcionarios de carrera que se fueron constituyendo y desarrollando con el EKB no solo fueron instrumentos al servicio del Gobierno sino motores con iniciativa y capacidad técnica y legal pública, tanto de expansión de las nuevas funciones estatales económicas y sociales como también de que estas se cumplieran en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

En Europa occidental y del norte las garantías del sistema de carrera fueron un factor determinante para la expansión de derechos generales y de intervención racional legal y técnica en la economía, así como para evitar que las nuevas funciones distributivas y la asignación por el Estado de inversiones y recursos productivos adoptaran mecanismos clientelistas. La articulación entre conducción del Gobierno y burocracia weberiana también fue determinante del éxito de los Estados desarrollista en Japón, Corea y Taiwán, aunque sin -o con muy débiles- sistemas de bienestar público (Evans, 1996).

En América Latina, el sistema burocrático weberiano fue formalmente dominante, según ley o constitución, al menos en varios países. Pero, no obstante las diferencias entre y dentro de los países, ha sido fuertemente distorsionado por la discrecionalidad política clientelar. Sin duda, este fue uno de los factores que contribuyó al fracaso relativo de las tentativas de construcción y acción de Estados desarrollistas y de bienestar de derechos ciudadanos en América Latina en el siglo XX (Smith, 1997).

La alternativa contractualista de la Nueva Gestión Pública

El paradigma de la NGP (equivalente en castellano del acrónimo NPM del inglés) surge y se desarrolla en el último tercio del siglo XX como un modelo de administración pública alternativo al sistema burocrático weberiano (Hughes, 1994; Wright, 1997; Osborne y Gaebler, 1992; Hood, 1991; Richardson, 2001).

La característica más general de la NGP es que propone superar las deficiencias de la burocracia weberiana constatadas a lo largo

del siglo XX, introduciendo y fortaleciendo una lógica de gestión en el sector público lo más similar posible a la de la empresa privada.

Para ello un elemento central son las relaciones contractuales entre el Gobierno y los jefes máximos de las subunidades organizativas mayores o más complejas dentro de los ministerios, y de las empresas o agencias estatales externas y autónomas de los ministerios. Estos jefes no son designados políticamente ni por carrera, sino que su selección es meritocrática técnico-profesional con compromisos de resultados, libertad de gestión en relación con el Gobierno en función de los objetivos contratados, finalización del empleo al final del período contractual, y eventual renovación si su gestión es aprobada por instancias no políticas de evaluación técnico-meritocrática. Al mismo tiempo, y esto es fundamental en la lógica NGP, el jefe contratado dirige la empresa o agencia sin subordinación jerárquica en la gestión corriente con respecto al ministro, al Gobierno en su conjunto, o al personal de dirección designado políticamente en el aparato estatal.

Con esto, la NGP procura que la dirección de la gestión no esté subordinada o distorsionada por decisiones y estrategias político-partidarias electorales o de relación con grupos de presión. El jefe que designa, mueve, despide y manda al personal subalterno, y que decide la gestión de los recursos presupuestarios, las compras de insumos, los contratos con privados, etc., no es un político o alguien cuya estrategia y trayectoria de carrera sea política, pero tampoco es un funcionario de carrera cuyo destino laboral está asociado al Estado. El gerente contratado por el sistema contractual de la NGP debe su cargo a selección meritocrática por su capacidad, experiencia técnico-gerencial y a su trayectoria en el sector público o en la actividad empresarial en el sector privado. Estos méritos y experiencias tienen que ser demostrados por concurso, o mecanismos equivalentes, y su renovación y carrera dependen de su eficiencia técnico-gerencial para alcanzar los objetivos fijados en el contrato y evaluados por los mismos mecanismos. Por esta razón, su estrategia no es la de ganar votos o apoyos políticos, sino la de ser eficaz y eficiente en el logro de los objetivos empresariales de la unidad organizativa cuya gestión dirige con libertad de decisión en función de los objetivos contractuales (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6). De esta manera, la NGP asume que se pueden eliminar los riesgos de clientelismo político en el manejo de los recursos materiales y humanos públicos y al mismo tiempo eliminar o disminuir drásticamente las rigideces del sistema de carrera, pasando a un sistema de recursos humanos similar al

del sector privado, con libertad del gerente para contratar, pagar y despedir al personal subalterno.

El Gobierno no renuncia ni pierde autoridad para decidir los contratos, sus objetivos, su presupuesto y las reglas del marco de acción, pero en el mismo contrato delega, garantiza y se obliga a sí mismo a respetar la libertad de gestión del jerarca contratado que decide en la gestión corriente durante el período y plazos contractuales. Esta es una premisa fundamental para que el jerarca contratado tenga libertad de gestión, condición necesaria para que pueda ser evaluado por el éxito o fracaso de sus opciones y acciones gerenciales (Hood, 1998; Richardson, 2001; Ranson y Stewart, 1994; Moe y Gilmour, 1995; Cook, 2004; Schick, 2004; Narbondo, 2003).

Esta es la versión ideal típica que, si bien en la realidad no suele darse de manera pura, es la línea tendencial cuyo predominio en la práctica concreta da sentido y coherencia lógica y material y, por tanto, posibilidad de eficacia a las soluciones de tipo NGP para mejorar la Administración Pública.

¿Neutralidad técnica de las soluciones NGP o redistribución del poder político dentro del aparato estatal?

La introducción de las relaciones contractuales de tipo NGP en la administración pública no es una cuestión solo técnica, políticamente neutra, como suele ser presentada por sus impulsores (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6). Es también y fundamentalmente política, porque implica cambios de poder al interior del aparato administrativo del Estado, sus actores y sus relaciones con el entorno y con los sistemas de objetivos y lógicas de acción de los distintos Estados.

En primer lugar, las relaciones contractuales en su versión NGP en el sector público debilitan el poder de la democracia sobre el aparato ejecutivo estatal, y fortalecen el poder de una tecnocracia contratada sin vínculos de elección, reelección y carrera con la ciudadanía y sin subordinación a la autoridad jerárquica del Gobierno en la gestión corriente de la administración pública. En términos de Peters y Pierre (2014: 608)¹, “en realidad, parte de la lógica política de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) ha consistido en denigrar el rol de los líderes políticos y ensalzar la supuesta capacidad de los gerentes públicos para lograr un liderazgo más eficaz y un mejor control de las políticas públicas. Estas reformas incluían muchos mecanismos para que la producción y provisión de servicios públicos pasara a actores no gubernamentales y a agencias relativamente autónomas dentro del sector público. Estas reformas con la

descentralización dentro del propio sector público que promueven, han tendido a debilitar el poder del centro gubernamental y parecen minimizar el control de los políticos sobre las políticas” (ver también Peters y Pierre, 2011; Brugué, 2004; Schick, 2004).

En segundo lugar, en buena medida vinculado a lo anterior, la administración pública de tipo NGP es funcional al Estado neoliberal. El capitalismo neoliberal necesita de la democracia representativa para legitimar el orden social y el poder de los gobernantes y el Estado. Pero, al mismo tiempo, necesita que la democracia no tenga mucho poder sobre el aparato estatal para evitar la puesta en práctica de políticas orientadas a las expectativas y necesidades de las grandes masas que, por no ser las más beneficiadas por la lógica del libre mercado, intrínsecamente desigualitaria y concentradora de los beneficios, pueden votar partidos y programas con mayor extensión del gasto público para construir y desarrollar sistemas de bienestar y de políticas económicas desmercantilizadas mucho más amplias y alternativas a las del Estado neoliberal. Las burocracias weberianas dependientes de presupuestos y recursos que deciden los gobernantes electos tienden a ser funcionales a la lógica de maximizar el presupuesto justificándola, por lo menos en el discurso, en mejor y mayor producción de bienes públicos para la ciudadanía. Esto a su vez se refuerza con el interés de los gobernantes de ser generosos con sus electores (Tullock, 1976; Niskanen, 1980).

En la medida que se constituyen aparatos de bienestar y de intervención keynesiana o desarrollista racionales (Corea, Japón, Taiwán), el interés y la lógica de funcionamiento de los burócratas dependientes del presupuesto se vuelve un contrapoder interno al aparato estatal con respecto a los objetivos del Estado de reducir al mínimo posible este tipo de gasto e intervención pública.

Por eso, si bien la democracia articulada con una burocracia que actúa conforme a la ley es necesaria para el capitalismo, y por ende para el neoliberalismo, al tiempo que esa articulación se extiende a funciones estatales económicas y sociales desmercantilizadas, la democracia representativa se vuelve el talón de Aquiles del Estado neoliberal.

Esto no quiere decir que los candidatos y partidos con programas explícitamente neoliberales no puedan obtener mayorías electorales. La experiencia histórica demuestra que eso ha sucedido y sucede. Pero en democracia siempre existe el riesgo de que las mayorías ciudadanas -que son las que en un mercado libre tienden a tener

menor poder de compra y, por lo tanto, necesitan más los servicios públicos desmercantilizados, económicos y sociales- sean sensibles a los discursos y elijan gobiernos que propongan expandir el gasto público económico y social y poner en práctica políticas desmercantilizadoras en el terreno económico y social para conservar y ampliar sus bases sociales y electorales (Polanyi, 1989; Esping-Andersen, 1993; Muñoz del Bustillo, 2000; Peng y Wong, 2010; Monedero, 2009; Thwaites Rey, 2010).

Ahora bien, para que el poder de la democracia sea efectivo no solo es necesario que el proceso democrático determine el acceso a los cargos de Gobierno, sino también que esto signifique la dirección del aparato administrativo. Como acabamos de ver, las relaciones contractuales de tipo NGP de manera ideal típica tienden a eliminar la autoridad jerárquica de los representantes electos (o del personal políticamente designado) sobre los jerarcas contratados para dirigir las subunidades organizativas mayores o más complejas de los ministerios o las empresas y agencias de la administración pública (Richardson, 2001). El Gobierno mantiene el poder de definir los objetivos públicos así como el de legislar, regular y movilizar recursos materiales con el respaldo del monopolio de la violencia legítima; pero el control y la dirección de la ejecución de las políticas públicas (o sea, la implementación de las acciones para alcanzar los objetivos) pasa a manos de los jerarcas contratados, independientes de la autoridad jerárquica del Gobierno, sin responsabilidad directa ante la ciudadanía sino solo ante sus usuarios y asociados en su ámbito de acción (Hood, 1998; Cook, 2004; Schick, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2011; Narbondo, 2003 y 2011a). Esta alta tecnocracia contratada no tiene vínculos con la ciudadanía, porque no depende en su selección y evaluación del proceso representativo, ni directa ni indirectamente (Pollitt y Bouckaert, 2011: 6).

Por otra parte, al ser contratada, no tiene estabilidad y permanencia en el empleo estatal (salvo en el período contractual) y, por lo tanto, necesita estrategias de carrera mixtas público-privado². Con esto nos referimos a incentivos muy potentes, en el marco de la ley, que impulsen a los gerentes públicos a ser especialmente sensibles a los intereses y lógicas del mercado y del capital privado, en tanto suelen ser los interlocutores más influyentes de su éxito o fracaso durante el período contractual y de su carrera futura gerencial en el sector público o privado.

La alternativa neoweberiana

La NGP, aunque hegemónica en el discurso y sistemas de reforma de la administración pública en las últimas décadas del siglo XX y primeras del siglo XXI, en la práctica concreta no ha sido ni es igualmente dominante en todos los países y regiones. En los países de Europa occidental continental y del norte, según Pollitt y Bouckaert (2011), las reformas administrativas del Estado no han seguido la línea de la NGP, sino una línea que estos autores denominan neoweberiana. En este sentido, afirman que “hay dos agrupamientos obvios, y luego otros casos ‘híbridos’ o ‘difíciles de clasificar’. El primero y mejor conocido es el de los promotores de la NGP -Australia, Nueva Zelanda, el Reino Unido, y, en el discurso aunque no siempre en los hechos, EE. UU.-, con [...] un rol importante de las formas de hacer y las técnicas del sector privado en el proceso de reestructuración del sector público. El segundo agrupamiento es el de los modernizadores continentales europeos -Bélgica, Finlandia, Francia, los Países Bajos, Italia y Suecia (y Alemania, si se va más allá del nivel federal)-. Estos continúan poniendo gran énfasis en el Estado como la fuerza integradora irremplazable en la sociedad, con una personalidad legal y un sistema de valores operativo que no puede reducirse al discurso del sector privado sobre la eficiencia, competitividad y satisfacción del consumidor. Continúan, por lo tanto, en una forma moderna, sus tradiciones de los siglos XIX y XX de estatismo fuerte y un alto estatus para los altos funcionarios públicos. El grupo NPM es bien conocido en la literatura anglófona [...]. El segundo grupo lo es mucho menos, y son a veces descriptos simplemente como lentos, que han tardado en subir a bordo del tren del NPM. Nuestra interpretación, sin embargo, es mucho más positiva. Creemos que lo que vemos en los Estados europeos continentales es un modelo distintivo de reforma, uno que hemos decidido llamar Estado Neo Weberiano (ENW)” (Pollitt y Bouckaert, 2004: 98-99; y 2011: 118).

Sintéticamente, los modelos neoweberianos son weberianos porque conservan los principios centrales de subordinación estricta de los funcionarios administrativos a la autoridad jerárquica del Gobierno, combinados con protecciones legales específicas del sector público destinadas a garantizar la meritocracia en la selección, ingreso y promoción, así como a incentivar al personal de carrera meritocrática para que actúe con obediencia al Gobierno, pero en estricta conformidad con la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2011: 118).

Los modelos neoweberianos son “neo” porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción.

Al mismo tiempo, los modelos neoweberianos son “neo” porque fortalecen la orientación de la administración pública en función de resultados y logros sustantivos, con una mayor sensibilidad por diagnosticar y resolver problemas de la gente concreta y del funcionamiento material de sus áreas de acción. En este sentido, sin abandonar la lógica de cumplimiento de la legalidad pública, se introducen en la carrera incentivos positivos y negativos para que los funcionarios actúen en función de resultados no solo legales sino económicos, culturales, sociales, específicos de su tarea y responsabilidad. Esto implica una actitud por parte de los funcionarios de mayor disposición al diálogo con sus interlocutores y mayor flexibilidad, en el marco del derecho público, para encontrar y poner en práctica cooperativamente respuestas y acuerdos en los objetivos y formas de acción (*ibídem*: 118-119).

Esta actitud administrativa, en general, es funcional al capitalismo coordinado de Europa occidental y del norte. En este tipo de capitalismo el mercado no es tan dominante en la asignación de los recursos y en la dirección de los emprendimientos. Lo que predomina como mecanismo de asignación de recursos y de definición de las estrategias de los actores económicos es una combinación de cooperación y competencia. La primera implica instancias de intercambio comunicativo donde se construyen acuerdos entre empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil y Estado en sus distintos niveles, en torno a emprendimientos compartidos, formación común de personal, sinergias de innovación tecnológica, etc. Al mismo tiempo se delimitan, de común acuerdo, los márgenes de libre competencia en el respeto de los acuerdos y proyectos comunes. El Estado, en sus distintos niveles, interviene activamente, pero no como conductor único o principal sino como un facilitador e incitador de la cooperación de los actores del mercado, la sociedad civil y del propio Estado, creando, garantizando y fortaleciendo los marcos institucionales que estimulan la negociación y contribuyendo con incentivos, muchas veces monetarios o materiales, y financiación de inversiones privadas, públicas o mixtas.

En ese sentido, en el tipo de capitalismo denominado coordinado la gobernanza participativa de redes es central, en relación de complementariedad con la gobernanza de mercado pautada y acordada en las instancias participativas. Además, no reemplaza totalmente -como instancia de coordinación política de la articulación público-mercado-

a la democracia representativa, ya que funciona en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD.

En este tipo de gobernanza, que implica articulación negociada y coordinada de múltiples niveles y actores, se requieren funcionarios administrativos con actitud de escucha, sensibilidad y diálogo y que prioricen, respetando la legalidad pública, los resultados de sus acciones sobre la gente, la economía, la sociedad, el medio ambiente, etc. Pero también, para que los órganos de decisión de la gobernanza participativa de redes tengan poder efectivo para elaborar e implementar sus decisiones, el aparato administrativo público, es decir, sus funcionarios, tiene que estar subordinado a la conducción de sus órganos de negociación y concertación. Sin embargo, como ello genera el riesgo de manejo clientelar o patrimonialista de los recursos públicos, se requiere mantener los componentes clásicamente weberianos de manejo del sistema de recursos humanos de la administración pública, principalmente la subordinación a la autoridad de los órganos participativos-representativos combinado con garantías y obligaciones específicas del derecho público para los funcionarios, de manera que al obedecer a la política participativa lo hagan en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2011: 118).

