

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública

Nº 43 - OCTUBRE 2009

asap
ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO
Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA

Asociación Argentina de
Presupuesto y Administración
Financiera Pública

Registro de Propiedad
Intelectual en Trámite

Septiembre 2009

PRESIDENTE

ROBERTO MARTIRENE

VICEPRESIDENTE

MARCOS PEDRO MAKÓN

SECRETARIO

EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE

TESORERO

GRACIELA LA RUFFA

VOCALES TITULARES

PRIMERO

MARÍA LIDIA PARMA

SEGUNDO

SUSANA VEGA

TERCERO

GERARDO UÑA

CUARTO

JUAN CARLOS VIEGAS

VOCALES SUPLENTES

PRIMERO

MÓNICA REPETTO

SEGUNDO

RICARDO PEDRO DEALECSANDRIS

TERCERO

GUSTAVO SIBILLA

CUARTO

EMILIO NASTRI

SECRETARIO EJECUTIVO

GONZALO M. LECOUNA

Los artículos y comentarios
firmados reflejan exclusivamente
la opinión de sus autores.

Editorial 5

“El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente”

Allen Schick..... 7

“El Estado y sus capacidades: notas en clave de América Latina”

Fabián Repetto.....29

“La Génesis de la Agencia Logística de la Defensa”.....47

“Puntos de partida para un Plan Estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan”

Horacio Cao.....57

“Ciclos presupuestarios de origen político en las democracias nuevas versus las democracias establecidas”

Adi Brender, Allan Drazen63

“Propuestas para la correcta Planificación Presupuestaria y el efectivo Control de Gestión en las dependencias de una Institución Educativa Pública”

Carolina Daniela Sánchez Ávalos.....81

Normas para la presentación de artículos en la revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública89

*La edición de esta Revista ha estado
a cargo de Jorge Amado y Gustavo Sibilla.*

Presentamos la Revista N° 43, publicación oficial de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, con el objetivo de ofrecer a los asociados, como así también a los estudiosos y especialistas en el tema de la administración pública en general, una herramienta de consulta y debate.

Este número contiene una variedad de trabajos sobre temas de actualidad que ponen luz y analizan desde diversos puntos la problemática del Estado.

En primer lugar se presenta las reflexiones de Allen Schick sobre el rendimiento del Estado, expuestas en el Documento de Trabajo 1 de la Cuarta Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, organizada por el Diálogo Regional de Política del BID, los días 11 y 12 de diciembre de 2003 en Washington (Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30 Oct. 2004. Caracas).

Por su parte, Fabián Repetto, en su trabajo “El Estado y sus Capacidades: notas “en clave” de América Latina”, centra el eje argumental del siguiente modo: para avanzar en la concreción del macro-objetivo de lograr mejores sociedades en América Latina, entendiendo por mejores sociedades aquellas que combinan virtuosamente importantes niveles de igualdad con amplias y ejercidas libertades individuales y públicas, se requiere contar con un sólido y sostenible desarrollo (entendido éste en sentido amplio) y una ciudadanía integral y efectiva. Para ello, un Estado con sólidas capacidades administrativas y políticas es sin duda una condición necesaria.

En tercer lugar, se presenta un trabajo vinculado al tema de la organización de la Defensa Nacional, “La Génesis de la Agencia Logística de la Defensa - Una reforma estructural para alcanzar la eficiencia sistémica en el sector de defensa argentino”, que sirve de fundamento para la creación de un organismo central en la estructura de la logística de la defensa argentina.

Desde la experiencia de una Provincia, Horacio Cao, nos presenta “Puntos de partida para un plan estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública de la Provincia de San Juan”, cuyas bases se dirigen a: a) Establecer, en trazos gruesos, las directrices centrales del programa de modernización del

Estado que se piensa desplegar. b) Fortalecer la figura de la Secretaría Gestión Pública hacia el interior de la propia secretaría y hacia el resto del Estado. c) Instalar una nueva imagen del Estado en general y de la Secretaría en particular, que vale recordar, ha estado ligada históricamente a las políticas de ajuste.

Se reproduce el trabajo de Adi Brender y Allan Drazen “Ciclos presupuestarios de origen político en las democracias nuevas versus las democracias establecidas” en el que encuentran la existencia de un ciclo de déficit político en un gran número de países, cuya causa de este resultado es la experiencia de las “nuevas democracias”. El ciclo deficitario de origen político en las nuevas democracias explica el hallazgo de que el ciclo es más marcado en las democracias más débiles. Sus hallazgos pueden conciliar dos puntos de vista contradictorios sobre la manipulación preelectoral, una

que la considera un instrumento útil para obtener el apoyo de los votantes y un fenómeno empírico generalizado, mientras que la otra sostiene que los votantes castigan en lugar de recompensar la manipulación fiscal.

Se presenta la tesina de Carolina Daniela Sánchez Avalos del Posgrado en Administración Financiera del Sector Público (Convenio UBA-ASAP) “Propuestas para la correcta planificación presupuestaria y el efectivo control de gestión en las dependencias de una institución educativa pública” que pone énfasis en la necesidad de diseñar un planeamiento presupuestario que incorpore la experiencia y la realidad propia del establecimiento educativo, y a su vez que atienda a objetivos de gestión acordes a la realidad.

Finalmente, se incluyen en este número las “Normas para la presentación de artículos en la revista de la ASAP”, a la que deben ajustarse los trabajos a ser publicados.

Las tareas de difusión de la entidad se complementan con las publicaciones e informaciones que se pueden encontrar en la página www.asap.org.ar la que pretendemos se transforme en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

Buenos Aires,
Octubre 2009

EL ESTADO QUE RINDE: REFLEXIONES SOBRE UNA IDEA A LA QUE LE HA LLEGADO LA HORA, PERO CUYA IMPLANTACIÓN AÚN ESTÁ PENDIENTE ¹

ALLEN SCHICK

El Estado-nación contemporáneo existe para rendir, proporcionando servicios a los ciudadanos. El grado en que el Estado rinde, influencia el bienestar económico y social de los ciudadanos, su posición en las elecciones, los programas, el comportamiento de políticos y funcionarios, y las relaciones entre gobernantes y gobernados. Prestar servicios y pagar subsidios y pensiones no son las únicas funciones del Estado, que mantiene además sus funciones tradicionales, como defender el país contra las amenazas externas y mantener la seguridad y salubridad interior. A pesar de que estas viejas funciones siguen siendo esenciales, la percepción de los ciudadanos y las cuentas fiscales han quedado sobrepasadas por un abanico de servicios muy superior al que se ofrecía hace algunas generaciones.