Por otra parte, el Estado central mantiene una función fundamental que es la de velar, garantizar y promover, a veces mediante intervenciones directas, la coherencia y equidad en la articulación de los ámbitos e intereses parciales con el conjunto de la sociedad, la economía y el interés general (no natural sino construido política, social, cultural y económicamente) de todos los habitantes del territorio nacional. Para ello necesita un aparato administrativo con capacidad de acción nacional que sepa respetar y dialogar con las autonomías descentralizadas, pero que tenga también capacidad de monitorear y controlar la articulación de las partes con el conjunto obedeciendo las directivas, en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD, y con garantías específicas del sector público, para permitir e incentivar esta lógica de acción estatal.

NGP y neoweberianismo, articulado con gobernanza participativa, no cubren ni dan cuenta de la realidad de todos los países del mundo capitalista liberal (o neoliberal) ni de los distintos tipos de capitalismo. Pero esos paradigmas son los principales en el mundo actual, y, como trataremos de demostrar a continuación en el caso de Uruguay, los proyectos de reforma del sistema de recursos humanos de la Administración Central de los gobiernos del FA se enmarcan en el último.

El sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay es un sistema mixto; formalmente de carrera, pero, en los hechos, en parte de carrera y en parte discrecional.

La situación de los recursos humanos de la Administración Central del Uruguay al final del siglo XX e inicio del XXI

El sistema de gestión de los recursos humanos en Uruguay es un sistema mixto; formalmente de carrera, pero, en los hechos, en parte de carrera y en parte discrecional. Esta inconsistencia genera incentivos contradictorios con respecto al cumplimiento de los principios del EDD. Por un lado, provoca reales incentivos al cumplimiento del principio de subordinación al derecho de la acción pública no solo en los funcionarios de carrera. En efecto, incluso los ingresos al empleo estatal o los ascensos por vías diferentes a los procedimientos de carrera y las retribuciones u otros beneficios que se obtienen por negociaciones individuales o corporativas parciales (por inciso, unidad ejecutora, división, etc.) suelen transformarse, también por negociación corporativa, en derechos adquiridos asimilados a la carrera o que siguen la lógica de los derechos de los funcionarios de carrera. Con esto, incluso los empleados o funcionarios cuya trayectoria y situación laboral no se corresponde con los procedimientos del sistema de carrera se identifican con la lógica de la legalidad de la acción pública, aspirando a transformar las situaciones irregulares y discrecionales en derechos adquiridos.

De esta manera, en Uruguay tanto los funcionarios de carrera como los que no lo son tienden a evitar las transgresiones a la legalidad o, para ser más exactos, tienden a evitar extremos de corrupción graves y notorios. Además de la estabilidad y lealtad a la democracia y al Estado de Derecho del sistema de partidos y de la ciudadanía, esta característica legalista de los funcionarios uruguayos que limita y reduce (no elimina) los márgenes de corrupción es uno de los factores de la calidad institucional del país.

Pero, aunque bien posicionado en esta materia en relación con la región, Uruguay no escapa a la existencia de prácticas importantes de manejo discrecional de los recursos humanos. Esto fomenta y ampara la ineficiencia e ineficacia y genera que la identificación con la legalidad no sea totalmente consistente. La alternancia de gobiernos de distintos partidos, pero también del mismo partido, producen llegadas de nuevo personal político a la dirección del ejecutivo estatal (en Uruguay, según la Constitución y la ley, el Presidente, los ministros y los cargos de particular confianza que dirigen las unidades ejecutoras y algunos otros puestos establecidos por la ley). Junto con ellos desembarcan en la AC del Uruguay un grupo más o menos grande de seguidores políticos que son colocados discrecionalmente

en puestos del aparato administrativo que, según la ley, corresponde a personal de carrera. A esto hay que agregar promociones o distribuciones discrecionales decididas por los jerarcas políticos. En materia de retribuciones, la discrecionalidad de los jerarcas políticos y administrativos se traduce en una gran heterogeneidad de funcionarios con los mismos cargos, y entre unidades organizativas (Dorola, 2008; Amarante, Narbondo y Ceni, 2008).

Las reformas del sistema de recursos humanos de la Administración Central en los gobiernos de los partidos tradicionales a partir de los 90

Desde la década del 90 existe consenso generalizado en cuanto a la necesidad de superar el caos generador de ineficiencia en la gestión de los recursos humanos de la AC. Pero no existe el mismo acuerdo en materia de soluciones. Para algunos sectores sociales y políticos, la solución pasa por restablecer el efectivo cumplimiento del sistema de carrera que la Constitución impone. Para otros, en cambio, la solución consiste en eliminar el sistema de carrera reemplazándolo por un sistema contractual del tipo propuesto por la NGP similar al del empleo privado (salvo en la necesidad de concurso público y abierto para acceder a los puestos). Los gobiernos de los partidos tradicionales, desde el inicio de la década del 90, apuntaron por la vía de los hechos en la segunda dirección argumentando que el sistema de carrera se ha vuelto obsoleto por rígido.

El Gobierno de Lacalle prohibió el ingreso de nuevos funcionarios de carrera y esta prohibición fue extendida por los sucesivos gobiernos colorados hasta el año 2015. Por otra parte, en la Rendición de Cuentas del año 2002 se votó un pequeño conjunto de artículos que establecía que, a partir de ese momento, el único mecanismo de ingreso y vínculo con el Estado pasaba a ser el de contratos anuales con posibilidades de renovación año a año de forma indefinida, pero que podían ser no renovados por decisión unilateral y sin justificación. De esta manera, por la vía de los hechos, en un proceso gradual hasta 2015, se suponía que se iría produciendo la desaparición del sistema de carrera y su reemplazo total por un sistema contractual sumamente flexible (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010), que daría lugar a un aparato administrativo con dirección superior meritocrática contratada.

Esta línea contractualista fue inspirada difusamente por la NGP, pero no fue muy consistente en teoría ni en la práctica con ella (OPP-CEPRE, 1998: 9-11), ya que los cargos de dirección máxima de las

La experiencia de reforma contractualista seguida en Uruguay desde los años 90 no se inscribe con consistencia en la lógica de la NGP, aunque por momentos haya utilizado su terminología y sus argumentos básicos.

unidades ejecutoras de la AC siguieron siendo de designación política (particular confianza). Los que pasan a ser contratados son los funcionarios en cargos superiores de la carrera administrativa existente en la AC uruguaya. En los hechos, este tipo de contrato de personal de alto rango fue muy limitado y tuvo poco impacto. Pero en paralelo durante los periodos de Gobierno de los partidos tradicionales después de la dictadura se expandió la práctica de contratación de todo tipo de personal, incluyendo muchos en las tareas y funciones del personal de selección y carrera meritocráticos. Esto se tradujo en un aumento considerable del desorden y la inconsistencia del sistema de recursos humanos de la AC y reforzó los márgenes de discrecionalidad clientelar política o corporativa por la multiplicación de vínculos laborales diferentes con el aparato administrativo central.

En ese sentido, la experiencia de reforma contractualista seguida en Uruguay desde los años 90 no se inscribe con consistencia en la lógica de la NGP, aunque por momentos haya utilizado su terminología y sus argumentos básicos (OPP-CEPRE, 1998: 9-11).

El primer Gobierno del FA y la reforma de la Administración Central

Las propuestas programáticas del FA en materia de reforma de la AC constituyen un quiebre con respecto a las prácticas tradicionales clientelares, pero también con respecto a la orientación de los gobiernos anteriores que, por la vía de los hechos, iban reemplazando la carrera por relaciones contractuales. El programa del FA en 2004 y, de nuevo, en 2009 planteaba la erradicación de las prácticas discrecionales políticas y corporativas particularistas en el manejo de los recursos humanos, profesionalizando la función pública mediante la construcción y puesta en práctica de un sistema renovado de carrera.

Una de las primeras medidas tomadas en ese sentido por el primer Gobierno del FA fue el levantamiento de la prohibición de ingreso a la carrera presupuestada en la AC. En la misma línea se crearon mecanismos de regularización del personal que tenía diversos vínculos contractuales de tipo transitorio con el Estado, pero que estaba cumpliendo tareas permanentes desde hacía mucho tiempo. En paralelo, el Gobierno encomendó a la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) la elaboración de un nuevo sistema de carrera que fue denominado Sistema Integrado Retributivo y Ocupacional (SIRO).

El anterior sistema de carrera tenía 16 grados o niveles de jerarquía y/o calificación y experiencia. A cada escalafón se ingresaba por el grado más bajo y se ascendía mediante concursos. El jerarca por

Dentro de las innovaciones que incorpora el SIRO destacan la creación del subescalafón de conducción superior y la creación del sistema de llamados a concursos abiertos cuando los concursos cerrados se declaran desierto.

debajo del Ministro de todas las líneas de autoridad jerárquica, definido por ley, era de designación política de confianza del Gobierno.

De manera muy sintética, esta era la lógica del sistema de recursos humanos de la AC en Uruguay según la Constitución y la ley aunque, como ya se apreció, fuertemente distorsionado en la práctica. El nuevo proyecto de sistema de carrera (SIRO) elaborado por la ONSC retoma esos principios y lógicas de acción de tipo burocrático weberiano.

Por otra parte, el SIRO introduce innovaciones importantes que, sin entrar en contradicción con los componentes weberianos clásicos, intentan superar algunas de las deficiencias o limitaciones manifestadas en la experiencia mundial y nacional. Atendiendo a sus grandes rasgos, podía ser calificado como un proyecto neoweberiano, porque mantenía los principios y reglas fundamentales del sistema de carrera y al mismo tiempo introducía innovaciones que reforzaban la orientación por resultados y la movilidad horizontal y vertical dentro del sistema de carrera sin debilitar la lógica fundamental de esta: la subordinación de todas las instancias administrativas a través de las correspondientes cadenas de mando a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD, con garantías en el sistema de carrera para que los funcionarios sean seleccionados y designados y tengan incentivos para actuar conforme a esos criterios o principios (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010; Pollitt y Bouckaert, 2011).

Dentro de las innovaciones que incorpora el SIRO destacan dos que están directamente vinculadas al fortalecimiento de la orientación al rendimiento y a la eficiencia: la creación del subescalafón de conducción superior y la creación del sistema de llamados a concursos abiertos cuando los concursos cerrados se declaran desierto.

En el Art. 30 de la norma, mediante la que se establecen los escalafones del SIRO (Ley 18.172), se crea y define un Escalafón de Conducción (Dorola, 2008) compuesto por tres subescalafones correspondientes a los tres niveles de dirección de carrera de las subunidades organizativas de la AC en el nuevo organigrama, a saber: subescalafón superior (nivel Área), subescalafón medio (nivel División), y subescalafón jefatura (nivel Departamento).

El subescalafón de conducción superior del SIRO consta de cuatro grados que se agregan por encima del grado 16, el más alto en el anterior sistema. El primer nuevo grado, el 17, es el único cargo del subescalafón de conducción superior al que se concursa desde cualquiera de los otros escalafones, siguiendo el nuevo procedimiento de las tres convocatorias. Los grados restantes del subescalafón de conducción

superior (18, 19 y 20) no corresponden a cargos, sino a funciones para las que solo se puede concursar desde el cargo de grado 17.

En las funciones se exige dedicación exclusiva y se firma un compromiso de gestión con el funcionario al que se vincula una parte menor de la remuneración. En caso de evaluación insatisfactoria, el funcionario pierde la función y sus retribuciones por las tareas de dirección que cumplía, y retorna al cargo de grado 17, que ganó al momento de entrar al subescalafón de conducción superior. En ese cargo y grado asume tareas complejas pero no de dirección. Si su desempeño en las nuevas tareas es satisfactorio puede volver a concursar para otras funciones de grados 18, 19 y 20.

La normativa del SIRO también establece un mecanismo innovador respecto a los llamados de ascenso, que busca dotar a la gestión pública de mayor agilidad. Cada llamado tiene tres convocatorias que se realizan en forma simultánea: la 1ª dentro de cada inciso, la 2ª en toda la AC y la 3ª abierta. Si en la primera no se encuentran las calificaciones requeridas, se pasa a la segunda, y si tampoco en ésta se encuentra el candidato indicado, se pasa a la tercera. El recurso de contratar personal externo se hace efectivo únicamente después de agotar la búsqueda dentro del personal público.

El proyecto SIRO, pese a que tuvo sanción legislativa en la ley de presupuesto y en sucesivas Rendiciones de Cuentas, no fue puesto en práctica no por decisión explícita del Gobierno y de los órganos encargados de la reforma de la AC sino por inacción. Solo se implementaron algunos cargos de forma no muy coherente con el sistema, ya que eran más bien de asesores y no tenían dirección sobre personal subalterno. Estos se crearon en varios ministerios, pero quedaron aislados sin tareas claras, como nuevos eslabones de la cadena de heterogeneidades en los vínculos laborales de la AC (Narbondo, Fuentes y Rumeau, 2010).

La reforma del sistema de recursos humanos de la Administración Central en el segundo Gobierno del FA

El segundo Gobierno del FA continuó con el objetivo del primero de profesionalizar la Administración Pública. Pero abandonó el proyecto SIRO derogándolo en el nuevo Parlamento, en el que contaba, al igual que el primer Gobierno, con mayoría absoluta.

En función de darse tiempo para redefinir un nuevo sistema de recursos humanos reestableció la prohibición de nuevos ingresos de funcionarios al sistema de carrera hasta marzo de 2011. A partir de

esa fecha se reabrió el ingreso a la carrera según la Ley de Presupuesto de 2010, volviendo al principio de que se accede en el grado de ingreso más bajo de cada escalafón. Al mismo tiempo, esa ley ordenó las figuras de vínculos contractuales con el Estado, eliminando la multiplicidad existente y reduciendo a un número acotado y con debidas justificaciones las figuras que establecen vínculos laborales transitorios con el Estado, cuando los permanentes de carrera no se justifican porque la tarea no es permanente.

Se mantuvo y se reafirmó el objetivo del Gobierno de elaborar e implementar un nuevo sistema de recursos humanos de la AC. La tarea de su elaboración correspondió de nuevo a la ONSC que, a mediados de 2011, presentó al gabinete, al Parlamento y al sindicato de los funcionarios públicos un nuevo proyecto que tiene diferencias con respecto al SIRO, pero comparte (como marco general) las características neoweberianas. El nuevo sistema de carrera se incorporó en un nuevo proyecto de Estatuto del Funcionario Público que reemplazó al que databa de 1943.

La discusión con los sindicatos no fue sencilla y hubo (y sigue habiendo) puntos de desencuentro. A finales del año 2012, el Gobierno -sin haber logrado acuerdo con el sindicato- presentó su proyecto de estatuto al Parlamento para su discusión y aprobación legal, ingresándolo por la Cámara de Diputados. El proyecto, tal como fue ingresado, además de no contar con el apoyo del sindicato de funcionarios públicos, fue duramente cuestionado por juristas constitucionalistas destacados, y por la oposición parlamentaria del Partido Blanco y Colorado. Incluso sectores importantes del propio oficialismo tenían desacuerdos sobre algunos puntos nodales.

Un punto relevante en el que confluían los desacuerdos era la definición de funcionario público. En el proyecto oficialista original, explícitamente se limitaba esta categoría a los funcionarios presupuestados y se excluía a los contratados. Esto, además de generar la oposición de sindicato, de los partidos de oposición y de parte del oficialismo, fue reprobado por destacados juristas por inconstitucional.

La bancada de diputados oficialista redactó algunas modificaciones al proyecto inicial que, aunque en general mantuvieron el proyecto original y el articulado enviado por el Poder Ejecutivo, procuraron ofrecer respuesta a los mayores cuestionamientos de sindicato y oposición. Se cambió la definición de funcionario público incluyendo al personal contratado. Esto solucionó un elemento mayor de desacuerdo y evitó el cuestionamiento de inconstitucionalidad. Además, se modificaron

El nuevo sistema de carrera es de tipo neoweberiano. Combina innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con el mantenimiento de los principios centrales de la burocracia weberiana.

diversos artículos con la finalidad de dotar de mayor consistencia y coherencia al nuevo sistema. El Gobierno aceptó estos cambios; también lo hicieron el sindicato y la oposición, aunque mantuvieron discrepancias con el nuevo proyecto en muchos aspectos.

El nuevo sistema de carrera, fue aprobado por el Parlamento, en agosto de 2013, únicamente con los votos de la bancada oficialista.

El nuevo sistema de carrera del segundo Gobierno del FA

El nuevo sistema de carrera, al igual que el abandonado SIRO, es de tipo neoweberiano. Combina innovaciones que incentivan una mayor orientación a resultados, eficiencia y servicio a los ciudadanos, con el mantenimiento de los principios centrales de la burocracia weberiana, como la subordinación de los funcionarios de selección y promoción técnico-meritocrática a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo y al personal de dirección designado por este por confianza política, y las garantías específicas para que esa subordinación suceda en el marco de la racionalidad legal y técnica del EDD (Pollitt y Bouckaert, 2004; Narbondo, 2011a y 2011b; Fuentes, Güemes e Isaza, 2009).

La dirección superior de las subunidades organizativas mayores de los ministerios, o agencias y empresas estatales externas a estas, sigue siendo personal de confianza designado con discrecionalidad política por el Ministro, y está subordinado a la autoridad jerárquica del Ministro o de quien corresponda del Gobierno.

Por debajo de los directores políticos, el personal administrativo ingresa a la función pública en el nivel más bajo de los escalafones del sistema de carrera y divididos por tipo de tareas o calificaciones. Se ingresa por concurso (o sorteo, cuando no se requieren especiales calificaciones) y luego se asciende también por concurso. Se los denomina operativos para distinguirlos de las funciones de dirección. En ellos se encuadran todos los perfiles técnicos requeridos por la Administración, desde el personal obrero y de servicios (con y sin calificación) hasta las profesiones que requieren título universitario, pasando por el personal administrativo. Los escalafones operativos son tres: servicios auxiliares y oficios, administrativo y técnico profesional. El primero se subdivide en dos subtrayectos (servicios auxiliares y oficios); el tercero en tres (calificados en tecnicatura terciaria, técnico universitario y profesional universitario); el segundo tiene solo un trayecto (administrativo). Cada escalafón cuenta con seis niveles. Se entra a la función pública por el nivel más bajo y solo se puede concursar a los niveles superiores

Los tres niveles de dirección por debajo de los cargos de particular confianza de designación política que existen en la AC del Uruguay corresponden a funciones concursables.

desde los niveles inferiores, sea del mismo escalafón, sea de otros escalafones.

Los funcionarios concursan por cargos definidos según la división técnica del trabajo de la AC, para los cuales se requieren y exigen calificaciones y experiencias específicas. Cada cargo, según el tipo de tarea, se ubica en alguno de los escalafones operativos y según su mayor o menor complejidad en alguno de los seis niveles de cada escalafón. Cada cargo tiene varias ocupaciones o tareas que puede realizar su titular.

Para concursar a los cargos superiores es necesario ser titular en ejercicio de un cargo inferior en el escalafón operativo, y tener como mínimos tres años de antigüedad en ejercicio efectivo de sus correspondientes tareas. Pero el candidato a concursar por el cargo puede ser de otro escalafón si el aspirante reúne los requisitos de títulos, calificaciones, etc., correspondientes al cargo vacante. Esto innova respecto al actual sistema de carrera, en el cual no se puede concursar desde un escalafón a otro, salvo para ingresar el grado más bajo de ingreso.

Otra innovación es que el nuevo sistema de carrera establece, formal y explícitamente, que cada cargo tiene un conjunto diferenciado de tareas de equivalente nivel de complejidad y exigencia de calificación y responsabilidad. Esto permite mayor movilidad horizontal de los funcionarios que pueden, manteniendo el mismo cargo y grado, cumplir distintas tareas en distintos puestos según las necesidades de la Administración.

Finalmente, quizás la más importante de las innovaciones: los tres niveles de dirección por debajo de los cargos de particular confianza de designación política que existen en la AC del Uruguay corresponden a funciones concursables. En el SIRO eran solo la de la alta dirección administrativa.

En el nuevo sistema todas las direcciones de las subunidades de dirección alta, media y jefatura son funciones. No hay cargo de conducción base. Si en las instancias de evaluación del cumplimiento de las funciones de dirección el resultado fuera insatisfactorio se pierde la función y se vuelve al nivel del cargo del escalafón operativo original, aunque no necesariamente al mismo cargo del que se parte ni a las mismas tareas.

También el nuevo sistema tiene un procedimiento de concursos con llamados simultáneos, con evaluación y fallo en orden sucesivo, para distintas trayectorias de los funcionarios en los escalafones operativos de la AC o de fuera de ellos si es necesario. Son cuatro

La prioridad dada a los funcionarios de carrera refuerza los incentivos al compromiso de largo plazo del personal con la función pública. A su vez, la ampliación de la posibilidad de concursar desde otros ministerios refuerza el compromiso del personal con el conjunto de la función pública.

llamados simultáneos agrupados en cuatro tipos de sobre con los mismos niveles de exigencias y plazo de cierre, pero dirigidos a posibles candidatos de distinta procedencia en cuanto a su vínculo previo con el ministerio o la Administración Pública. La primera instancia de evaluación y fallo es reservada al personal del respectivo ministerio de nivel 3 para arriba y cierta antigüedad de cumplimiento efectivo de las tareas del cargo. La segunda instancia se utiliza en caso de que la primera haya quedado desierta, y está abierta al personal del ministerio inferior a nivel 3 que tenga los títulos requeridos. En caso de quedar desierta también esta instancia, se abre el concurso a todo el personal de la AC con los títulos y exigencias correspondientes. La cuarta instancia, si la tercera queda vacante, es un llamado abierto a toda la población que tenga los títulos y requisitos exigidos.

Estas cuatro instancias de los concursos para las funciones de dirección abren más posibilidades a los funcionarios de carrera. Así, el segundo sobre habilita al personal más joven por debajo del nivel tres, pero con las calificaciones requeridas para concursar por funciones de dirección si el personal con nivel 3 o más no tiene esas calificaciones. A su vez, el tercer sobre combina la valoración de la trayectoria y experiencia en un ministerio, ya que los dos primeros sobres corresponden al personal de éste, con la posibilidad de hacer carrera en el conjunto de la AC, cuando sus calificaciones son adecuadas y requeridas en un inciso distinto al suyo. El llamado externo procede cuando no existe el personal requerido en la Administración Pública.

Esta prioridad dada a los funcionarios de carrera refuerza los incentivos específicos al compromiso de largo plazo del personal con la función pública. A su vez, la ampliación de la posibilidad de concursar desde otros ministerios refuerza el compromiso del personal con el conjunto de la función pública.

Al mismo tiempo, manteniendo los incentivos específicos de los sistemas de carrera, se busca superar el problema de la falta de incentivos en estos sistemas al rendimiento, innovación y dinamismo en el personal administrativo de más alta jerarquía. El principal incentivo de la carrera clásica es llegar a los cargos más altos con mayores retribuciones, prestigio y poder. Por consiguiente, cuando se llega al tope, se debilitan los incentivos al rendimiento. En el nuevo sistema de carrera propuesto por la ONSC las funciones de dirección no se ganan de una vez para siempre. Quien gana el concurso para una función de dirección, al asumirla firma un compromiso de gestión definido por la Administración. Por el cumplimiento de

ese compromiso será evaluado al cabo de un cierto tiempo (todavía no definido en el proyecto). Si la evaluación fuera satisfactoria se lo mantiene en la función de dirección con redefinición y firma de un nuevo compromiso de gestión por el cual será evaluado, y así sucesivamente. En caso de que la evaluación resulte insatisfactoria, el funcionario pierde la función pero no la condición de funcionario público y sus posibilidades de carrera, sino que vuelve a su cargo de origen. Aunque, como ya vimos, no necesariamente al mismo en el mismo lugar y con las mismas tareas de antes de ganar la función de dirección, sino donde sea útil para la Administración Pública. En todos los casos, aun habiendo sido evaluado satisfactoriamente el titular de una función de dirección, tiene que reconcurrar, en competencia con otros funcionarios, si quiere permanecer en ella; o puede concursar por otra función de dirección de igual o superior nivel jerárquico. Si no realiza ninguna de estas opciones, vuelve al escalafón operativo al cabo de seis años. Es importante subrayar que un aspecto clave del nuevo sistema de carrera proyectado por la ONSC (también en el proyecto SIRO anterior) es que la introducción de evaluación por resultados no implica relaciones contractuales como plantea la NGP (Cunill Grau, 1999; Brugué, 2004, Narbondo, 2011a y 2011b). Los compromisos de gestión que definen los objetivos que serán evaluados no son contratos. El Gobierno conserva todas las potestades de autoridad jerárquica no solo en la fijación de los objetivos, sino también en materia de gestión corriente. Las sub unidades organizativas de los Ministerios y del sector público estatal de producción y distribución de bienes y servicios, y sus directivos, tienen autonomía técnica -que puede ser mayor o menor según el tipo de actividad- pero en todo momento están subordinados a la autoridad jerárquica del Gobierno representativo, en el marco de la racionalidad legal y técnica, por medio de personal de dirección de designación política, conforme a la ley, y cuyas órdenes como todas las de un EDD tienen que ser conformes a la racionalidad técnica. Si no es así, el sistema de carrera otorga garantías al personal de carrera para hacer público el desvío ante las instancias competentes.

De esta manera, el nuevo sistema de carrera innova para superar el problema de la falta de incentivos al rendimiento en los niveles más altos de la carrera. El personal de dirección administrativa tiene fuertes incentivos para utilizar sus capacidades y su autoridad sobre el personal subordinado para lograr eficaz y eficientemente los resultados establecidos en el compromiso de gestión, ya que de

ello depende su permanencia en las funciones de dirección con sus correspondientes niveles retributivos (y de poder y prestigio). Pero no por ello se eliminan o debilitan los principios de carrera. Solo se puede concursar a las funciones de dirección desde los cargos de carrera con determinada antigüedad en el cargo y desde el nivel medio del trayecto de ascensos. Por otra parte, el que pierde la función por evaluación insatisfactoria en un período de su desempeño laboral no es despedido del sistema de carrera, pero tampoco mantiene un cargo de conducción.

Esta breve descripción permite apreciar que el nuevo sistema de carrera introduce innovaciones con respecto a los sistemas clásicos weberianos, pero manteniendo sus principios y garantías específicos. Los incentivos al rendimiento y a la orientación por resultados y por las necesidades de los usuarios o destinatarios de las tareas de los funcionarios de carrera se combinan con los incentivos al compromiso a largo plazo con el conjunto de la función pública con cumplimiento efectivo de los principios del EDD: subordinación del personal y aparato administrativo a la autoridad legal y jerárquica del Gobierno representativo del conjunto de la ciudadanía en el marco de la racionalidad legal y técnica específica del sector público.

Conclusión

La reforma de la AC del Estado y, más específicamente de su sistema de gestión de los recursos humanos, no es una reforma políticamente neutra ni de importancia política menor. Determina la articulación del poder del personal electo por la ciudadanía en el Gobierno y el personal seleccionado y designado por criterios técnicos.

Sin capacidad técnica en el aparato estatal, el Gobierno y la voluntad política, construida y reconstruida en el proceso democrático electoral y gubernamental es impotente. Pero sin subordinación del personal con capacidad técnica al personal electo por la ciudadanía, la democracia también resulta impotente. No deciden ni dirigen las políticas públicas los representantes electos sino una tecnocracia que no es electa ni sancionable por la ciudadanía.

Ahora bien, si el poder del personal electo en el Gobierno derivara hacia el clientelismo y el patrimonialismo, el poder de la democracia dejaría de estar al servicio de la ciudadanía para quedar al servicio de los intereses políticos particularistas de esos gobernantes y, a su vez, al servicio de los funcionarios administrativos que aprovechando la discrecionalidad de sus jerarcas negociarían individual o corporativamente beneficios particularistas.

Esta reforma es políticamente importante porque afirma el poder de la democracia sobre la tecnocracia, pero en el marco de garantías para que la conducción democrática suceda de conformidad con los principios del EDD y al mismo tiempo porque introduce innovaciones para incentivar y premiar la eficacia y eficiencia en la producción de resultados.

Asimismo, es políticamente importante en relación con el tipo de Estado en materia de funciones económicas y sociales. Para construir un Estado de bienestar universalista y activo conductor de un desarrollo con mayor valor agregado nacional resultan necesarios la voluntad y conducción política de un Gobierno que represente las expectativas y demandas de las grandes masas ciudadanas y que cuente con un aparato administrativo estatal con personal técnicamente calificado y con garantías para evitar que esa articulación derive o degenere en clientelismos políticos y, su contracara inevitable, los arreglos corporativistas, o individuales, interestatales.

El sistema de carrera weberiano fue diseñado y resultó exitoso para combinar los principios del aparato estatal del EDD liberal. Pero también fue funcional a su transformación en Estados keynesianos y de bienestar en los países centrales, o desarrollistas exitosos en Corea, Taiwán y Japón.

El paradigma de la NGP critica al sistema weberiano por su rigidez y por la falta de incentivos a la orientación por resultados, eficiencia y calidad del servicio. Pero, para eliminar las rigideces, le quita al Gobierno representativo de la ciudadanía la conducción jerárquica de la gestión de las subunidades organizativas del Estado y se las entrega a una tecnocracia contratada, proveniente de los sectores público o privado, que oscila entre ambos según mejores ofertas, sin vínculos con la ciudadanía y sin compromiso de largo plazo con el Estado en su conjunto.

El proyecto de nuevo sistema de carrera del Gobierno del FA es de corte neoweberiano. Innova para superar las debilidades del modelo clásico weberiano, pero manteniendo sus principios fundamentales: funcionarios técnicamente seleccionados y promovidos con compromiso de largo plazo con el EDD, subordinados en el marco de la racionalidad legal y técnica a la autoridad jerárquica del Gobierno electo por las masas ciudadanas.

Este nuevo sistema de carrera ya tiene existencia legal. Fue aprobado por el Parlamento el 8 de agosto de 2013 y se está procesando su implementación que, previsiblemente, no será sencilla y exigirá una conducción política proactiva inteligente y fuerte.

El que pierde la función por evaluación insatisfactoria en un período de su desempeño laboral no es despedido del sistema de carrera, pero tampoco mantiene un cargo de conducción.

El Estado, el Gobierno representativo y, por su intermedio, la ciudadanía ganan en capacidad de acción pública en función de objetivos para el conjunto de la ciudadanía con la superación de la ineficiencia de la AC, resultado de los incentivos y prácticas contradictorios que el actual sistema de recursos humanos heterogéneo e incoherente genera. Pero para que esto se visualice y sea comprendido por los distintos actores internos y externos del Estado, del Gobierno, de los partidos políticos, del mercado y de la sociedad civil, es necesario una fuerte conducción política por parte del Gobierno y, más especialmente, de las unidades estatales -hasta ahora la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina Nacional de Servicio Civil- a cargo de la conducción de la implementación general.

Sin esto, el nuevo sistema de carrera, aunque tenga vigencia legal, puede terminar siendo absorbido por el *statu quo* actual caracterizado por el mix de sistema de carrera, desvirtuado por prácticas discrecionales político-corporativas (dos caras inherentes de la misma moneda) con numerosos agregados de contractualismo tradicional e, incluso, con componentes del nuevo paradigma, en especial en la dirección de las subunidades organizativas, agencias y empresas estatales más estratégicas para la lógica del mercado en la gestión del sector público y su relación con el capital privado.

Notas

(1) Traducción al castellano del autor de este artículo.

(2) Para una argumentación más completa de este punto, ver Narbono, 2011a.

Bibliografía

- Albert, Michel (1993), *Capitalismo contra capitalismo*, Barcelona, Paidós.
- Amable, Bruno (2011), "Morals and Politics in the Ideology of Neoliberalism", en *Socio-Economic Review*, Vol. 9 N° 1, pp. 3-30.
- Amarante, Verónica; Narbono, Pedro; y Ceni, Rodrigo (2008), *La gestión de los recursos humanos en la administración central*, Montevideo.
- Bentancur, Nicolás y Mancebo, María E. (2011), "El discreto encanto del gradualismo: continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbono (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República.

- Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Bogliaccini, Juan y Filgueira, Fernando (2011), "Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 51, octubre, pp. 45-82.
- Boix, Carles (1996), *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*, Madrid, Alianza Universidad.
- Boschi, Renato y Gaitán, Flavio (2008), "Gobiernos progresistas, agenda neodesarrollista y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile", en *Análise de Conjuntura OPISA*, N° 1, http://observatorio.iuperj.br/pdfs/41_analises_AC_n_1_jan_2008.pdf.
- Brugué, Quim (2004), "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 29, junio, pp. 27-56.
- Caetano, G. y De Armas, G. (2011), "¿Qué ha pasado en Uruguay en los últimos diez años?", en *Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo*, G. Caetano, M. E. Mancebo y J. A. Moraes (eds.), Montevideo, Estuario; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política (Informe de Coyuntura; N° 10).
- Castillo, Marcelo y Pérez, Verónica (2010), "Esencia y espacio: análisis de los programas del Frente Amplio y el Partido Nacional en las elecciones nacionales de 2009", en *Del cambio a la continuidad*, Daniel Buquet y Nikki Johnson (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Cook, Ana Luisa (2004), "Managing for Outcomes in New Zealand Public Management System", en *New Zealand Treasury*, Wellington, The Treasury (Working Papers; N° 04/15).
- Cunill Grau, Nuria (1999), "La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 13, febrero, pp. 53-98.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático: autonomía versus control*, México, Alianza.
- Dahlström, Carl; Peters, B. Guy; y Pierre, Jon (2011), *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*, Toronto, University of Toronto Press.