Los Estados no sólo hacen más de lo que hacían, sino que lo hacen de modo diferente. Uno de los temas de este documento es que el Estado que rinde es inherentemente un Estado en transición, que se adapta a condiciones y oportunidades cambiantes. El rendimiento no es una medida estática, sino que requiere una retroalimentación constante tanto de la situación y los resultados como de las políticas y actuaciones. Esto afecta al papel del Estado como proveedor de los símbolos que crean una identidad nacional común. En la medida en que la provisión de servicios se ha hecho más importante, la diversidad ha ido reemplazando a la uniformidad a los efectos de atender las diferentes necesidades de los ciudadanos. Un Estado que rinde debe servir a los ciudadanos, aunque lo tenga que hacer a través de formas diferentes.

Esta lógica ha llevado a los modernizadores del Estado a diseñar formas de administración más flexibles que ofrezcan a los directivos públicos una mayor

discrecionalidad en la gestión de los programas y la utilización de los recursos. Cuando se acepta que la misma talla no sirve para todo el mundo, es fácil concluir que reglas y procedimientos uniformes impiden alcanzar el rendimiento adecuado, interponiéndose entre los directivos y los resultados deseados. Esto ha llevado a algunos gobiernos a desreglamentar la administración pública; otros, en cambio, han tratado de mejorar el rendimiento sin alterar los controles establecidos. Aunque la mejora del rendimiento sea el objetivo de todos, los caminos elegidos han sido diferentes. Las diferencias se etiquetan a menudo como vieja o Nueva Gestión Pública, aunque una diferencia más profunda es la que afecta al papel mismo del Estado. En algunos países, la búsqueda del rendimiento ha llevado a fórmulas de provisión de servicios fuera del aparato estatal, mientras en otros casos, el Estado ha conservado el monopolio de la mayoría de los servicios públicos. Entre las alternativas más utilizadas se encuentran la devolución de recursos y competencias de los gobiernos nacionales a los gobiernos locales y regionales, la utilización de ONGs para la prestación de los servicios públicos, la utilización de organizaciones internacionales para la definición e implantación de políticas públicas, y el recurso a diversos mecanismos de mercado. La anomalía del Estado que rinde es que los esfuerzos innovadores que se orientan al fortalecimiento de sus prestaciones terminan en esquemas que debilitan o ponen en segundo plano al propio Estado.

El rendimiento es una prueba exigente. Cuando el Estado no la supera, su legitimidad y competencia se pone en cuestión y los decisores públicos y grupos de interés buscan sustitutos que prometan los resultados que se desean. Para expresarlo de forma clara, en el Estado que rinde, el rendimiento es más importante que el

¹ Documento de trabajo de la 4a. Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, organizada por el Diálogo Regional de Política del BID, los días 11 y 12 de diciembre de 2003 en Washington. Publicado originalmente como "El Estado que rinde : reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente / Schick, Allen // En: Revista del CLAD Reforma y Democracia.- Caracas.- No. 30, (Oct. 2004).-pp. 19-60 <http://www.clad.org.ve/fulltext/0050801.pdf>

Estado. El Estado sólo tiene sentido si rinde. En la medida en que el Estado todavía tiene legitimidad para reclamar la lealtad de los ciudadanos y sus impuestos, el primer impulso de reformas orientadas a la mejora del rendimiento se orienta a fortalecer el Estado, pero si éstas fracasan en obtener resultados, pueden plantearse las alternativas al propio Estado.

El párrafo anterior resume una conclusión central de este documento. El proceso a través del que se alcanza esta conclusión implica tres etapas. En primer lugar, la próxima sección explora la idea de rendimiento, su significado y su relevancia actual. La sección siguiente examina los diversos caminos posibles para alcanzar el rendimiento, observando que, una vez que la idea es aceptada, hay una variedad de caminos, a veces no coherentes entre sí, para mejorar los servicios públicos. El tercer apartado vuelve a la discusión sobre el Estado y las alternativas al mismo que han ganado popularidad en los últimos años. El documento concluye analizando las implicaciones del Estado orientado al rendimiento para las administraciones nacionales y sus prácticas presupuestarias.

LA IDEA DE RENDIMIENTO

La idea de rendimiento es decepcionantemente simple. Es simple porque es fácil expresar objetivos y conceptos clave; decepcionante porque es difícil aplicar estas ideas en la administración pública. La idea básica es que la administración debe prestar eficientemente los servicios y operar eficientemente los programas. En la creciente literatura sobre rendimiento, la eficiencia se asocia normalmente a outputs -los bienes y servicios que produce la administración- y la eficacia con los outcomes -los impactos que los programas públicos generan en la sociedad. La eficiencia tiene características cualitativas y cuantitativas que incluyen el volumen y coste de los servicios, los tiempos de respuesta y número de errores, la accesibilidad a los servicios y la cortesía con la que se proveen, y la satisfacción de los ciudadanos-usuarios con los servicios. La eficacia supone que los programas estén de acuerdo con las prioridades y objetivos gubernamentales y produzcan los impactos esperados o deseados.

Se acepta con carácter general que los outcomes son la dimensión más importante del rendimiento, pero también se reconoce que es la dimensión cuyos datos son más difíciles de obtener y que, incluso cuando están disponibles, la relación causal entre las políticas guber-

namentales y los impactos sociales puede ser problemática. En los países que se toman en serio el rendimiento, las reformas que intentan mejorar los impactos tienden a terminar focalizándose en los outputs. Esta segunda mejor opción es ciertamente más productiva que dedicar años en busca de medidas ideales de impacto. Los outputs son un valioso indicador de rendimiento porque los ciudadanos conocen su administración a través de las condiciones en las que se encuentran las escuelas y el número de alumnos por clase, la distancia desde su domicilio hasta el centro de salud y el tiempo de espera una vez que han llegado, el trato que reciben de los funcionarios de policía y los innumerables otros contactos que los ciudadanos tienen con las agencias gubernamentales y los funcionarios públicos. Los outputs son la cara que ofrece el gobierno a los ciudadanos. Si los ciudadanos consideran los servicios inapropiados no van a pensar que el rendimiento del Estado es correcto.

Outputs y outcomes no son, sin embargo, medidas suficientes para observar el rendimiento del Estado. Son indicadores de lo que el Estado está haciendo o consiguiendo en un momento determinado. No ponen de manifiesto los factores que contribuyen o perjudican el logro de resultados, ni indican si el gobierno tendrá la capacidad de producirlos en un futuro. Una medida más completa de rendimiento debe reconocer que outputs y outcomes son los resultados finales del trabajo gubernamental, y que hay tanto factores antecedentes de los que depende el trabajo realizado como indicadores prospectivos del rendimiento futuro. La medición del rendimiento debe comprender el pasado e indicar el futuro, profundizando en los factores que explican por qué la administración rinde a un determinado nivel.

El rendimiento no es casual. Los gobiernos -los líderes políticos, los directivos públicos, los funcionarios y las agencias en las que trabajan- deben preocuparse por los resultados y buscar activamente medios para mejorarlos. Deben ir más allá de los muros que rodean las burocracias para percibir cambios que pongan en cuestión las viejas políticas y métodos y planteen nuevas oportunidades de mejora. La preocupación por los resultados debe extenderse por toda la organización; debe definir al gobierno y caracterizar todo lo que hace y cómo lo hace.

El rendimiento no puede estar congelado en el tiempo. Para que los gobiernos rindan, no es suficiente que sus operaciones internas estén gestionadas de

forma eficiente; también es esencial que los gobiernos se adapten a las circunstancias. Un centro de salud comunitario orientado a la atención de mujeres embarazadas no será efectivo si continúa ofreciendo exactamente los mismos servicios cuando la población residente ha envejecido. Un rendimiento adecuado requiere que la atención se traslade del interior al exterior de la administración. Esto supone una redefinición del papel de las medidas de impacto. La idea es que estas medidas indiquen a los gobiernos si los programas están logrando los efectos perseguidos. En un Estado que rinde, buena parte de la utilidad de los indicadores depende de informar al gobierno de los cambios que se producen en las condiciones sociales para facilitar la adaptación. La cuestión clave no es si el gobierno ha logrado un impacto, sino si este impacto debería permitir al gobierno examinar sus políticas y eventualmente tomar medidas correctoras.

Un Estado que rinde necesita estar leyendo constantemente su entorno y ajustar lo que hace y la manera en que lo hace a la nueva información. Del mismo modo que una empresa de éxito analiza su mercado e innova en su oferta de productos y precios en respuesta a cambios en las preferencias de los consumidores, nuevos avances tecnológicos y la entrada (o salida) de competidores, una administración pública eficaz debe transformarse a sí misma en respuesta a cambios en la estructura familiar, la distribución de la renta, el progreso tecnológico y otras oportunidades. Es evidente que la adaptación de las organizaciones públicas es más difícil, ya que les falta la presión del mercado y las señales que proporcionan los precios. Un Estado que rinde cambia constantemente aunque proclame que no cambia.

En el Estado que rinde, las medidas del rendimiento pueden ser construidas como medidas de cambio. El cambio puede medirse en comparación a otros gobiernos, al pasado o en función de metas y objetivos. De hecho, las metas de rendimiento se han hecho muy populares porque permiten a los gobiernos comparar los cambios en relación con un estándar preestablecido. Un Estado que rinde no está satisfecho con los resultados que obtiene sin más, sino que de manera proactiva busca la mejora por todos lados y modifica sus objetivos y programas.

De acuerdo con el estándar anterior, pocos Estados rinden satisfactoriamente, lo que explica por qué la orientación al rendimiento es una tendencia generalizada en todas las naciones, ya sean desarrolladas, en

desarrollo, en transición o con mercados emergentes. En todas ellas existe la sensación de que el Estado no rinde lo suficiente y que la mejora del rendimiento convertiría al Estado en un productor más eficiente de servicios públicos y un operador más eficaz de programas. La idea de rendimiento va más allá de estas mejoras tangibles y supone la creencia de que un Estado que rinde ofrece mejores perspectivas económicas, instituciones económicas más vigorosas, una sociedad más justa y mayor estabilidad política. Cuando faltan estas condiciones, se utiliza el argumento de que el rendimiento del Estado ha estado por debajo de lo esperado.

No obstante, un análisis detenido de los diferentes Estados antes mencionados sugiere que estos objetivos pueden ser elusivos. Los países desarrollados normalmente obtienen buenos resultados en los rankings que comparan los países por su grado de corrupción. Es normal que ofrezcan servicios públicos de alta calidad y que dispongan de sofisticados sistemas de información y evaluación del rendimiento, que les permite tomar acciones correctoras cuando los resultados están por debajo de las expectativas. Pero, a pesar de recibir comparativamente una alta valoración, la mayor parte de los países desarrollados han experimentado en los últimos años un declive en la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos y líderes políticos. Un informe reciente pone de manifiesto esta pérdida de confianza en todos menos en dos de los trece países de la trilateral encuestados (Pharr y Putnam, 2000). Una interpretación popular de esta tendencia es que los ciudadanos aprecian menos a sus gobiernos porque consideran sus beneficios como derechos adquiridos. Esta caída en la estima de los ciudadanos se ha producido en un período en el que el Estado del bienestar ha ampliado sus fronteras. En todos los países desarrollados se ha producido un incremento significativo en la porción de gasto público que se ha transferido a las familias a través de la seguridad social y otros derechos. Al observar esta pérdida de confianza, es posible pensar que los ciudadanos están mordiendo la mano que les da de comer. Dada esta tendencia, es improbable que el énfasis en el rendimiento se asocie a actitudes más positivas. Se puede incluso argüir que un gobierno orientado al rendimiento puede proporcionar a los votantes más razones para el descontento, al dejar al descubierto fallos organizativos y objetivos insatisfechos. Del mismo modo en el que nadie es profeta en su tierra, ningún Estado es totalmente satisfactorio para sus ciudadanos cuando su rendimiento se descubre ante ellos.