- Dorola, Luis E. (2008), Proyecto SIRO: Sistema Integrado de Retribuciones y Ocupaciones para la Administración Central; informe final, Montevideo, Oficina Nacional del Servicio Civil.
- Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim.
- Evans, Peter (1996), "El Estado como problema y como solución", en *Desarrollo Económico*, Vol. 35 N° 140, pp. 529-562.
- _____ (1998), "Alternativas al Estado desarrollista: lecciones de la crisis de Asia Oriental", en *Nueva Sociedad*, N° 155, pp. 142-156.
- _____ (2007), *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Frente Amplio (2003), *Programa del IV Congreso del FA*, Montevideo, Frente Amplio.
- _____ (2004), *Recopilación de las principales propuestas, proyectos e ideas para el gobierno progresista formuladas por el Dr. Tabaré Vázquez en el ciclo "La transición responsable"*, Montevideo, Frente Amplio.
- _____ (2008), *Programa del V Congreso del FA*, Montevideo, Frente Amplio.
- Fuentes, Guillermo; Güemes, Cecilia; e Isaza, Carolina (2009), "Modernizar y democratizar la Administración Pública", en *Revista Enfoques*, Vol. 7 N° 11, pp. 57-86.
- Hall, Peter y Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.
- Harvey, David (2005), *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- Hirst, Paul (2000), "Democracy and Governance", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", en *Public Administration*, Vol. 69 N° 1, Spring, pp. 3-19.
- _____ (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hughes, Owen (1994), *Public Management and Administration*, New York, St. Martin's Press.
- Jessop, Robert (2008), *El futuro del Estado capitalista*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- Magri, Altair (2011), "El proceso de reconstrucción del área pública de la vivienda entre 2005 y 2009: instituciones, políticas y actores", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P.

- Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Marshall, Thomas H. (1998), "Ciudadanía y clase social", en *Ciudadanía y clase social*, T. H. Marshall y T. Bottomore (eds.), Madrid, Alianza.
- Mayntz, R. (2001), "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, octubre, pp. 7-22.
- Midaglia, Carmen (2010), "Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas", en *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Carlos Barba (coord.), Buenos Aires, CLACSO.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16 N° 1, pp. 131-157.
- Midaglia, Carmen y Castillo, Marcelo (2010), "El significado político del Ministerio de Desarrollo Social uruguayo", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Moe, Ronald y Gilmour, Robert (1995), "Rediscovering Principles of Public Administration: the Neglected Foundation of Public Law", en *Public Administration Review*, Vol. 55 N° 2, March-April, pp. 135-146.
- Monedero, Juan Carlos (2009), *Disfraces del Leviatán: el papel del Estado en la globalización neoliberal*, Madrid, Ediciones Akal.
- Muñoz del Bustillo, Rafael (2000), "Retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio del siglo", en *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Rafael Muñoz del Bustillo (coord.), Madrid, Alianza.
- Narbondo, Pedro (2003), "Nuevo paradigma de la gestión pública: ¿transformación técnica o transformación política del Estado", en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre la "Nueva Gestión Pública"*, C. Ramos (ed.), Montevideo, Edición Banda Oriental.
- _____ (2011a), "Contratos gerencialistas, Estado neoliberal y autonomía enraizada", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 20, N° 1, pp. 95-130.
- _____ (2011b), "La reforma de la administración central del Uruguay: entre el neoweberianismo y un mix

- subdesarrollado de carrera desvirtuada y contractualismo gerencialista incompleto”, en *Política en tiempos de Mujica: en busca del rumbo*, G. Caetano, M. E. Mancebo y J. A. Moraes (eds.), Montevideo, Estuario; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política (Informe de Coyuntura; N° 10).
- Narbondo, Pedro; Fuentes, Guillermo; y Rumeau, Dominique (2010), “La reforma de la administración central: marchas, contramarchas y bloqueo”, en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Narbondo, Pedro y Ramos, Conrado (2001), “Reforma administrativa y capacidad estatal de conducción”, en *Con el Estado en el corazón*, Pierre Calame y André Talmant (eds.), Montevideo, Trilce.
- Neffa, Juan Carlos (2009), “Crisis y emergencia de nuevos modelos productivos”, en *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI*, Enrique De la Garza (comp.), Buenos Aires, CLACSO; Asdi.
- Niskanen, William A. (1980), *Cara y cruz de la burocracia*, Madrid, Espasa-Calpe.
- OPP-CEPRE (1998), *La reforma administrativa del Estado*, Montevideo, Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- Peng, Ito y Wong, Joseph (2010), “East Asia”, en *The Oxford Handbook of Welfare State*, F. Castles, S. Leibfried, J. Lewis, H. Obinger y C. Pierson (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B. Guy (2000), “Governance and Comparative Politics”, en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- _____ (2011), “After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities”, en *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 11 N° 3, pp. 605-625. http://en.iju.hr/ccpa/ccpa/downloads_files/2011-03%20Peters.pdf, 11-10-2014.
- Peters, B. Guy y Pierre, Jon (2011), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.
- _____ (2014), *Public Administration*, London, Sage.

- Pierre, Jon (2000), "Introduction: Understanding Governance", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.
- Pierson, Paul (2006), "Sobrellevando la austeridad permanente: reestructuración del Estado de bienestar en las democracias desarrolladas", en *Revista Zona Abierta*, Nos. 114-115, pp. 43-120.
- Polanyi, Karl (1989), *La gran transformación*, Madrid, Ediciones La Piqueta.
- Pollitt, Christopher y Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press. 2d expanded ed.
- _____ (2011), *Public Management Reform: a Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press. 3d expanded ed.
- Ranson, Stewart y Stewart, John (1994), *Management for the Public Domain*, Basingstoke, Macmillan.
- Repetto, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006), *Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana*, Washington, BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social.
- Richardson, Ruth (2001), "Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 19, febrero, pp. 163-192.
- Robinson, William I. (2004), "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", en *Aporrea*, Caracas, 20 de abril, <http://www.aporrea.org/actualidad/a7879.html>, 11-10-2014.
- Rodríguez Araujo, Martín (2011), "Democratización de la gestión pública en el gobierno del Frente Amplio: el caso de la participación social en la reforma del sector salud", Montevideo, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política. Tesis de grado.
- Schick, Allen (2004), "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 30, octubre, pp. 19-60.
- Senatore, Luis (2010), "La política laboral y el sujeto sindical: un análisis de los cambios durante el período 2005-2009", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de

- Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Setaro, Marcelo (2010), "La creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y el nuevo Estado para la performance", en *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, M. E. Mancebo y P. Narbondo (eds.), Montevideo, Fin de Siglo; CLACSO; Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales. Instituto de Ciencia Política.
- Shonfield, Andrew (1965), *El capitalismo moderno*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Skocpol, Theda (1989), "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", en *Revista Zona Abierta*, N° 50, pp. 71-122.
- Smith, Peter (1997), "Ascenso y caída del Estado desarrollista en América Latina", en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, M. Vellinga (coord.), México, Siglo XXI.
- Thwaites Rey, Mabel (2010), "Después de la globalización neoliberal: ¿qué Estado en América Latina?", en *Revista OSAL*, Vol. 11 N° 27, pp. 19-43.
- Tullock, Gordon (1976), "The Economic Theory of Bureaucracy", en *The Vote Motive*, G. Tullock, London, Institute of Economics Affairs.
- Vellinga, Menno (1997), "El cambio de papel del Estado en América Latina", en *El cambio del papel del Estado en América Latina*, M. Vellinga (coord.), México, Siglo XXI.
- Williamson, John (1998), "Revisión del Consenso de Washington", en *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, J. Núñez del Arco (ed.), Washington, BID.
- Wright, Vincent (1997), "Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la administración pública", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 7-8, pp. 27-44.

Políticas sociales, modelo de desarrollo y subjetividad de grupos vulnerables en Chile

**Catalina Arteaga Aguirre e
Isidora Iñigo Valderrama**

Catalina Arteaga Aguirre

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Mención Sociología (2007), por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México. Ha desarrollado labores de investigación, docencia y consultoría en México y Chile: FLACSO-México, UAM, Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS) y desde 2006 es profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile. Ha participado en investigaciones y estudios vinculados a instituciones nacionales y extranjeras: Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA), CLACSO, University College London, FLACSO-México, Secretaría de Economía (México). Docente en metodología, con énfasis en el enfoque cualitativo y el uso de *software* para el análisis de datos. Ha investigado y publicado en temáticas de género, familia, pobreza, modernización y subjetividades e identidades.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad de Chile
Departamento de Sociología
Av. Capitán Ignacio Carrera Pinto N° 1045, Ñuñoa
Santiago - Chile
E-mail: carteaga@u.uchile.cl

Isidora Iñigo Valderrama

Licenciada en Sociología (2009), Universidad de Chile. Magíster en Filosofía (2013) por la Universidad de Chile. Actualmente es académica en la Universidad Católica Raúl Silva Henríquez. Ha impartido cursos relacionados con metodologías para la investigación, teoría social y teoría política. Participa en la consultora Inclusión y Equidad, y en el Departamento de Sociología de la Universidad de Chile en estudios vinculados a política, políticas públicas, pobreza, género, derechos humanos y subjetividad. Destaca su participación en estudios a nivel latinoamericano para organismos como ONU Mujeres, UNICEF y BID. Se ha desempeñado como asistente de investigación en proyectos que cuentan con financiamiento estatal (CONICYT).

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad Católica Raúl Silva Henríquez
Departamento de Sociología
General Jofre 462
Santiago - Chile
E-mail: iinigo@ucsh.cl

En el caso de Chile, el modelo neoliberal desarrollado en las últimas décadas se utiliza como referente en el campo de la educación, de la salud, de la vinculación con el Estado y las políticas públicas.

Políticas sociales, modelo de desarrollo y subjetividad de grupos vulnerables en Chile*

Introducción

Como ha sido documentado en distintos trabajos en el caso de Chile (Garretón, 2007 y 2012; Quintral, 2012), el modelo neoliberal desarrollado en las últimas décadas en el país, ha enfatizado el rol del mercado y su dinámica en el funcionamiento institucional, orientando las relaciones entre los distintos actores de la sociedad. Dicho modelo se utiliza como referente en el campo de la educación, de la salud, de la vinculación con el Estado y las políticas públicas. Además de la incidencia en los ámbitos señalados, algunos estudios indagan en la influencia que dicho paradigma ha tenido en términos de las relaciones sociales, refiriéndose a la acentuación de la mercantilización (Fraile, 2009; Riesco, 2009), la competencia y la aceleración de procesos de individualización. En efecto, sus consecuencias han sido variadas, aunque aún poco exploradas en términos de los sujetos y sus relaciones cotidianas. Particularmente, en este trabajo interesa destacar algunas construcciones discursivas de sujetos vulnerables en relación con el Estado y la comunidad, a partir de las justificaciones y discursos que despliegan frente a las prácticas que llevan a cabo en contextos de crisis socioeconómica.

La relación entre discursos y prácticas ha sido explorada desde hace décadas por las ciencias sociales y las distintas vertientes que analizan el discurso y el lenguaje como parte de la vida cotidiana, y consideran el lenguaje como constitutivo, dinámico e involucrado en la construcción de la realidad. El discurso es una práctica que lleva a cabo acciones y tiene un carácter productivo con respecto a la realidad social (Martínez-Guzmán e Íñiguez, 2010; Íñiguez, 2003). Las formas en que cotidianamente las personas acceden a los discursos institucionales -a través de los medios de comunicación y del contacto con los distintos organismos del Gobierno, organizaciones sociales e

Recibido: 07-04-2014. Aceptado: 09-01-2015.

(*) Este trabajo se realizó con el apoyo del Fondo de Innovación en Investigación del Proyecto Iniciativa Bicentenario Juan Gómez Millas, Universidad de Chile.

Es posible encontrar reproducciones y sentidos recurrentes en las formas en que sujetos vulnerables, enfrentados a situaciones de crisis socioeconómica, llevan a cabo acciones y despliegan discursos que las fundamentan.

instituciones- inciden en las representaciones que se hacen respecto de sí mismas y de los otros, lo que, a su vez, influye en diversas modalidades de comportamiento y construye argumentaciones respecto de sus prácticas. Como señalan Grau ...[et al] (1997), los medios de comunicación son centrales y decisivos para las operatorias de producción y distribución de los discursos y de las representaciones simbólicas de grupos particulares. Asimismo, las representaciones sociales que se encuentran presentes en los discursos institucionales y cotidianos transmiten formas de legitimación, valoraciones, creencias y preceptos morales acerca de lo valorado y criticado socialmente. En tanto fenómenos sociales, las representaciones sociales sedimentan un conjunto de imágenes, símbolos y códigos clave a los que se recurre para conocer el mundo, ubicarse en él, organizarse y actuar (Jodelet, 1984).

Desde esta perspectiva, las orientaciones ideológicas, técnicas y políticas que sustentan las políticas sociales de las últimas décadas tienen un impacto y una relación particular en los individuos en el Chile contemporáneo. Los procesos sociopolíticos, económicos y culturales se inscriben en las existencias individuales (Martuccelli, 2007), lo que se expresa -entre otros aspectos- en las modalidades en que los sujetos fundamentan discursivamente sus acciones frente a determinados contextos particulares. La relación, sin embargo, es dinámica y diversa; no deriva directa y unívocamente de los mandatos discursivos institucionales; los sujetos construyen discursos, prácticas y argumentaciones -también- más allá de lo oficial. Partiendo de dicha constatación, es posible, no obstante, encontrar reproducciones y sentidos recurrentes en las formas en que sujetos vulnerables, enfrentados a situaciones de crisis socioeconómica, llevan a cabo acciones y despliegan discursos que las fundamentan. Aparece así un relato distinto, particular, que reinterpreta también códigos socialmente disponibles.

En el presente trabajo se profundiza en aquellas significaciones que aparecieron de manera recurrente en los argumentos de un conjunto de entrevistados a partir del relato de las prácticas sociales desarrolladas en un contexto de crisis socioeconómica. Para el estudio se define la “crisis” de manera general, en referencia a algún evento socioeconómico que afectara a la familia en los dos años anteriores a la entrevista en términos de sus ingresos; se preguntaba a las personas acerca de su percepción actual en términos de su situación socioeconómica y, posteriormente, se les pedía que describieran el episodio

más complejo para la economía familiar vivido en los últimos dos años. La idea fue permitir a los mismos entrevistados que definieran y describieran lo que para ellos era considerado como crítico y las modalidades en que resolvieron dicha situación, el recorrido para la superación de ese momento, los recursos y oportunidades a los cuales accedieron -y a los que no acudieron-, así como las significaciones y justificaciones asociadas a dichas prácticas.

En los relatos de las personas entrevistadas emergen expresiones y sentidos vinculados a la lógica desplegada por las políticas sociales en las últimas décadas, así como el marco valorativo más amplio relacionado con el modelo neoliberal en desarrollo en el país.

El estudio de las consecuencias subjetivas del modelo neoliberal chileno puede rastrearse en algunos importantes trabajos que se han desarrollado en las últimas décadas. Uno de los aportes más influyentes en este sentido fue el informe del PNUD de 1998, donde se hacía referencia a la emergencia de un malestar subjetivo frente a la modernización del país en distintas esferas. Norbert Lechner (2002), coordinador de dicho informe, desarrolló otros escritos cuya reflexión se vinculó, entre otros aspectos, a la relación entre modelo de desarrollo, política y subjetividad. Más recientemente, la tesis del malestar ha sido retomada a partir de las movilizaciones del año 2011 en torno a la educación (Mayol y Azócar, 2011), en una vertiente más política que busca comprender dichas acciones. Desde una mirada más específica, este trabajo se enmarca en el análisis de las modalidades en que los sujetos desarrollan prácticas para hacer frente a la vulnerabilidad y los significados y fundamentos que señalan para recurrir o no usar determinados recursos. Dicha cuestión se vincula, más profundamente, al problema de la construcción de las seguridades y certidumbres sociales y su relación con los distintos ámbitos institucionales. El modelo neoliberal pone en cuestión y tensión los referentes clásicos de seguridad de los individuos, lo que fragiliza las trayectorias y su estabilidad (Araujo y Martuccelli, 2013). Dicho proceso ha dado paso a modalidades de gestión individual del riesgo y a la movilización de redes cercanas (Arteaga y Martuccelli, 2012) para hacer frente a las contingencias cotidianas.

El artículo aborda, en primer lugar, el contexto de las políticas sociales y el sentido neoliberal de las mismas en las últimas décadas en Chile, para luego dar cuenta de los discursos y significados que sujetos sociales vulnerables despliegan para fundamentar sus prácticas en contextos de crisis socioeconómica. Dichos relatos muestran la

dinámica relación que existe entre discursos, prácticas institucionales y fundamentos subjetivos.

El trabajo cualitativo se basa principalmente en los resultados del estudio *Mediaciones subjetivas en tácticas de enfrentamiento del riesgo, de miembros no jefes de hogar, pertenecientes a familias vulnerables urbanas de la Región Metropolitana*¹. La investigación se llevó a cabo en familias de quintiles II y III² de distintas comunas de la Región Metropolitana y se basó en una estrategia metodológica cualitativa, a través de la aplicación de cuarenta entrevistas semi-estructuradas a jefes de hogar y miembros no jefes de hogar de estas familias, y cuatro grupos de discusión³. Las entrevistas se desarrollaron durante los años 2010 y 2011 en cinco comunas de la Región Metropolitana (La Pintana, San Bernardo, La Florida, Huechuraba y La Granja), a miembros de familias bi y monoparentales, en distintas etapas del ciclo vital familiar. Los criterios de selección de la muestra fueron: jefes/as de hogar y miembros de familias de quintiles II y III; hogares en etapa de expansión y consolidación; hogares monoparentales y biparentales; jefes de hogar con escolaridad completa e incompleta (Cuadro 1)⁴.

Cuadro 1
Criterios de selección de la muestra

Familias quintiles II y III	Etapa inicial y de expansión				Etapa de consolidación			
	Hogares monoparentales		Hogares biparentales		Hogares monoparentales		Hogares biparentales	
	Escolaridad incompleta	Escolaridad completa	Escol. incomp.	Escol. completa	Escol. incomp.	Escol. completa	Escol. incomp.	Escol. completa

La pauta de entrevista estuvo compuesta por una ficha de datos sociodemográficos y cinco dimensiones de indagación:

- Evento de riesgo: donde se buscó indagar en la caracterización, definición y valoración de la crisis socioeconómica más importante vivida por la familia en los últimos dos años.
- Prácticas: esta dimensión abordó, de manera cronológica, las prácticas y significados llevados a cabo por los distintos miembros de las familias en el contexto de la crisis.
- Recursos en relación al evento de riesgo: donde se indagó en los recursos utilizados y no usados por las familias en el proceso de crisis.
- Oportunidades: referido a las oportunidades desde el Estado, el mercado y la comunidad utilizadas y no usadas en el contexto de los eventos críticos.

El diseño, la planificación y la implementación de las políticas sociales están determinados por principios y normatividades básicas que, en conjunto con presupuestos económicos y variables de carácter sociopolítico, configuran los sistemas de política social que adoptan los gobiernos.

- Resultados de las prácticas: significados de la experiencia vivida para los miembros de las familias.

Para profundizar la indagación de los significados, valoraciones y referentes simbólicos respecto de los recursos, oportunidades y decisiones tomadas por las familias, se llevaron a cabo cuatro grupos de discusión con características similares a las entrevistas: dos de mujeres adultas, uno de hombres adultos y otro de jóvenes. El desarrollo de grupos permitió “la puesta en habla de la lengua social de un grupo” (Canales, 2006: 268). Esto es, permitió acceder a los ideales, a los referentes simbólicos y a las normatividades circulantes en el grupo que han influido en las tácticas de las familias.

Para el análisis del material se utilizó el tipo de categorización de la Teoría Fundamentada, a través de la generación de códigos en distintos niveles de manera inductiva. Esta estrategia metodológica implica el desarrollo de códigos mínimos a partir del material producido -en este caso, entrevistas y grupos de discusión-, en niveles de cada vez mayor abstracción, iniciando con una codificación abierta, luego axial y finalmente selectiva (Strauss y Corbin, 2002).

1. El sentido neoliberal de las políticas sociales en Chile

El diseño y la planificación, e incluso la implementación de las políticas sociales están determinados por principios y normatividades básicas que, en conjunto con presupuestos económicos y variables de carácter sociopolítico, configuran de manera fundamental los sistemas de política social que adoptan los diferentes gobiernos (Hall y Midgley, 2004; Franco y Lanzaro, 2006). Los diferentes análisis coinciden en que la emergencia de los principios fundamentales del modelo de política social chileno actual se ubica en la década del 70 del siglo pasado, con las transformaciones que un grupo de economistas chilenos neoliberales, educados en EE. UU. -los llamados “Chicago Boys”-, impulsaron en el modelo de desarrollo, al alero del régimen dictatorial de Augusto Pinochet. Esta experiencia ha sido considerada mundialmente como uno de los primeros -y exitosos- intentos por llevar a cabo tales principios. Sin embargo, los logros, en términos de equilibrio macroeconómico y niveles de crecimiento, contrastan con los importantes costos que estas medidas han tenido sobre las variables sociales, como las grandes desigualdades generadas y las dificultades que han incorporado en los procesos de integración social y de constitución identitaria (Araujo y Martuccelli, 2012).

Desde la segunda mitad de la década del 70 en adelante, se impulsó un proceso de “remercantilización” de los servicios y bienes sociales básicos y, por tanto, un retraimiento del Estado en su rol de provisor de bienestar.

Más allá del alcance real que tuvo la política social, propia del Estado de compromiso chileno -en términos de calidad y extensión de beneficios sociales hacia la población nacional⁵-, lo cierto es que, desde mediados de los 70 en adelante, esta cambió radicalmente sus principios orientadores, transitando de un Estado interventor, planificador, empresario y benefactor, hacia un modelo que ubica progresivamente al mercado como el actor central en estos ámbitos. Este proceso de transformación se ha desarrollado, hasta el momento, en dos etapas: “fundacional” -desde mediados de los 70 en adelante, en la que se impulsan las transformaciones más radicales en términos de modelo de gestión del riesgo y provisión del bienestar- y “consolidación” -que se inicia con el retorno a la democracia en los 90, caracterizada por la incorporación de innovaciones con el objetivo de corregir los costos sociales del modelo y así favorecer su estabilización-.

Etapas fundacional (1975-1989): retirada del Estado y posicionamiento del mercado como actor central en la provisión del bienestar

En un primer momento, desde la segunda mitad de la década del 70 en adelante, se impulsó un proceso de “remercantilización” de los servicios y bienes sociales básicos y, por tanto, un retraimiento del Estado en su rol de provisor de bienestar. Este proceso se agudizó con la crisis de la deuda de la década del 80 reflejándose en variables cuantitativas como la restricción del gasto⁶ y privatización de empresas estatales⁷ para generar nuevos ingresos. También en este período se diseñaron e implementaron las más importantes instituciones y mecanismos de provisión de servicios y bienes sociales que operan hasta hoy.

En efecto, para reorganizar el sistema de protección social de carácter estatista progresivamente desmantelado con estas transformaciones, el mecanismo utilizado fue la descentralización de la política social, traspasando gran parte de las responsabilidades tradicionales del Estado en la provisión de bienestar al sector privado y al informal (familia). Las funciones de la política social -financiamiento, diseño, implementación, supervisión y evaluación- se separan en diversos actores, concentrándose mayormente en el privado, cuestión que implica la inclusión del principio “el que puede, paga” en la gestión y provisión de bienes y servicios tradicionalmente públicos. La asignación de recursos se basa en la modalidad del “subsidio a la demanda”, creándose “cuasimercados” respecto de cada tipo de servicio a fin de generar competencia y libertad de elección. Bajo esta

La única área de acción tradicional de la política social que no se vio mermada, sino que, por el contrario, potenciada durante este período, fue la asistencia social.

modalidad, en vez de que el beneficio sea entregado directamente al usuario, este tiene la posibilidad de elegir dentro de las opciones que se le presentan. Sin embargo, ha sido notado que el riesgo que tiene este nuevo sistema es la marginación de los usuarios de más escasos recursos, quienes, en virtud de la baja cobertura y alto costo de estos servicios sociales básicos, quedan relegados, junto con sus familias, al abordaje casi autónomo de los problemas de desempleo, enfermedad, incapacidad física y mental, además de la muerte de sus miembros, sobrecargando a la familia de responsabilidades que muchas veces no puede asumir (Arriagada, 2006).

Durante este período se produjeron reformas emblemáticas en algunas de las áreas más importantes de la política social. En la salud se desarrolla el aseguramiento de salud privado a través de las ISAPRES⁸ (Instituciones de Salud Previsional). En la seguridad social, el sistema estatal es reemplazado por un sistema privado de administración de pensiones, AFP⁹. Finalmente, en la educación se traspasa la responsabilidad de administración de la educación escolar desde el Estado a las municipalidades, además de que se favorece la entrada de privados a través de la creación de colegios subvencionados o de financiamiento conjunto a través del cual el Estado otorga un porcentaje de los recursos necesarios para la educación por alumno, y la familia entrega el porcentaje restante¹⁰.

La única área de acción tradicional de la política social que no se vio mermada, sino que, por el contrario, potenciada durante este período, fue la asistencia social. Como es sabido, una de las consecuencias negativas más importantes de la crisis de la deuda fueron las altas tasas de desempleo y el consecuente aumento exponencial de la pobreza¹¹. Por ello, el Estado comenzó a diseñar y desplegar una serie de programas sociales enfocados en esta población, orientados a la mantención de su capital físico y humano por medio de transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios, tales como “subsidios al consumo” -principalmente de alimentos- y programas de “empleo mínimo” (Cohen y Franco, 2006: 65). Para lograr llegar a esta población se implantaron una serie de instrumentos como la ficha CAS¹², creada en 1979, que identifica a las familias pobres e indigentes a fin de focalizar el gasto en dicha población; y la encuesta CASEN -Encuesta de Caracterización Socioeconómica- que permite caracterizar a los beneficiarios de la política social y evaluar el impacto de la misma¹³.

Con la llegada de la democracia se continuó con la privatización de empresas públicas y la incursión de sectores privados en la provisión del bienestar. Por otra parte, se produjo un aumento progresivo del gasto social, y se crearon nuevas instituciones, servicios sociales y programas de asistencia social.

Si bien estas iniciativas tenían originalmente un carácter temporal, tendieron a mantenerse en el tiempo y consolidarse como una de las principales funciones de la política social. Tal como se abordará en la segunda parte, estas transformaciones no solo tienen un impacto respecto a las condiciones materiales de vida, sino también configuran la subjetividad de las personas determinando, desde patrones de organización social y política, patrones de consumo e incluso la manera en que enfrentan períodos de premura económica.

Etapas de consolidación (a partir de 1990): el modelo neoliberal de política social reforzado

Con la caída de la dictadura y la consecuente llegada de la democracia, se introdujeron cambios graduales dentro de la política social que buscaban responder, en la medida de lo posible, a las demandas de los sectores medios y bajos por la mejora en sus condiciones de vida. El año 1990, mientras que la pobreza alcanzaba al 39% de la población (CEPAL, 2000) y el coeficiente de Gini se elevaba al 0,65% (Raczynski, 2002), el gasto social era un 11,88% del PIB (Robles, 2011). Así, sin alterar los principios económicos de la década pasada -patrón exportador de materias primas, participación fuerte de privados en la economía, mantención de equilibrios macro económicos-, y en un marco de prioridad sistémica a la agenda del crecimiento, atacar la pobreza se transformó en una necesidad político económica, pues altos niveles de pobreza y desigualdad ponían en riesgo tanto la gobernabilidad como la posibilidad misma del crecimiento económico (Hardy, 2004).

De esta manera, se buscó profundizar, perfeccionar y hacer más eficiente y eficaz el modelo neoliberal de gestión del riesgo. Por una parte, se continuó con la privatización de empresas públicas y la incursión cada vez mayor de sectores privados en la provisión del bienestar. Por otra parte, no solo se produjo un aumento progresivo del gasto social¹⁴, sino también se crearon nuevas instituciones, servicios sociales¹⁵ y programas de asistencia social. En el ámbito educativo, el Estado se preocupó de la calidad y equidad, y en la salud se fortalecieron los servicios públicos y municipales. Además, se profundizaron los procesos de descentralización de la ejecución de políticas públicas con la creación de gobernaciones regionales y el otorgamiento de mayores atribuciones a las municipalidades, además de fortalecer la participación de organismos no gubernamentales y fundaciones, sobre todo en las políticas para superación de la pobreza.

El tradicional receptor de beneficios y servicios del Estado se transformará ahora en un agente; es decir, se apelará a su capacidad de acción. La pobreza ya no será entendida meramente en función de los bienes y recursos que se poseen, sino más bien de los activos y capacidades.

A finales de la década del 90, estas medidas mostraron sus límites debido no solo a que los niveles de pobreza, aunque disminuidos, seguían siendo altos -la pobreza desciende a 22% en 1998-, sino también a los cambios en la estructura de riesgos de la sociedad chilena, condición que determinó transformaciones en la fisonomía de la pobreza que no estaban siendo consideradas¹⁶. Este marco exige una reconceptualización de la pobreza y de la manera en que se concebían las políticas sociales y las áreas que estas debían abordar. Ya no solo serán importantes las variables económicas, sino el capital social, la participación en el espacio público, el acceso al poder, y otros elementos culturales, sociales y políticos (CEPAL, 2006). Además, se abre la discusión en torno a la multidimensionalidad en la medición de la pobreza y se tornan relevantes otras categorías para comprender las situaciones de precariedad, empobrecimiento e inestabilidad. Es frente a esta situación que, a finales de la década del 90, se produce un punto de inflexión en los enfoques y conceptos, incorporando la noción de vulnerabilidad y el enfoque del manejo del riesgo social promovido por el Banco Mundial (Serrano, 2005).

Esta nueva mirada generó transformaciones que significaron un mejoramiento tanto de los niveles de pobreza como de los niveles de bienestar general de la población, sobre todo en las áreas de seguridad social¹⁷ y salud¹⁸. Sin embargo, lo que acá interesa rescatar por su impacto sobre la subjetividad es la nueva manera en la que se comprende tanto al sujeto de la política social como a la política misma y la relación entre ambos.

En efecto, el tradicional receptor de beneficios y servicios del Estado se transformará ahora en un agente; es decir, se apelará a su capacidad de acción. La pobreza ya no será entendida meramente en función de los bienes y recursos que se poseen, sino más bien de los activos y capacidades con los se cuentan o se puede contar para afrontar la estructura de riesgos de determinada sociedad¹⁹. Por lo tanto, los programas de superación de la pobreza estarán enfocados, precisamente, en entregar los activos y fortalecer capacidades, fomentar la figura del emprendimiento, apelando a la agencia de cada individuo y su familia para la superación de la situación desfavorecida.

La gran iniciativa de la política social que cristaliza esta nueva mirada, tanto a nivel latinoamericano como chileno, son los programas de transferencias condicionadas. En Chile, en el año 2002, se crea el Programa Chile Solidario, dirigido a familias en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema²⁰, el que incorpora diversos

La política social se sigue articulando a través de un sistema que se basa en la responsabilidad individual y familiar de la gestión de riesgo y la provisión de bienes y servicios básicos. En este ámbito, el Estado está preocupado básicamente por apoyar a las familias imposibilitadas de acceder a estos pisos a través del mercado.

componentes -obtención de identidad formal, empleo, transferencias condicionadas a educación, salud y servicios básicos-, con la intención de fortalecer los activos de las familias y desarrollar en ellos mismos capacidades para superar su condición^{21 22}.

Sin embargo, más allá de los puntos de inflexión y transformaciones aquí reseñados, el modelo de política social de corte neoliberal adoptado en Chile desde la segunda mitad de la década del 70 mantiene hasta hoy sus principios orientadores centrales. Si bien ha existido un cambio de enfoque y mejoras en la calidad de vida -por medio del establecimiento de pisos mínimos de bienestar garantizados estatalmente-, la política social se sigue articulando a través de un sistema que se basa en la responsabilidad individual y familiar de la gestión de riesgo y la provisión de bienes y servicios básicos. En este ámbito, el Estado está preocupado básicamente por apoyar a aquellas familias imposibilitadas de acceder a estos pisos a través del mercado.