Los pioneros en el impulso a la mejora del ren-

dimiento han sido algunos países anglosajones y escandinavos que muchos consideran entre los que mejor funcionan del mundo¹. Debemos preguntarnos por qué estos países se preocupan más por la mejora de los servicios públicos que otros, cuya situación relativa es mucho más deficiente. Parte de la respuesta puede relacionarse con el hecho de que los gobiernos bien gestionados están en mejor posición para tomarse el rendimiento en serio que aquellos que tienen graves problemas organizativos. Otra razón es que el rendimiento es a los gobiernos lo que la auto-realización en la jerarquía de necesidades de Maslow; el Estado se encuentra maduro para gestionarse por resultados sólo cuando sus necesidades básicas han sido satisfechas.

Incluso los países más desarrollados pueden mejorar al orientarse al logro de resultados. El énfasis otorgado al rendimiento supone que los Estados tienen una tendencia natural a rendir por debajo de sus posibilidades. Su atraso obedece a la falta de competencia en la prestación de servicios, la rigidez de sus reglas y procedimientos burocráticos y las presiones y limitaciones de carácter político. Es más, si no se esfuerzan en hacerlo mejor, seguramente lo harán peor, porque no serán capaces de adaptarse a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías, cambios en las condiciones socioeconómicas y otras transformaciones. En los países desarrollados, el énfasis en los resultados aspira a reducir la distancia entre el rendimiento actual y el posible.

En los países en desarrollo, donde la mayoría de la población vive en circunstancias muy difíciles, los reformadores esperan -quizás que no puedan hacer mucho más- que una mayor eficacia gubernamental estimule el desarrollo y mejore el bienestar de los ciudadanos, creando condiciones más favorables para la inversión y la creación de empresas. No obstante, medio siglo de fracasos debería enseñarnos que el logro del desarrollo no está asegurado. El rendimiento puede ser la última moda a la que se agarran los frustrados reformadores en un esfuerzo desesperado por romper las patologías de la dependencia de senda, que han condenado a una parte importante de la población mundial a unas lamentables condiciones de vida. Algunos países carecen de los recursos necesarios para lograr mejoras significativas en el rendimiento; otros padecen demasiada corrupción como para que la ayuda internacional sea productiva. Se puede argumentar con fuerza que los países menos desarrollados pueden beneficiarse más de sistemas de control administrativo a la antigua que de los nuevos métodos de gestión del rendimiento (ver

Schick, 1998). El cambio de procedimientos a resultados y de inputs a outputs y outcomes puede ser prematuro en países que todavía carecen de los sistemas básicos de responsabilización.

Es imperativo que los países pobres mejoren el funcionamiento del Estado; si no lo hacen no estarán mejor dentro de una generación, independientemente de la cantidad de ayuda que reciban y del énfasis en los objetivos de desarrollo del milenio. Paradójicamente, pueden progresar más adoptando procesos administrativos robustos que sumándose al culto al rendimiento. En lugar de adoptar sistemas de retribución por resultados, harían mejor en seleccionar y promocionar a los funcionarios públicos con base en el mérito, pagarles salarios razonables, asegurarse de que trabajan toda la jornada y formarles para mejorar la atención a los ciudadanos. Disponer de un presupuesto que refleje el gasto real es más valioso que tener un presupuesto lleno de medidas de output o outcome. Si las habilidades y capacidades básicas son desarrolladas para el conjunto de procesos administrativos, los resultados mejorarán, incluso si no se presta atención específica al rendimiento.

La orientación al rendimiento es más prometedora en países con economías emergentes que ya han realizado progresos en sus capacidades administrativas. En estos países es habitual que la modernización del Estado le siga al desarrollo económico. Un gobierno con débil responsabilización, falta de profesionalidad en la función pública, corrupción y otras patologías heredadas del pasado, arrastra factores retardatarios del desarrollo. Cuando la economía madura y la renta personal crece, los ciudadanos tienden a estar más atentos a los asuntos gubernamentales y demandan mejores servicios públicos. Las escuelas que antes eran aceptables, dejan de serlo; un saneamiento inadecuado, el deterioro del medio ambiente, una sanidad de mala calidad, unos sistemas de transporte primitivos, son inaceptables cuando la economía se expande. En los países con economías emergentes, la mejora en las condiciones económicas eleva las expectativas en lo que el gobierno puede y debe hacer por los ciudadanos. En estos países, la orientación al rendimiento es una estrategia adecuada para mejorar los servicios públicos.

Ahora bien, incluso en estos países la orientación al rendimiento debe adoptarse cuidadosamente si supone el desmantelamiento de los controles administrativos preestablecidos. Deshacerse de normas presupuestarias y de función pública antes de que el modelo

mental de la gestión por resultados se haya consolidado es una estrategia peligrosa que puede abrir la puerta a más problemas que a resultados. El enfoque cauteloso adoptado en Tailandia puede ser útil en otros países. El gobierno tailandés ha definido una serie de requisitos y estándares que las agencias deben cumplir antes de recibir una amplia delegación de facultades. Estos requisitos cubren los procesos administrativos centrales, incluyendo la gestión presupuestaria, de personal, contratación y sistemas de información². Aunque no se haya aplicado con todo rigor en Tailandia, este enfoque permite al gobierno fortalecer la responsabilización como una precondición para dar libertad a los directivos.

Los países en desarrollo que quizás más se han distinguido por adoptar la orientación al rendimiento son los del Este de Europa que aspiran a integrarse en la Unión Europea. Los llamados países en transición se han visto obligados a transformar rápidamente sus economías e instituciones y elevar la calidad de los servicios públicos a niveles aceptables internacionalmente. La gestión del rendimiento ha llamado la atención de estos países como una alternativa a las administraciones centralizadas que han heredado del período socialista. El énfasis en el rendimiento les permite establecer metas y objetivos razonables para la mejora de los servicios y operaciones gubernamentales. Sin embargo, existe el riesgo de que estos países tengan más éxito en la eliminación de las viejas reglas y controles que en la promoción de una ética del rendimiento en la administración pública.

En todos estos países, la parte más difícil de la gestión del rendimiento es su aplicación al trabajo cotidiano de la administración pública. La idea es inherentemente atractiva y autojustificativa, pero conseguir que los gobiernos trabajen con base en el rendimiento requiere cambios muy importantes en la cultura de gestión, en la interrelación entre política y administración, en las expectativas de los funcionarios públicos, en la asignación de recursos presupuestarios y en muchas otras cosas. El Estado que rinde es una especie muy diferente de la que ha predominado a lo largo del siglo pasado. En ninguna parte puede considerarse plenamente implantado aunque algunos países han avanzado más que otros.