El vínculo con el despliegue y orientaciones de estas políticas es una particular construcción subjetiva que se va desarrollando en los grupos sociales que comparten una posición particularmente vulnerable. Los sujetos incorporan representaciones y discursos institucionales presentes en las orientaciones de las políticas públicas, lo cual configura parte de sus discursos y fundamentos a la hora de relatar sus experiencias ante crisis particulares.

2. Las consecuencias sociales y subjetivas del modelo: riesgo, incertidumbre e individualización

En el caso analizado, las y los entrevistados interrogados por las acciones desplegadas y aquellas no realizadas frente a situaciones de crisis socioeconómicas específicas, dan cuenta de la experiencia particular en relación con el vínculo con el Estado y la comunidad para hacer frente a dichos episodios. Más allá de una actitud psicológica particular, se encuentran discursos recurrentes y persistentes, cargados de afectos, que dan cuenta de reiteraciones en las modalidades de significar, percibir, sentir y actuar en relación al Estado y la sociedad.

En el marco de los principios neoliberales del enfoque sobre la vulnerabilidad y manejo del riesgo, cabría preguntarse ¿cuáles son los significados que este vehiculiza, y cuáles interpelan a los beneficiarios de la política social? Tal como lo señala Foucault (2007), uno de los rasgos distintivos del discurso neoliberal se relaciona con una nueva construcción de sujeto que apela a la capacidad de agencia, enalteciendo las dimensiones del esfuerzo individual y el emprendimiento.

En definitiva, el autor habla de “hacer de sí mismo una empresa” y, por tanto, gestionar sus capacidades y activos para la conformación de su propia identidad. Este tipo de significados se encuentra en las narrativas de los entrevistados, reflejado en expresiones como: *“yo creo que voy a tener que... no sé... indagar en otras cosas, no sé... vendedora de una tienda será, ir a hacer aseo, cuidar niños,... creo que yo misma como persona me voy a sentir más dignificada cuando yo genere algo, ¿me entiendes? Que sea de mí porque yo soy responsable de esta casa, yo soy responsable de las personas que habitan aquí”* (E²³. Alba). Este tipo de discurso es consistente con el enfoque adoptado por las políticas públicas. En efecto, estas no solo estarían orientadas a proveer de servicios y beneficios sociales sino que, además, tendrían cierta orientación que ha sido llamada moralizadora²⁴, ya que promueve y sanciona ciertos comportamientos en los individuos, derivados precisamente de estos principios neoliberales. Esta labor moralizadora aparece claramente en iniciativas como el “Chile Solidario”, programa de transferencias condicionadas que, como ya se señaló, se orienta por la lógica del fortalecimiento de capacidades buscando, en sus propias palabras, la “habilitación” de los beneficiarios, para que por sí mismos puedan enfrentar sus adversidades y superar su condición de pobreza²⁵, y, por ejemplo, en las políticas habitacionales y de vivienda social, las cuales exigen el ahorro familiar como requisito para recibir beneficios²⁶. Los montos exigidos están lejos de alcanzar a cubrir los costos de la vivienda, por lo que, más bien, el programa busca formar a sus beneficiarios, incentivando la voluntad, constancia y trabajo individual.

En esta misma línea, es posible plantear entonces que el hacer del Estado, y particularmente de la política social, establece diferentes clases de ciudadanos: aquellos que pueden suplir de manera autónoma sus necesidades -que no requieren ayuda estatal-; aquellos que requieren algunos soportes para generar una trayectoria social exitosa; y, finalmente, aquellos que necesitan asistencia del Estado para asegurar su existencia y necesidades básicas, y hacia los cuales se focaliza la política, o sea, los pobres. Así, recordando a Simmel (2002), los pobres no son una definición esencial de cierto grupo social, sino que más bien se definen como aquellos que legítimamente pueden recibir ayuda del Estado. No obstante, como ilustra Paugam (1991) para el caso de Francia, es posible advertir un cambio en la percepción social de la pobreza, desde su comprensión como injusticia social, a partir de la cual los poderes públicos debían hacerse cargo

La mayoría de los entrevistados intentaban distinguirse de la categoría de pobres. Mientras algunos se autodescribían como clase media o media baja, otros intentaban establecer distinciones simbólicas, cargadas de contenido moral, en vista de la imposibilidad de desconocer su precariedad económica.

de este problema, a la idea de la pobreza como una responsabilidad individual, donde los pobres deben hacerse cargo de sí mismos. Dicha concepción actual se advierte también en el caso chileno, donde se cuestiona la necesidad y legitimidad de la ayuda estatal para todos los que la necesiten. En ese marco, lo que muestran los relatos de los entrevistados es una fuerte valoración del esfuerzo individual y la autonomía, el hacer las cosas por sí mismos, sin la ayuda de otros: *“me gusta resolver mis cosas solo, o sea como si uno necesita tiene que saber rebuscárselas, no depender de otras personas, entonces por ahí más o menos yo a veces me siento orgulloso de ser así”* (E. Levy).

Los “otros” serían aquellos que “se dejan estar”, que no trabajan y no se esfuerzan por sus propios medios para salir de una situación de adversidad económica. Ellos son catalogados de “flojos”, que “les gusta que les den” las cosas; en palabras de Lautier (2009), los inútiles. En sociedades como la chilena, marcadas fuertemente por la distinción simbólica, la desigualdad (León y Martínez, 2011; Wormald y Torche, 2004) y el clasismo, son precisamente estos significados los que se asocian a la figura del pobre. Así, la mayoría de los entrevistados, cuando eran consultados sobre su clasificación socioeconómica, intentaban distinguirse lo más posible de dicha categoría. Para ello, utilizaban diferentes estrategias simbólicas de diferenciación y autodefinición. Mientras algunos se autodescribían directamente como clase media o media baja, otros intentaban establecer distinciones simbólicas, cargadas de contenido moral, en vista de la imposibilidad de desconocer su precariedad económica y condiciones de existencia. Así, existirían dos tipos de pobres: aquellos que se esfuerzan y trabajan, y aquellos que no lo hacen²⁷.

De hecho, el retraimiento del Estado como responsable en la provisión del bienestar, el abandono de una matriz solidaria de enfrentamiento del riesgo y el consecuente traspaso de esta tarea a los individuos, han estado acompañados de una serie de discursos y normatividades promovidos a nivel institucional y de discursos públicos orientados a proveer justificaciones y legitimaciones simbólicas de estas transformaciones neoliberales, que se han instalado progresivamente en las narrativas de los sujetos.

De esta manera, como es posible apreciar en los relatos ya expuestos, se observa, por una parte, en conjunto con la valorización del individuo, un progresivo desprecio a la relación que se establece con el Estado, en virtud de los significados que se asocian a su vinculación. Y, por otra parte, aparece una desconfianza con respecto a lo colectivo y a los “otros” en general. Son pocos los casos en que

Acudir a redes sociales o a instancias de carácter estatal son acciones que portan un rechazo cargado de moralidad negativa por parte de los sujetos: lo valorado es el enfrentamiento individual y, sobre todo, privado de los problemas económicos.

se recurre al barrio, la comunidad o el Estado para resolver los problemas cotidianos que los aquejan. Dicho en otros términos, acudir a redes sociales o a instancias de carácter estatal son acciones que portan un rechazo cargado de moralidad negativa por parte de los sujetos: lo valorado es el enfrentamiento individual y, sobre todo, privado de los problemas económicos. Es esa una actitud digna.

Así, en virtud del retiro del Estado, legitimado normativamente, y de la amenaza asociada a la comunidad, en situaciones de crisis económica las personas, en primer lugar, generan estrategias familiares para la resolución de problemas. Como se ha señalado para el caso de Chile, el trabajo de redes familiares es fundamental para hacer frente a las inestabilidades cotidianas (Arteaga y Martuccelli, 2012). En segundo lugar, los sujetos acuden al mercado, o al menos este es visto como una posibilidad viable y legítima, lo que significa nuevamente asumir de forma individual los riesgos y la premura económica a la que se ven enfrentadas las personas. Es más, muchas veces el mercado figura como la primera posibilidad a considerar, en consonancia precisamente con este acento en el enfrentamiento individual de problemas económicos.

Otra de las cuestiones centrales que saltan a la vista en el análisis presentado se refiere al fuerte componente no solo moral, sino también afectivo de las narrativas de los diferentes entrevistados. Lejos de configurarse como meros estados psicológicos, más bien lo que se observa es la emergencia de sentimientos morales que estructuran los diferentes discursos y que, además, se articulan socialmente. De hecho, según Honneth (1997), los individuos se constituyen a partir de relaciones de reconocimiento recíproco, determinadas por principios normativos establecidos socialmente como legítimos y asegurados por ciertas instituciones sociales. En este sentido, las expectativas de reconocimiento que los sujetos generan y, por lo tanto, consideran válidas, son aquellas que apelan a los principios de integración básicos de dicha sociedad. Cuando esta expectativa no es satisfecha, se generan sentimientos morales de injusticia y situaciones de agravio moral. El aspecto clave del planteamiento de Honneth es que, debido precisamente a esta condición, este tipo de sentimientos no tendrían un componente meramente afectivo sino también uno cognitivo: en su seno llevan principios de integración no satisfechos.

Uno de los rasgos que se repite a lo largo de los relatos elaborados por los entrevistados, es la emergencia de sentimientos de agravio moral como vergüenza, culpa y humillación en el contexto del enfrentamiento de situaciones de crisis económicas. En el marco de

En el marco de trayectorias vitales caracterizadas por la inestabilidad, recurrir al apoyo gubernamental es una alternativa que pocas veces se vislumbra posible por parte de las familias en crisis y, más bien, se evita por la estigmatización que ello puede provocar.

trayectorias vitales caracterizadas por la inestabilidad, recurrir al apoyo gubernamental es una alternativa que pocas veces se vislumbra posible por parte de las familias en crisis y, más bien, se evita por la estigmatización que ello puede provocar. La exposición pública de los problemas privados, así como la burocratización de la ayuda social, son factores que inciden en el sentido de vergüenza y humillación frente a las instituciones disponibles. La orientación focalizada de las ayudas, así como la tecnificación de los instrumentos que se aplican, aumentan la exposición de quienes las solicitan: “*ir muchas veces a la municipalidad es como ir a humillarse a pedir algo*” (G.M.A.²⁸, Marisol).

En la nomenclatura de Honneth (1997), este sentimiento de humillación revelaría una expectativa de reconocimiento no cumplida, pero exigible legítimamente, como lo es la estima social. Lo que se observa en los relatos de los entrevistados es la valoración del logro, del mérito propio, y, por sobre todo, del esfuerzo individual que, de alguna manera, dignificaría las trayectorias. Es un horizonte de valor; de principio orientador para la toma de decisiones tanto en sus vidas en general como, particularmente, en condiciones de crisis.

En este marco, uno de los espacios sociales privilegiados en los que los individuos alcanzan un reconocimiento de su identidad es en la esfera del trabajo, el cual se configura como uno de los principales espacios de socialización e integración social. En efecto, el mérito y el esfuerzo se realizan en esta área. Por ello, situaciones de crisis económica, detonadas por el desempleo, son vividas en términos de un sufrimiento moral. En consecuencia, acudir a los servicios sociales es incurrir en una situación vejatoria que es vivida afectivamente como tal, pues implica reconocerse frente a los demás como dependiente; no como alguien con competencias y capacidad de agencia, sino más bien como alguien incapaz de hacerse cargo de sus necesidades y con precariedades materiales.

No tener recursos genera, en este tipo de sociedad, un sentimiento moral de vergüenza. Por lo tanto, se tiende a una privatización de los problemas por temor a la pérdida de estatus o imagen social. En efecto, uno de los principales mecanismos de integración simbólica en el régimen neoliberal chileno se relaciona con el acceso a niveles de consumo, en términos de elementos de definición y distinción simbólica (Bourdieu, 2002; Aguilar, 2009). Por lo tanto, las crisis económicas también ponen en peligro lo que hemos denominado *la mantención de la imagen*, y lo que se busca, por lo tanto, es que “ojala nadie se dé cuenta”; o sea, *el ocultamiento de las crisis* (Arteaga y Pérez, 2011).

El lenguaje moral y afectivo al cual apelan los sujetos en sus discursos nos habla de la sociedad a la que pertenecen. Lejos de expresar meros estados psíquicos individuales, permiten, por el contrario, visibilizar los principales mecanismos de integración de la sociedad. En esta misma línea, para Butler (2010), al entrar en relación con el mundo y los seres humanos, las reacciones que estos encuentros generan son las que finalmente determinan nuestro repertorio afectivo: los afectos emergen de nuestro encuentro con los demás, sean positivos, negativos o diversos. Estos encuentros y, por tanto, “las respuestas afectivas que generamos, están invariablemente mediadas, apelan a y realizan ciertos marcos interpretativos” (Butler, 2010: 59), que básicamente son definidos por las relaciones de poder de nuestras sociedades. Desde esta perspectiva, entonces, los sentimientos como vergüenza, humillación y compasión no serían respuestas individuales, sino que más bien estarían determinadas por marcos de afección que distinguen lo digno de lo indigno, lo valorable de lo despreciable, marcos que cambian históricamente en función de las transformaciones en las relaciones de poder de una sociedad. Desde nuestra perspectiva, como hemos intentado desarrollar, la labor del Estado y la política social ocupan un lugar clave en la conformación de estos marcos.

3. Reflexiones finales

En el presente artículo se han intentado mostrar las formas en que las orientaciones del modelo neoliberal y, más específicamente, las políticas públicas implementadas bajo dicho marco, han incidido de manera importante en las construcciones subjetivas que realizan los sectores vulnerables de sus prácticas y de su vinculación con el Estado y la sociedad. El sentido neoliberal de las políticas sociales en el país, donde se destaca el posicionamiento central del mercado en la provisión del bienestar, ha incidido en una individualización de las modalidades en que los sujetos vulnerables asumen sus inestabilidades y crisis. Las implicancias subjetivas se evidencian, entre otros aspectos, en un aumento de las significaciones negativas que se desatan a partir de eventos críticos e inestables en las familias vulnerables. Si bien existen también prácticas de subjetivación y crítica, hemos centrado el análisis en las implicancias negativas.

Respecto de las prácticas llevadas a cabo por las familias ante las crisis, destacan en general, en los grupos analizados, las redes familiares más fuertemente que las comunitarias; la responsabilización

No tener recursos genera, en este tipo de sociedad, un sentimiento moral de vergüenza. Por lo tanto, se tiende a una privatización de los problemas por temor a la pérdida de estatus o imagen social.

individual en detrimento de la solicitud de ayuda a las instituciones; y la desconfianza antes que la solidaridad. A partir del análisis cualitativo de las entrevistas a poblaciones vulnerables, ha sido posible delimitar configuraciones subjetivas relacionadas con los sentidos, discursos, significados y orientaciones emanadas del modelo socioeconómico e ideológico, y las políticas sociales desplegadas en Chile en las últimas décadas.

Si bien el sentido de algunos programas se orienta a objetivos valorables, como la disminución de la desigualdad, la vulnerabilidad y la pobreza, existen efectos no deseados que se expresan en las modalidades de construcción de sujeto, al sostener y reproducir un discurso que aleja al sujeto del sentido colectivo, de la comunidad y del Estado. Considerando que ello puede reforzar sentimientos de desconfianza, miedo, incertidumbre y angustia, sería deseable desarrollar un modelo de políticas que refuerce la confianza en la sociedad y que permita robustecer un imaginario colectivo, más que la atomización y el aislamiento. El desarrollo de un horizonte simbólico común posibilita la producción de la sociedad y el tránsito de la mera organización y administración del sistema a la posibilidad de su transformación.

Notas

(1) Proyecto Fondecyt-I N° 11090364 (2009-2011), desarrollado por un equipo interdisciplinario de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Parte de la reflexión teórica y de contexto se desarrolló en el marco del proyecto *Neoliberalismo, subjetividad y experiencias sociales en el Chile contemporáneo*, actualmente en curso, financiado por el Fondo de Innovación en Investigación de la Iniciativa Bicentenario Juan Gómez Millas, de la Universidad de Chile.

(2) Quintil hace referencia a los cinco grupos que clasifican a la población chilena por niveles de ingresos económicos: el quintil 1 corresponde al 20% de la población con menores ingresos, y el quintil 5, al 20% de mayores ingresos (www.uchile.cl).

(3) Este estudio se vinculó a su vez con una investigación complementaria, que llevó a cabo entrevistas a los jefes de hogar de las familias: *Tácticas y mediaciones subjetivas: enfrentamiento de situaciones de riesgo socioeconómico en familias urbanas vulnerables de los quintiles II y III. Una aproximación desde el discurso de los/as Jefes/as de familia*, Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile.

(4) En el presente artículo se trabaja el material cualitativo en su conjunto, sin distinciones específicas de acuerdo a los criterios de selección de la muestra, lo que se desarrolla en otros trabajos.

(5) Diversos análisis (Machinea, 2007; Ocampo, 2008; Cohen y Franco, 2006; Franco y Lanzaro, 2006) dan cuenta que existió una importante distancia entre los principios del modelo y lo que efectivamente sucedió en la práctica. Si bien la política estaba basada en un horizonte universalista, el ejercicio de derechos sociales recaía fundamentalmente en el trabajador asalariado y redes clientelares -con el objeto de asegurar estabilidad política-, en desmedro de actores con menor poder de influencia como mujeres y trabajadores informales. En este sentido, es posible hablar del sistema chileno como un “universalismo estratificado” (Filgueira, 1999), en función de los diferentes niveles de cobertura y calidad de prestaciones que recibían los ciudadanos.

(6) El gasto social descendió desde 23,9% en 1982 a 12,9% en 1989, en términos de porcentaje del PIB (Mostajo, 2000).

(7) Entre estas transferencias al sector privado destacan las sanitarias y de servicios en general (Serrano, 2005).

(8) Son entidades privadas encargadas de financiar las atenciones y beneficios de salud a las personas afiliadas y sus cargas, que cotizan el valor del plan de salud pactado.

(9) Hacia 2011, tan solo el 4% de la población se mantiene afiliado al sistema de pensiones antiguo (Robles, 2011) que, a diferencia de las AFP que funcionan con capitalización individual, tenía una modalidad de reparto.

(10) Para mayores referencias respecto al modelo, ver Larrañaga (1995).

(11) Las llamadas “medidas de ajuste” implementadas durante los 80 no hicieron sino aumentar la pobreza. Mientras que en 1969, el 17% se ubicaba bajo la Línea de la Pobreza -nivel de ingresos- y el 7% era considerando Indigente, en 1983 estos últimos ascendieron al 30%. En el año 1985, el porcentaje de pobres ascendía a 45%, el cual se mantuvo en el año 1987 (Raczynski, 2002).

(12) Desde 2007, la ficha CAS ha sido reemplazada por la Ficha de Protección Social -FPS, (Herrera ...[et al], 2012).

(13) Más referencias en http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_obj.php [23 de febrero de 2013].

(14) En el año 2000, el gasto social ascendió al 14,95% respecto del PIB (Robles, 2011). Los aumentos más sustantivos se dieron en educación (103%) y en programas contra la pobreza (102%) (Raczynski, 2002: 18). Se mantuvo el sistema de previsión social (AFP) y el gasto en este ámbito por parte del Estado disminuyó; su peso, en términos de gasto social total, descendió del 49% en 1990 al 42% en 1999 (*ibídem*).

(15) Entre ellos destacan: el Ministerio de Planificación -hoy renombrado como Ministerio de Desarrollo Social-, encargado, entre otros, de coordinar los programas dirigidos al combate de la pobreza; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS); el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM); el Instituto Nacional de la Juventud (INJ); la Corporación Nacional de

Desarrollo Indígena (CONADI) y el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS). Todos ellos comenzaron a implementar una serie de programas sociales en la línea de la intersectorialidad y la participación social.

(16) A nivel de los perfiles epidemiológicos y demográficos -aumento de la esperanza de vida, baja de tasas de fertilidad-; la desindustrialización y tercerización de la economía (Filgueira, 2007); las políticas laborales de desregulación, flexibilidad laboral y los fenómenos de informalidad y las situaciones de precariedad que genera; además de cambios en la fisonomía de las familias, entre los que destacan los altos niveles de monoparentalidad y jefatura femenina del hogar (Hardy, 2004).

(17) En 2008 se desarrolla una reforma al sistema de pensiones que, sin abandonar el sistema de capitalización individual, establece pensiones básicas mínimas -de alrededor de 150 dólares-, además de aportes solidarios de vejez e invalidez (véase: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/reforma-previsional-principales-beneficios>).

(18) En 2005 se implementó el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas (o Plan Auge), orientado a asegurar acceso, oportunidad, calidad y protección financiera en ciertas condiciones consideradas básicas y universales para toda la población, en ciertas patologías definidas como prioritarias (véase: <http://www.bcn.cl/leyfacil/recurso/reforma-previsional-principales-beneficios>).

(19) Enfoque promovido por organizaciones multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo. Para mayores referencias, ver Serrano (2005) y Holzman y Jørgensen (2000).

(20) Para profundizar, ver <http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php>.

(21) Por tan solo señalar un ejemplo, precisamente la Ficha de Protección Social (FPS) -ya mencionada-, instrumento estandarizado encargado de seleccionar a las personas sujetos de política, funciona precisamente con esta misma lógica de identificación de activos y activos potenciales.

(22) Existen importantes discusiones respecto a los reales efectos que este tipo de programas tiene sobre el combate contra la pobreza. Si bien esta ha disminuido a un 14,4% en 2011 (CASEN, 2012), se exhibe un estancamiento. Además, un aspecto que Chile no ha podido afectar por medio de su política social son los niveles de desigualdad. Según cifras de 2009, el índice de Gini seguía siendo extremadamente alto -0,52 (Banco Mundial, 2009)-, lo que ubica a Chile dentro de los países más desiguales del mundo.

(23) E. corresponde ahora y en lo que sigue a “Entrevista”.

(24) Lautier (2009) habla en estos términos a propósito del impacto de los programas de lucha contra la pobreza sobre sus beneficiarios a nivel latinoamericano. Para el caso chileno, aunque con un lenguaje distinto, existen investigaciones que arriban a conclusiones similares (Martínez y Palacios, 1996).

(25) Tal como lo señala la presentación en la *web* del programa Chile Solidario: “(el programa) genera dispositivos de vinculación y acompañamiento

para que la incorporación de los usuarios a la red de protección social redunde en un uso efectivo de la estructura de oportunidades dispuestas a través de programas, servicios y prestaciones monetarias. Para esto, Chile Solidario trabaja a través de programas propios para la vinculación y habilitación de las personas y que funcionan como dispositivos de intermediación, consejería y acompañamiento” (<http://www.chilesolidario.gob.cl/sist/sist1.php> [7 de diciembre de 2014]).

(26) Por ejemplo, el Fondo Solidario de Elección de Vivienda, destinado a “las familias más vulnerables del país”, exige un ahorro de 10 Unidades de Fomento (alrededor de 400 dólares) (www.minvu.cl/opensite_20120504121302.aspx [7 de diciembre de 2014]).

(27) Un estudio de gran envergadura para el caso chileno, también releva la dimensión del esfuerzo como un recurso utilizado por los individuos, en el marco de la definición de lo que significa ser pobre (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2010).

(28) G.M.A. corresponde a Grupo de Mujeres Adultas (Grupo de discusión).

Bibliografía

- Aguilar, Omar (2009), “Principios de diferenciación material y simbólica en la estratificación social”, en *El arte de clasificar a los chilenos*, Alfredo Joignant y Pedro Güell (coords.), Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales (Serie Políticas Públicas).
- Araujo, Kathya y Martuccelli, Danilo (2012), *Desafíos comunes: retrato de la sociedad chilena y sus individuos*, Santiago, LOM Ediciones. 2 t.
- Arriagada, Irma (2006), “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 119).
- Arteaga, Catalina y Martuccelli, Danilo (2012), “Neoliberalismo, corporativismo y experiencias posicionales: los casos de Chile y Francia”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 74 N° 2, pp. 275-302.
- Arteaga, Catalina y Pérez, Sonia (2011), “Experiencias de vulnerabilidad: de las estrategias a las tácticas subjetivas”, en *Revista Universum*, Vol. 26 N° 2, pp. 67-81.
- Banco Mundial (2009), Base de datos, Washington, Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>, 22-02-2014.
- Bourdieu, Pierre (2002), *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*, México, Taurus.
- Butler, Judith (1998), “Soberanía y actos de habla performativos”, en *Acción*

- paralela: ensayo, teoría y crítica de la cultura y el arte contemporáneo*, N° 4, <http://www.acccpar.org/numero4/>.
- _____ (2010), *Marcos de guerra: las vidas lloradas*, Buenos Aires, Paidós.
- Canales Cerón, Manuel (2006), *Metodologías de investigación social*, Santiago, LOM Ediciones.
- CASEN (2012), *CASEN 2011. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: informe de resultados*, Santiago, Ministerio de Desarrollo Social, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/CASEN_2011.pdf, 07-12-2014.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas públicas*, México, CEPAL, Siglo XXI.
- Fernández, Juan (2013), "Movimiento estudiantil en Chile (2011): repertorios de acción, marcos de acción colectiva, impactos y desafíos para la política pública", en *Revista Circunstancia*, Año 9 N° 31.
- Filgueira, Fernando (1998), "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", en *Ciudadanía y políticas sociales*, Brian Roberts (ed.), San José, FLACSO, SSR.
- _____ (1999), "Tipos de *welfare* y reformas sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", documento presentado en el Seminario A Reforma da Administração Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/modelo%20figueroa.pdf>, 07-12-2014.
- _____ (2007), "Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina", en *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Ana Sojo y Andreas Uthoff (eds.), Santiago, CEPAL (Colección Documento de Proyecto).
- Foucault, Michel (2007), *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fraile, Lydia (2009), "La experiencia neoliberal latinoamericana: políticas sociales y laborales desde el decenio de 1980", en *Revista*

- Internacional del Trabajo*, Vol. 128 N° 3, pp. 235-255.
- Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (2006), "Política y políticas públicas: determinación y autonomía", en *Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), Buenos Aires, Naciones Unidas; Miño y Dávila Editores.
- Fundación para la Superación de la Pobreza (2010), *Voces de la pobreza: significados, representación y sentir de personas en situación de pobreza a lo largo de Chile*, Santiago, Fundación para la Superación de la Pobreza, http://www.superacionpobreza.cl/wp-content/uploads/2014/01/libro_voces.pdf, 07-12- 2014.
- Garretón, Manuel Antonio (2007), "Matriz sociopolítica y desarrollo socioeconómico en Chile", Manchester, University of Manchester. School of Environment, Education and Development. Institute for Development Policy and Management. Research Programme Consortium on Improving Institution for Pro-Poor Growth (Discussion Paper Series; N° 15).
- _____. (2012), *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: los gobiernos de la Concertación en Chile 1990-2010*, Santiago, Universidad ARCIS, CLACSO.
- Grau, Olga; Delsing, Riet; Brito, Eugenia; y Farías, Alejandra (1997), *Discurso, género, poder*, Santiago, LOM Editores.
- Hall, Anthony y Midgley, James (2004), *Social Policy for Development*, Thousand Oaks, SAGE.
- Hardy, Clarisa (2004), "Sociedades latinoamericanas y políticas sociales", en *Equidad y protección social: desafíos de políticas sociales en América Latina*, Clarisa Hardy (ed.), Santiago, LOM Editores.
- Herrera, Rodrigo; Larrañaga, Osvaldo; y Telias, Amanda (2012), *La ficha de protección social*, Santiago, PNUD (Documento de Trabajo).
- Holzman, Robert y Jørgensen, Steen (2000), "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", Washington, Banco Mundial (Documento de Trabajo; N° 0006).
- Honneth, Axel (1997), *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Grijalbo Mondadori.
- Íñiguez, Lupicinio (2003), *Análisis del discurso: manual para las ciencias sociales*, Barcelona, Editorial Universitat Oberta Catalunya.
- Jodelet, Denise (1984), "Représentation sociale: phénomènes, concept et

- théorie, en *Psychologie sociale*, Sergei Moscovici (comp.), Paris, Presses Universitaires de France.
- Klein, Naomi (2007), *La doctrina del Shock*, Barcelona, Paidós.
- Larrañaga, Osvaldo (1995), "Descentralización de la educación en Chile: una evaluación económica", en *Revista Estudios Públicos*, N° 60, pp. 244-286.
- Lautier, Bruno (2009), "Gouvernement moral des pauvres et dépolitisation des politiques publiques en Amérique Latine", en *Penser le politique en Amérique Latine: la création des espaces et des formes du politique*, Natacha Borgeaud-Garciandía, Bruno Lautier, Ricardo Peñafiel y Ania Tizziani (eds.), Paris, Karthala.
- Lechner, Norbert (2002), *Las sombras del mañana*, Santiago, LOM Ediciones.
- León, Arturo y Martínez, Javier (2011), *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales).
- Machinea, José Luis (2007), "El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina", en *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, Ana Sojo y Andras Uthoff (eds.), Santiago, CEPAL.
- Martínez, Javier y Palacios, Margarita (1996), *Informe sobre la decencia: la diferenciación estamental de la pobreza y los subsidios públicos*, Santiago, Ediciones Sur, http://surcorporacion.cl/publicaciones/Coleccion_Estudios_Sociales/Martinez/informe_sobre_la_decencia.pdf, 08-12-2014.
- Martínez-Guzmán, Antar e Íñiguez, Lupicinio (2010), "La fabricación del trastorno de identidad sexual: estrategias discursivas en la patologización de la transexualidad", en *Discurso y Sociedad*, Vol. 4 N° 1, pp. 30-51.
- Martuccelli, Danilo (2007), *Cambio de rumbo*, Santiago, LOM Editores.
- Mayol, Alberto y Azócar, Carla (2011), "Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso 'Chile 2011'", en *Polis*, Vol. 10 N° 30, pp. 11-19.
- Meller, Patricio (2000), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (década del 90)", Santiago, Universidad de Chile. Centro de Economía Aplicada (Documento de Trabajo; N° 69), <http://econpapers.hhs.se/paper/edjceauch/69.htm>, 23-05-2014,
- Meller, Patricio y Solimano, Andrés (1984), "Desempleo en Chile: interpretación y políticas económicas alternativas", en

- Reconstrucción económica para la democracia*, VV. AA., Santiago, Aconcagua; Corporación de Estudios para Latinoamérica.
- Mostajo, Rossana (2000), “Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe”, Santiago, CEPAL (Serie Reformas Económicas; N° 69).
- Ocampo, José Antonio (2008), “Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana”, en *Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Óscar Altimir, Enrique V. Iglesias y José L. Machinea (eds.), Santiago, Secretaría General Iberoamericana; CEPAL, http://www.ccee.edu.uy/.../Ocampo%20_2006_%20Paradigmas%20de%20desarrollo.pdf, 08-12-2014.
- Paugam, Serge (1991), *La disqualification sociale*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Polanyi, Carl (2007), *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Quintral, Máximo (2012), “Estado, mercado y sociedad en el Chile de los noventa: ¿la herencia de un ‘modelo de modernización’ autoritario?”, en *Atenea*, N° 506, pp. 97-119.
- Raczynski, Dagmar (2002), “Políticas sociales y de superación de la pobreza de Chile”, documento presentado en la Universidad de Texas, Austin, 28 de febrero, <http://lanic.utexas.edu/project/laoap/claspo/dt/0005.pdf>, 23-02-2014.
- Riesco, Manuel (2009), “El modelo social chileno comienza a cambiar”, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 128 N° 3, pp. 311-330.
- Robles, Claudia (2011), “El sistema de protección social de Chile: una mirada desde la igualdad”, Santiago, CEPAL (Documento de Proyecto).
- Serrano, Claudia (2005), “Claves de la política social para la pobreza”, documento del Proyecto FONDECYT N° 104206, desarrollado por Asesorías para el Desarrollo, <http://www.unesu.org/piapobreza/Lectura7.pdf>, 22-02-2014.
- Simmel, George (2002), “El pobre”, en *Sobre la individualidad y las formas sociales*, George Simmel (ed.), Buenos Aires, Ediciones de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet (2002), *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos*

- | | |
|--|---|
| <p><i>para desarrollar la teoría fundamentada</i>, Medellín, Editorial Universidad de Antioquia.</p> <p>Wormald, Guillermo y Torche, Florencia (2004),</p> | <p>“Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro”, Santiago, CEPAL (Serie Políticas Sociales; N° 98).</p> |
|--|---|

DOCUMENTOS

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del Primer Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública: *Forjando Rumbos Comunes*

Durante dos días, tuvo lugar en La Antigua, Guatemala, la primera reunión de Escuelas e Institutos Iberoamericanos de Administración Pública que congregó a representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, así como del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Francisco Velázquez fue el consultor principal designado por el CLAD para el evento.

La reunión, que estuvo organizada por el CLAD, con el auspicio de los Gobiernos de España y Guatemala, se celebró en La Antigua, Guatemala, en el Centro de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), durante los días 20 y 21 de marzo de 2014.