2. LOS CAMINOS PARA LOGRAR EL RENDIMIENTO

Hay muchos caminos hacia el rendimiento, pero ninguno de ellos está lo suficientemente bien marcado como para asegurar el éxito. Algunos están basados en procedimientos administrativos, otros en compromiso profesional. Algunos pertenecen a la Nueva Gestión Pública y otros encajan bien en la administración pública tradicional. Es útil operacionalizar la búsqueda del rendimiento de forma secuencial, ordenando las innovaciones de forma lógica, de modo que una pueda sentar las bases de la otra. El enfoque de esta sección pone énfasis en la secuencia y en las condiciones en las que hacer avanzar el rendimiento. Empieza por las actitudes y se mueve hacia las acciones gerenciales, y de ahí a la política.

El rendimiento tiene dimensiones formales e informales, pero el punto de equilibrio entre ambas depende del tipo de instrumento utilizado. Las normas internalizadas se encuentran en el extremo informal del espectro, mientras que los contratos y obligaciones legales se situarían en el extremo formal. En su búsqueda del rendimiento, los gobiernos han recurrido cada vez más a las medidas formales, pero si éstas no se apoyan en compromisos informales, pueden no tener sentido. Una de las limitaciones del movimiento contemporáneo a favor del rendimiento es que infravalora las bases normativas y políticas de la buena gestión.

El rendimiento tiene dimensiones políticas y gerenciales. Sin impulso político los directivos pueden tener dificultades en centrarse en lo que se supone tienen que conseguir en su trabajo; sin directivos comprometidos, los políticos poco pueden hacer para implantar sus visiones. En la medida en que políticos y directivos tienen diferentes intereses y hablan distintos lenguajes, es difícil que la relación entre ellos sea fluida. Cuando se detectan problemas de rendimiento, es normal que se cree confusión y malentendidos sobre los respectivos papeles y responsabilidades de los políticos y los altos directivos. Establecer una relación clara es una condición necesaria para que un Estado rinda.

EL RENDIMIENTO COMO ÉTICA

El movimiento del rendimiento es nuevo, pero

no lo es la apuesta por el desarrollo de los países a través de los programas públicos. La construcción del Estado-nación en los siglos XIX y XX fue, en buena parte, el resultado de logros extraordinarios del sector público. La larga lista de éxitos incluye la educación universal, las pensiones y otras formas de apoyo económico, la reducción de la pobreza, la construcción de sistemas eficientes de transporte, las regulaciones prudenciales de la actividad económica y la promoción de la ciencia y la tecnología. Gracias al buen trabajo del Estado, la población de estos países amplió sus tasas de supervivencia, se redujo la miseria urbana, cayó la mortalidad infantil y muchas enfermedades contagiosas fueron eliminadas. Nos podemos preguntar cómo los gobiernos trabajaron tan bien si la idea de rendimiento no formaba parte de su agenda. Una buena parte de la respuesta tiene que ver con los progresos que se dieron en la maquinaria gubernamental, en particular, con la introducción del sistema de mérito en el empleo público y el presupuesto moderno. El Estado-nación supuso avances muy importantes en la administración pública. Pero ésta no es toda la respuesta, sino probablemente su parte menos importante. Los gobiernos tuvieron éxito en la construcción nacional porque consiguieron atraer a los mejores al servicio público. La carrera en el servicio público tenía prestigio, no sólo para aquellos cuya escasa cualificación les permitía acceder a pocas oportunidades de empleo, sino para los graduados en escuelas de élite que consideraban el servicio público como una vocación. El interés por la realización de un buen trabajo hizo que muchos servidores públicos se preocuparan por el rendimiento, a pesar de que no estuviera de moda y sus resultados no se midieran formalmente. No obstante, el sistema de mérito coexistía con el sistema de despojos en muchos países, pero en los puestos de responsabilidad prevalecía la noción de trabajar bien al servicio del Estado.

Una ética de servicio público es la plataforma básica en la que descansa el rendimiento estatal, lo que depende al menos tanto de las personas como de la maquinaria y los procesos de trabajo. Esta visión choca con el modelo principal-agente, que ha sido popularizado por la Nueva Economía Institucional e importado al sector público por la Nueva Gestión Pública. De algunas versiones de estas teorías se desprende que los funcionarios públicos persiguen su propio interés, son egoístas y sacrifican el interés público³. Desde este punto de vista, los funcionarios públicos sólo van a rendir si son controlados activamente, reciben instrucciones claras sobre lo que se espera de ellos y tienen fuertes incentivos para hacer bien su trabajo. La idea de que los

agentes pueden hacer más de lo que se espera de ellos porque han internalizado valores de servicio público es ajena a la Nueva Economía Institucional y a la Nueva Gestión Pública, pero es familiar a generaciones de estudiantes que han superado discapacidades educativas gracias a profesores que permanecían en el colegio después de las horas de clase para ayudarles, a los agentes de policía que entrenaban al equipo del barrio sin cobrar, a las enfermeras que visitaban a los pacientes después de terminar sus rondas y a tantas otras manifestaciones de los valores del servicio público. Éstas no son las únicas historias que se pueden contar del empleo público, pero eran los materiales con los que los gobiernos rendían, obtenían la confianza de la gente y construían Estados y comunidades.

En la mayoría de los países desarrollados, aunque esta ética todavía existe, no es tan robusta como en el pasado. Ha sido erosionada por poderosas fuerzas socioeconómicas, entre ellas la creciente distancia entre la remuneración pública y las oportunidades en el sector privado, la dependencia creciente en el mercado y en los contratistas privados para la provisión de servicios públicos y el declive en la estima que se tiene por los funcionarios públicos. Cuando el servicio público es un trabajo más, no hay valores especiales que se vinculen a su realización por funcionarios públicos. Cuando las tareas se especifican en contratos, no hay diferencia entre que el trabajo se efectúe por empleados públicos o por una empresa privada que ha ganado su contrato a través de un proceso competitivo. Si el proceso o resultado del trabajo se puede especificar, el empleo público y privado son intercambiables. El trabajo lo realizará el que rinda más, medido a través del precio u otras variables.