Informe final de Conclusiones y Recomendaciones del Primer Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública: *Forjando Rumbos Comunes*

1. Las preocupaciones, el análisis y el diagnóstico de la situación de la capacitación en Latinoamérica

Las preocupaciones

En este marco, las preocupaciones del Encuentro Iberoamericano de Escuelas e Institutos de Administración Pública, conscientes los participantes de que las experiencias de unos pueden ser enseñanzas para otros, ya que varios de los problemas son comunes y las necesidades, con frecuencia, idénticas, fueron éstas expuestas y analizadas, y han servido de base para la adopción de las propuestas correspondientes. Por tanto, se ha realizado un análisis crítico de los avances y retrocesos que han tenido lugar en los últimos años, y en particular, desde la creación de la Red de Escuelas Iberoamericanas.

La formación de los funcionarios públicos es una preocupación central de los distintos organismos que tienen competencias en materia de administración pública. No podemos soslayar el alto valor estratégico de la formación y la capacitación, que los configura como un elemento esencial para enfrentar los procesos de cambio que se están produciendo en el entorno, especialmente el impacto de las nuevas tecnologías y la globalización de los fenómenos socio culturales. La formación y la capacitación no solo contribuyen a mejorar la calidad del funcionario, aumentar los niveles cualitativos y el impacto sobre la ciudadanía de los servicios públicos, sino que, además, permiten a los agentes públicos cumplir con sus expectativas vitales y profesionales.

Un elemento esencial lo constituyen los recursos políticos, económicos, de capacidades y tecnológicos que estas instituciones deben poseer, siendo la situación, aunque diversa, necesitada de mejora. En cuanto a los *recursos políticos*, es de singular trascendencia la asignación

de objetivos por parte de los poderes públicos (Ejecutivo y Legislativo) de manera tal que las prioridades, finalidades y misiones de los organismos encargados de la capacitación estén definidos y claros. Igualmente, ha de exigirse que se otorgue a los organismos la capacidad funcional e institucional suficiente como para poder llevar a cabo su misión, por delegación de las más altas instancias de poder. Los *recursos económicos* necesarios hacen referencia especialmente a los derivados de los presupuestos, sin excluir otras aportaciones, que permitan a los organismos el cumplimiento de sus fines con eficacia. Los *recursos de capacidades* son aquellos que conciernen a las metodologías, profesorado, programas y actividades que contribuyan al cumplimiento de sus objetivos de mejorar la capacitación para generar un mejor servicio a los ciudadanos. Finalmente, los *recursos tecnológicos* se refieren a la disposición en estas instituciones de los medios e instrumentos tecnológicos suficientes y avanzados para hacer frente a la demanda para constituir una oferta formativa *on line* y compartir redes y bancos de conocimiento en la materia.

La capacitación, cuya importancia sobre el desarrollo de la actividad de gestión pública es unánimemente reconocida, tiene un impacto no sistemáticamente analizado o incluso desconocido sobre el más adecuado funcionamiento de los servicios públicos. El escaso desarrollo de las instituciones en algunos casos y el exiguo desarrollo de medidas de evaluación, tanto interna como externa, impiden el conocimiento exhaustivo de los resultados de la actividad capacitadora e incentivan la necesidad de paliar su carencia.

En el mismo sentido, en el transcurso de los debates se evidenció el desconocimiento de datos fiables y que, de forma sistemática, establecieran la repercusión de los conocimientos adquiridos mediante las actividades formativas en el desarrollo de la gestión pública. La programación de las actividades de formación que realizan las instituciones, basada en la experiencia y la demanda de los sectores de las Administraciones, no obtenía una conexión clara de los resultados obtenidos por la adquisición de los conocimientos, ni individual ni institucionalmente. Por ello, se concluye que la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos, aunque no alejada de las necesidades, precisa de un seguimiento científico sistemático.

Se valoró especialmente en los debates, la necesidad de adquirir, intercambiar y colaborar activamente en la construcción de metodologías propias, con el auxilio experto de los Ministerios de Educación o de especialistas universitarios en la materia, con el fin de ir forjando una cultura metodológica propia, por el momento no suficientemente extendida. En el mismo sentido, se hizo patente la necesidad de contar con grupos de casos prácticos específicos de las Administraciones Públicas que trasladaran, incluso entre países distintos, las experiencias de cada uno de ellos, pues los existentes se referían con frecuencia a situaciones y problemas más relacionados con las empresas privadas.

El análisis

La aproximación a la realidad iberoamericana realizada en el curso de los debates, constató la carencia y necesidad de los datos científicos necesarios para la realización de cualquier análisis fundado. Se suministraron datos de la existencia de las escuelas, de los cursos de capacitación que se realizan habitualmente, incluso de la dependencia orgánica de las instituciones (generalmente los órganos o ministerios cercanos a la Presidencia de la República), pero existen otros elementos sobre los que no fue posible obtener datos suficientemente extensos. Entre estos, el presupuesto real que cada uno de los países destinaba a capacitación, generalmente distribuido por varios organismos y ministerios, así como la existencia de planes de formación no siempre coordinados entre los diversos organismos y departamentos. Igualmente, se puso de manifiesto que para algunas de las instituciones de formación y capacitación los créditos presupuestarios se veían mermados, en ocasiones, por determinaciones de prioridad en relación con otras políticas públicas, que obligaba a los responsables a minorar el montante presupuestado.

Sin embargo, la extensión y la multiplicidad de países existentes en Iberoamérica no permiten generar conclusiones unívocas, pues la diversidad es la nota más acertada, especialmente en el seno de países tan extensos como Brasil, México o Argentina. De nuevo, como en el análisis del servicio público, es posible distinguir *islas de capacitación adecuada* y otras zonas, departamentos o regiones

donde la situación es mejorable. Sirva como testigo la idea de que esta potenciación de la capacitación profesional en ciertos países alcanza solo a determinados sectores de la capacitación gubernamental (Finanzas, Procuraduría, Presidencia de la República), en menor medida en las regiones o departamentos (aunque en algunos estados mexicanos y brasileños hay iniciativas de relieve) y es francamente escasa en el área local (aunque en el ámbito de grandes ciudades hay propuestas de mérito).

En el conjunto de los países, se conviene en que el símil de la *separación entre la cabeza, el corazón y las manos*, que hacen referencia al conocimiento, las capacidades, habilidades y actitudes, es una realidad frecuente. Alude también esta comparación al establecimiento de prioridades políticas, en ocasiones olvidadizas con la capacitación de los servidores públicos, la insuficiente potencia presupuestaria o institucional de los organismos encargados de esta, y el abandono que en oportunidades sufren las actuaciones concretas de capacitación.

En algunos países como Ecuador y Argentina, el Gobierno está inmerso en un proceso de incentivación de la comprensión de los empleados públicos de las prioridades políticas del Gobierno, detectándose una crisis en la confiabilidad en determinados sectores de la élite del empleo público. De ahí que en los planes de capacitación se haya puesto como finalidad el incremento de esta comprensión y actuación positiva de los empleados públicos en la puesta en vigor de las políticas gubernamentales.

El diagnóstico

La situación de las Escuelas e Institutos debe partir de la definición de la situación actual, comparándola con la existente con anterioridad. Por ello, conviene hacer referencia a algunos datos, emanados directamente de los responsables de las diversas instituciones en cada país. Así, es posible, en forma resumida y no exhaustiva, poner en valor algunos aspectos referidos a cada país. Para no ser reiterativos, solo se han destacado varios aspectos en algunos de ellos, pero los avances registrados en la prioridad política de las instituciones son relevantes en cuanto a su extensión, como puede verse en el cuadro adjunto:

País	Institución	Relación de dependencia	Observaciones
ARGENTINA	INAP	Presidencia	40 años de actividad formativa y coordinadora.
BOLIVIA	EGPP	Ministerio de Educación	Creada en 2009.
BRASIL	ENAP	Ministerio de Planificación	Sistema de <i>Escolas de Governo da União</i> . Coordinado por la ENAP.
CHILE		Servicio civil desde 2003	Formación descentralizada en Escuelas y Universidades públicas y privadas.
COLOMBIA	ESAP	Presidencia de la República	Institución universitaria. Fundada en 1958.
COSTA RICA	Centro de Capacitación y Desarrollo	Presidencia de la República	
CUBA	Universidad creada en 2011	Ministerio de Educación Superior	Forma y capacita funcionarios públicos.
ECUADOR	Unidad de capacitación y de investigación y desarrollo	Ministerio de Educación	
EL SALVADOR	Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización	Presidencia de la República	
ESPAÑA	INAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Creado en 1958.
GUATEMALA	INAP	Presidencia de la República	Creado en 1980. Capacita a funcionarios públicos.
MÉXICO	INAP	Institución dependiente del Gobierno	Forma a funcionarios y líderes políticos. Creado en 1955.
PARAGUAY	INAPP	Presidencia del Gobierno	Creado en 2013.
PERÚ	SERVIR-ENAP	Primer Ministro	
REPÚBLICA DOMINICANA	INAP	Ministerio de Administraciones Públicas	Capacita a todos los funcionarios, incluyendo a los locales.
URUGUAY	Oficina del Servicio Civil	Presidencia de la República	Capacita solo funcionarios.

Existen, pues, en la inmensa mayoría de los países, institutos o escuelas dependientes del Gobierno, de carácter público y en relación con las universidades, que imparten la capacitación necesaria a los funcionarios públicos, mediante planes de capacitación anuales, de desarrollo y financiación irregular. Los cursos son impartidos por

funcionarios públicos o profesores de universidad, existiendo escasa relación con las escuelas de negocios y otras instituciones relacionadas con el mundo empresarial.

Sin embargo, a pesar de que estas instituciones, con frecuencia dependientes de la Presidencia de la República o del Ministerio de Planificación, tienen encomendadas importantes funciones de capacitación que pueden incluso alcanzar a responsables políticos, no tienen relevancia o potencia política suficiente en algunos países. Esta relevancia o cercanía a las más altas instancias, sería probablemente necesaria para el desempeño más eficaz de su valor. Ello podría paliarse mediante la asignación de mayores recursos y la institucionalización de los organismos con mayor rango administrativo y autonomía superior.

Desde otro punto de vista, es especialmente detectable la separación entre las prioridades políticas y la capacitación que se desarrolla en determinados países. En algunos, no obstante, parece existir una unidad direccional en este sentido (Cuba, Ecuador, Bolivia); en otros, sin embargo, la capacitación funcional se extiende más prioritariamente a otras habilidades y conocimientos no tan cercanamente relacionados con las prioridades políticas del Gobierno.

2. Conclusiones y recomendaciones que contribuyan a mejorar el funcionamiento de las Escuelas e Institutos de Administración Pública

Conclusiones

- La mejora detectada en los últimos años en la totalidad de los países del área, que denota el avance en la prioridad política del asunto por el montante destinado a la capacitación en cada uno de los países y la mayor institucionalización establecida.
- La especialización, en cada país, de instituciones que con diversos nombres lideran el tema (Institutos Nacionales de Administración Pública, Escuelas Superiores, Centros de Capacitación...).
- La incorporación en los últimos años de países que han establecido pautas de actuación que priorizan estas actividades residenciándolas con dependencia del más alto nivel.

- La colaboración con instituciones universitarias, generando titulaciones certificadas o actividades propias de capacitación, con el concurso de docentes universitarios o profesionales de la función pública.
- El inicio de actividades de capacitación en el seno de los directivos públicos, como paso previo para su extensión a todos los grupos de funcionarios y empleados públicos.
- La mayor sensibilización de las autoridades políticas sobre la capacitación y la formación.
- Los intentos de lograr un pacto político entre Gobierno y oposición para la capacitación de los funcionarios públicos.
- La comprensión de que la profesionalización del empleo público es una de las principales vías para lograr la fortaleza de las instituciones.
- La extensión, aún no suficiente ni generalizada, de las islas de profesionalidad en el seno de los países, en las que seleccionan a los servidores públicos en virtud de los principios de mérito y capacidad.
- La ratificación de los desafíos y objetivos contenidos en el Plan Estratégico del CLAD relativos a garantizar la sostenibilidad de la EIAPP, especialmente en lo referente a fortalecer su papel, potenciar sus programas de coordinación con las distintas escuelas, priorizar los eventos dirigidos a funcionarios de alto nivel, mejorar el proceso de difusión de los cursos y ampliar la base de cursos virtuales.

Recomendaciones

En el curso de las sesiones, se extendieron los delegados en proponer numerosas medidas de fortalecimiento de las escuelas e institutos y la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Destacamos cada una de ellas:

- El fomento de la investigación en materia de capacitación y de conocimiento de las materias a impartir, de las experiencias existentes, metodologías y, en general, de materiales didácticos específicos.
- La creación de espacios comunes de conocimiento entre las diversas instituciones, aprovechando las tecnologías, las redes y los contactos que facilitan las tecnologías de la comunicación.

- La generación de un banco de buenas prácticas que permita el aprovechamiento por parte de todos los países de las experiencias positivas de los demás.
- El establecimiento de una “*casoteca*” derivada de las experiencias de los funcionarios gestores y de los profesores de cada país, seleccionando aquellos casos que por su contenido puedan ser de mayor utilidad a los empleados públicos.
- La producción de una metodología especial en las actividades docentes de las escuelas e institutos, que insista en aquellos aspectos de mayor relevancia para el desarrollo de las actividades del empleo público.
- La insistencia en la enseñanza de contenidos que ameriten la profesionalización del servicio civil, especialmente en aquellos aspectos que desarrollan las Cartas Iberoamericanas.
- El intercambio sistemático de documentos metodológicos, cursos de éxito relevante en cada una de las escuelas, incluyendo a los profesores mejor valorados, así como los contenidos de mayor demanda por parte de los servidores públicos, entre los que deben encontrarse el desarrollo de las competencias profesionales, el trabajo del servicio público medido por objetivos y resultados, así como la evaluación del desempeño de los empleados públicos.
- La búsqueda de nuevas formas de financiación de las actividades, de manera complementaria a los presupuestos públicos, conscientes de la escasez de estos recursos y de la necesidad de explorar otras posibilidades, incluyendo la participación de los propios servidores públicos, fundaciones públicas o privadas o empresas.
- El aprovechamiento de la oferta del Instituto Nacional de Administración Pública de España, que pone a disposición de todas las escuelas e institutos del área latinoamericana, por medio del CLAD, su Banco de Conocimiento, repositorio documental y su acceso a las redes sociales que incluyen una red profesional especial en materia de Administración y función pública.
- La utilización con mayor asiduidad del ingente volumen de material científico y profesional del CLAD, cuyo enlace con el INAP de España y con otras escuelas es ya hoy una realidad.

- El avance en el proceso de incluir actividades docentes en la Escuela Iberoamericana de forma constante, de manera que no sean solo algunos países, sino todos los que presenten actividades formativas para aprovechamiento común.
- El establecimiento, de forma sistemática, de cursos comunes anualmente, que tengan lugar en muchas escuelas y con contenido similar.
- La generación de videoconferencias habituales entre los técnicos y responsables de capacitación, para debatir los problemas comunes y presentar experiencias.
- La producción y distribución de algún documento sobre las escuelas, basado en una investigación científica sobre medios, personal, importancia política, visibilidad y actividad docente de las Escuelas e Institutos de Administración Pública.
- El incremento de los recursos económicos y humanos destinados a la capacitación de los empleados públicos, para hacer frente a las necesidades derivadas del desarrollo económico, de la complejidad de las políticas públicas y de la extensión de las tecnologías de la comunicación.
- La generación entre las autoridades políticas, en los países en que sea necesario, de la comprensión de la necesidad de la capacitación, de forma que sea percibida como una inversión, no como un gasto presupuestario y, en consecuencia, las autoridades políticas defiendan estas instituciones.
- El involucramiento de los medios de comunicación en la mejora de la imagen de las instituciones de capacitación y del servicio público en general.
- La realización de un plan nacional de capacitación, que se encuentre involucrado en el plan general de desarrollo económico-social y también en el cumplimiento de los objetivos políticos plasmados por las decisiones normativas, presupuestarias y gubernamentales, respetando la naturaleza de cada organización y procurando innovar en el diseño de estrategias de aprendizaje.
- La institucionalización, bajo los auspicios del CLAD, de una reunión anual presencial de Escuelas e Institutos de Administración

Pública se considera imprescindible para continuar avanzando en la mejora de la capacitación para el logro de un mejor servicio público.

- La difusión de las conclusiones de las reuniones de los Institutos y Escuelas de Administración Pública ante los Gobiernos y la reunión de Ministros del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).