Se puede argumentar que la ética pública es aun más importante cuando se utilizan medios privados para prestar bienes públicos. En estos casos hay un mayor riesgo de que los valores públicos se vean degradados por empresas privadas que cumplen la letra del contrato, pero no hacen más que lo que está especificado y tratan de cruzar por todos los atajos que pueden. Los gobiernos contemporáneos se enfrentan a una situación difícil: el desgaste de la ética del servicio público hace que la competencia y la contratación externa sean una opción atractiva, pero en ausencia de ética, poner las tareas en manos privadas puede hacer que se pierda lo que queda de valor en el servicio público. Algunos países distinguen entre las responsabilidades públicas nucleares, que no se pueden contratar, y los servicios estandarizados, que pueden sacarse a con-

curso público. Independientemente de dónde se traza la línea, los gobiernos necesitan reconstruir la ética del servicio público. Avanzar en esa dirección significa algo más que simplemente reclutar y formar funcionarios cualificados y comprometidos. El servicio público no será valorado en el interior de la administración hasta que no se valore en el exterior.

EL RENDIMIENTO COMO FOCO

Una ética internalizada de servicio público no está ya lo suficientemente extendida como para sostener el servicio público. Estímulos y refuerzos externos son necesarios en la mayoría de las situaciones para que las agencias y los servidores públicos permanezcan focalizados en el propósito del trabajo en lugar de los procedimientos que han sido programados para seguir. El foco constituye el puente entre un comportamiento internalizado y la capacidad externa de hacerlo cumplir, y es la base de los medios formales que permiten mejorar el rendimiento. El foco significa prestar atención a los resultados, tenerlos en mente, utilizar el rendimiento como un punto de referencia para juzgar cómo se ha trabajado y cómo debería trabajarse en el futuro. A pesar de lo insípido que pudiera parecer, el foco tiene el potencial de ser un instrumento muy poderoso, ya que llama la atención sobre los propósitos que están debajo del trabajo y las rutinas organizativas. Cuando políticos y directivos están focalizados en los resultados, se comportan diferente que cuando su atención está concentrada en los procedimientos.

El verdadero foco es algo permanente y sostenido, no una reflexión puntual sobre misión y objetivos. Esto se intenta a menudo pero raramente con efectos duraderos. Para hacer la diferencia, la organización tiene que estar obsesionada con el propósito, de forma que las acciones que adopta en la asignación de personas y recursos, en el diseño y prestación de servicios, la valoración de resultados y su retroalimentación a nuevas decisiones, están todas realizadas bajo la lente del rendimiento. Haber fijado objetivos explícitos contribuye al foco pero no es suficiente. No es extraño que muchas organizaciones fijen objetivos pero se olviden de ellos a la hora de adoptar las decisiones más importantes. La integración en la Unión Europea es un excelente caso de cómo funciona el foco. Los países candidatos adoptaron muchas decisiones, que, de otro modo, hubieran estado fuera de su alcance. El foco se refuerza por la visita frecuente de funcionarios europeos que repetidamente advierten que el acceso de-

pende del progreso en el cumplimiento de los requerimientos comunitarios.

Las declaraciones de misión y visión se han convertido en medios populares para focalizar las organizaciones en objetivos y resultados. Típicamente, se emplea un proceso participativo para elaborar y refinar las declaraciones que, cuando están terminadas, se exponen visiblemente en la oficinas. No hay, sin embargo, mucha base para pensar que vayan a tener un gran impacto en la organización, porque, cuando su novedad se apaga, forman parte del conjunto de cosas a las que los funcionarios no dan mucha importancia. Tienen en cuenta la declaración, pero raramente reflexionan sobre lo que significa o las implicaciones que tiene sobre la forma en la que realizan su trabajo. Estas declaraciones terminan siendo un ejercicio de relaciones públicas. El foco requiere una atención sostenida, debe ser renovado y reforzado, y si no es así, las rutinas lo desplazarán rápidamente.

La planificación estratégica es otro instrumento popular para focalizar misiones y propósitos. También se desarrolla a menudo a través de un proceso participativo que intenta examinar cómo la entidad debe transformarse a sí misma en respuesta a circunstancias u oportunidades cambiantes. En el sector público, sin embargo, estos planes tienden a ser más descriptivos que estratégicos, y sirven más para justificar la ampliación de presupuestos y programas que para reexaminar operaciones y propósitos. Cuando se les plantea a los directivos el escaso valor de estos planes en el reposicionamiento de la organización, a menudo responden que el proceso de preparación es más importante que el documento. En otras palabras, el foco alcanzado en la preparación del plan se pierde cuando la agencia vuelve a su actividad normal.

Las declaraciones de misión, los planes estratégicos y numerosas otras innovaciones de gestión que pretenden impulsar cambios organizativos, tienden a tener un efecto muy fugaz. Durante cierto tiempo movilizan las energías del personal para prestar atención a lo que hacen, pero sin refuerzo permanente el foco se apaga. Tanto en la empresa como en la administración pública, éste parece haber sido el destino de los programas de formación, los retiros y actividades similares. Cuando el mensaje de estas actividades choca con la realidad del trabajo, esta última prevalece. Mantener el foco tiene mucho que ver con hacer dieta para adelgazar. Hay que ser obsesivo para mantenerse en línea. Dado que la mayoría de las personas que hacen dietas

pierden el foco, las empresas de adelgazamiento se lucran con clientes que repiten. Esto ocurre también con la búsqueda del rendimiento ya que el fracaso de una reforma lleva a la otra.

RENDIMIENTO COMO MEDICIÓN

El esfuerzo para lograr un Estado que rinda ha dado lugar a todo un sector de la medición del rendimiento. La medición es la forma más conspicua de orientar el Estado al rendimiento; se considera el primer paso, aunque también es a menudo el único. La medición no es un instrumento nuevo; ya era central en el management científico de principios del siglo XX y en la emergencia de la administración pública como disciplina especializada. Uno de sus primeros tratados sistemáticos fue el trabajo de Clarece Ridley y Herbert Simon, que en 1938 elaboraron un monográfico titulado *Midiendo las actividades municipales*, que proponía medidas específicas para los sectores de educación, transporte, bibliotecas, obras públicas, salud y otras actividades. Este trabajo se basaba en la lógica de que “el resultado de un esfuerzo o actividad indica el efecto de dicho esfuerzo o actividad en el logro de un objetivo” (Ridley y Simon, 1942: 2). Se proponía, por ejemplo, que el rendimiento de la educación se midiera en términos de absentismo, índices de delincuencia de los estudiantes y del nivel cultural de la comunidad.

Bajo los estándares actuales, estas medidas pioneras eran poco sofisticadas. La amplia literatura reciente sobre estos temas ha aportado mucho desde el punto de vista metodológico, pero es discutible si el rendimiento del Estado ha avanzado mucho gracias a disponer de mejores medidas. Una de las discusiones inacabables de esta literatura se refiere a la distinción entre output y outcome, si una determinada medida constituye un outcome final o intermedio, si las palabras metas, objetivos y fines significan lo mismo o no. Seguramente, algo está mal cuando, después de tantos años, una parte importante de estos trabajos está dedicada a efectuar definiciones básicas, como si palabras como inputs y outputs estuvieran lejos de poder ser entendidas fácilmente. Las interminables discusiones sobre las palabras hacen pensar que la medición es un fin en sí mismo, que la medición del rendimiento se justifica a sí misma proponiendo definiciones. Quizás por esta razón, Donald Kettl, un especialista norteamericano en administración pública, ha sugerido que “la medición del rendimiento es como el tiempo. Todo el mundo habla de ello, pero no hay consenso sobre cómo

lograrlo” (citado en Osborne y Plastrik, 2000: 249).

La medición del rendimiento tiene un problema pero no el que indica Kettl. El problema principal no es la medición sino la aplicación. Se ha puesto mucha atención en lo primero y poca en lo segundo. Con algunas excepciones notables, los gobiernos que invierten en la medición del rendimiento raramente utilizan los resultados en la gestión de los programas. No fijan los salarios de los funcionarios con base en el rendimiento, no responsabilizan a los directivos por los resultados ni asignan los recursos presupuestarios desde estas bases. Los esfuerzos por presupuestar sobre la base del rendimiento casi siempre fracasan, al igual que las reformas que intentan vincular salarios y rendimiento. Es habitual que los gobiernos presenten información sobre el rendimiento en los presupuestos, informes anuales y otros documentos oficiales. No obstante, las publicaciones son un pobre sustituto de su genuina utilización.

Uno de los principales errores de juicio en los que incurre el movimiento a favor del rendimiento es que las organizaciones cambian por el simple hecho de tener información disponible sobre lo que hacen. Este optimismo se justifica raramente, ya que todas las organizaciones -sean públicas o privadas- tienen una gran capacidad de asimilar o desviar información sobre el rendimiento sin alterar sus políticas o programas. Es necesaria una voluntad política o gerencial sostenida para reorientar una organización en relación con lo que hace o lo que espera lograr. De hecho, el cambio parece más una condición que una consecuencia de un uso efectivo de la información sobre el rendimiento. La información no transforma las organizaciones, sino que las organizaciones, una vez transformadas, están incentivadas para aplicar información a su gestión del rendimiento.

Esta lección emerge claramente de la iniciativa británica Next Steps, que está considerada una de las reformas de la maquinaria gubernamental con mayor éxito en las últimas décadas. Next Steps transformó el gobierno británico separando la entrega de servicios de las funciones de definición de políticas de los ministerios. Los servicios han sido encomendados a más de 100 agencias ejecutivas autónomas, cada una de las cuales cuenta con su propio estatuto constitutivo (llamado documento-marco), que define sus funciones y la manera en la que se responsabiliza. Cada agencia negocia metas de rendimiento con el ministerio del que depende y elabora informes sobre el grado de cumplimiento de las mismas (una valoración favorable de la iniciativa Next

Steps puede encontrarse en Osborne y Plastrik, 1997). Next Steps ha sido un éxito en la medida en que las nuevas agencias y sus directivos han sido capaces de establecer medidas de rendimiento en el diseño y la entrega de los servicios. Sin las nuevas agencias, las medidas de rendimiento hubiesen tenido un escaso impacto.

Es muy difícil medir las capacidades organizativas. No sólo porque muchas variables entran en juego, sino porque la capacidad tiene más que ver con el potencial futuro que con el desempeño pasado. El “cuadro de mando integral” (balanced scorecard), una de las innovaciones en gestión del rendimiento más aplicadas en los últimos años, ha sido utilizado tanto por empresas como por administraciones públicas para medir su capacidad. Está basado en la idea de que un buen rendimiento depende de una buena organización. Los outputs sólo constituyen uno de los cuatro grupos de medidas consideradas. Las otras medidas son de procesos internos, calidad y clima del personal, y necesidades y grado de satisfacción de los usuarios. El carácter integral del cuadro de mando se refiere a la necesidad de contemplar los procesos internos a la par que los outputs y los outcomes en la medición del rendimiento. Como explican Kaplan y Norton (1996: 10), autores de esta herramienta, el cuadro de mando integral “equilibra medidas de outcome -el resultado del trabajo pasado- y las medidas que permiten explicar el rendimiento futuro”.

Algunos de los diseñadores de sistemas de medición del rendimiento consideran que el “cuadro de mando integral” es un paso atrás desde el punto de vista de los outputs y outcomes. Harry Hatry, el principal experto norteamericano en medición del rendimiento, considera que el cuadro de mando integral “implica que todas estas áreas tienen el mismo valor. Cuando hemos intentado que los funcionarios públicos se orienten a resultados (...) hay un riesgo de regresar a un énfasis excesivo en los procesos internos” (citado en Walters, 2000: 60). El cuadro de mando integral puede convertirse en otra moda en el desfile interminable de reformas gerenciales. A pesar de que no consiga una influencia duradera, esta herramienta lleva el mensaje de que la organización es importante; los resultados no se alcanzan sin más. El rendimiento no es un maná que cae del cielo y sólo se puede conseguir con mucho esfuerzo organizativo. Para que la administración pública sea efectiva, sus agencias y departamentos deben rendir. Las organizaciones públicas y los funcionarios que trabajan en ellas deben ser movilizadas y motivadas, financiadas y capacitadas para realizar las actividades

que generan resultados. Si estas organizaciones fracasan, los gobiernos igualmente fracasarán.

EL RENDIMIENTO COMO GESTIÓN

Conseguir que las organizaciones se gestionen por resultados es el deseo del movimiento a favor de la mejora del rendimiento. Ésta es una tarea difícil que requiere cambios, tanto en la cultura de las organizaciones públicas como en la manera en la que se gestionan. Para rendir de forma efectiva, las organizaciones deben cuestionar sus propósitos y objetivos heredados, redefinir lo que son y cómo operan, rechazar hábitos y rutinas, y redistribuir autoridad y responsabilidad entre los directivos, y entre ellos y los líderes políticos. Éstas son tareas mucho más duras de llevar a cabo que las popularizadas por la Nueva Gestión Pública en libros como “Reinventing Government” o “Banishing Bureaucracy” (Osborne y Gaebler, 1992). La Nueva Gestión Pública, aunque muy influyente, es sólo una parte del movimiento a favor del rendimiento. Sería un error concluir que los países que siguen fieles al modelo tradicional de administración pública no se interesan por el rendimiento o no han actuado para modernizar los servicios públicos. El rendimiento no es propiedad o interés exclusivo de un movimiento, sino que se ha convertido en el Santo Grial de la mayoría de los esfuerzos contemporáneos por innovar en la gestión pública.

Independientemente del camino seguido, las organizaciones que rinden necesitan ajustes, tanto en su cultura operativa como en su capacidad gerencial. Es necesario permitir que los directivos gestionen, permitiéndoles disponer de la necesaria discrecionalidad operativa. Pero no puede esperarse que estos mismos directivos se comporten de manera muy diferente si las organizaciones que lideran permanecen prisioneras de un modelo mental que bloquea los cambios en el modo en que funcionan.

El rendimiento depende de la organización, es decir, de la combinación de recursos humanos, financieros y otros para producir un resultado colectivo. Ahora bien, si la organización es el agente del rendimiento, también puede inhibirlo al poner necesidades y normas internas por delante de demandas y condiciones externas. Esto ocurre en el mercado, cuando las empresas desaparecen porque no se adaptan a las condiciones de mercado, y en los gobiernos, cuando los funcionarios están apegados a viejas visiones, a pesar de que otras nuevas sean prioritarias. Las organizacio-

nes tienen una cultura, “un sistema compartido de creencias, costumbres, valores, actitudes, prácticas, artefactos, símbolos y lenguaje. Representa la sabiduría y la aspiración colectiva (...) sirve para orientar la manera en la que un grupo resuelve problemas y se enfrenta a problemas más mundanos (...) La cultura se refleja en una estructura de relaciones sociales -dentro y fuera del grupo- y define derechos y obligaciones en un grupo que tiene una identidad común” (The Ewing Marion Kauffman Foundation, 2002: 51). Las entidades gubernamentales con una cultura fuerte tienen una personalidad propia y una forma característica de operar que se transmite de una generación de funcionarios a otra. Tienen su propia imagen -un sentido compartido de su misión o propósito fundamental, de las cosas que hacen, de cómo resuelven conflictos internos o responden a demandas externas- que no se rompe fácilmente porque cambien las circunstancias. Los funcionarios de estas agencias pueden desear rendir más, pero, atrapados en su laberinto cultural, puede que no sepan cómo hacerlo. El cambio puede representar un precio demasiado alto que pagar. Muchas empresas desaparecen porque no son capaces de transformarse; las administraciones públicas tienen un índice más bajo de mortalidad, pero no necesariamente por mejor rendimiento.

Cientos de libros se publican todos los años aconsejando a gobiernos y empresas sobre la forma de transformar las organizaciones. A pesar de la apariencia de conocimiento, los gobiernos tienen un abanico limitado de herramientas con las que hacer rendir organizaciones de cultura fuerte. Una es reorganizar las entidades existentes; otra es crear organizaciones nuevas. La organización era antes la herramienta preferida, pero su valor se cuestiona como consecuencia de los costes de alterar el organigrama y de la incertidumbre sobre los resultados finales⁴. Crear nuevas agencias es lo más rápido cuando los gobiernos están creciendo en funciones y empleados, pero no cuando prevalece la austeridad. Algunos de los instrumentos mencionados más arriba, como la planificación estratégica o la medición del rendimiento, pueden ayudar a las organizaciones a ajustar sus objetivos u operaciones. Las organizaciones comprometidas en su propia transformación pueden cambiar sus líderes, reentrenar a su personal, buscar el apoyo de políticos y grupos de interés y adoptar otras medidas que les permitan evadir los factores que bloquean el cambio.

La Nueva Gestión Pública pretende transformar las organizaciones gubernamentales. Se apoya en el argumento de que las formas tradicionales de regenerar

organizaciones están anticuadas. Favorece la terapia de choque, extrayendo las funciones operativas y de prestación de servicios de los ministerios y entregándolas a agencias ejecutivas que tienen una amplia libertad operativa, privatizando actividades gubernamentales o introduciendo mecanismos de mercado en el seno de los gobiernos, competencia, precios y contratos internos. En algunos países, la Nueva Gestión Pública ha ido más lejos, permitiendo a los usuarios de los servicios públicos elegir a los proveedores. Estas ideas han generado a menudo más controversia que cambio, ya que en no pocos países la provisión de servicios públicos por el mercado es todavía inhabitual. La ética del servicio público ha podido desvanecerse pero la presunción de que los servicios públicos se prestan por funcionarios públicos todavía está vigente.

El segundo camino para mejorar el rendimiento es aumentar la capacidad y autonomía gerencial. En las organizaciones, hacer cumplir las normas puede convertirse en el peor enemigo del rendimiento. En la medida en que los directivos describen sus responsabilidades en términos de observar y cumplir las normas y procedimientos, disminuye la atención que deben prestar a los resultados. Alternativamente, si su trabajo y el de sus organizaciones se define en términos de productos y resultados, pueden tratar de evitar las reglas que se interponen en su camino hacia los resultados. Por supuesto, las organizaciones bien gestionadas tienen que cumplir las normas y alcanzar resultados, pero es bien conocido que el crecimiento de normas y procedimientos penaliza el rendimiento y engendra el modelo mental contra el que lucha el movimiento a favor del rendimiento.

Mejorar el rendimiento requiere menos controles y menos énfasis en el cumplimiento de las normas. Las administraciones que pretenden lograr el rendimiento en el marco del modelo tradicional han intentado reducir los costes normativos simplificando y racionalizando la reglamentación. Las administraciones que siguen las recomendaciones de la Nueva Gestión Pública han ido mucho más lejos eliminando las restricciones a la discrecionalidad gerencial, desmantelando sistemas jerárquicos y controles internos e indicando a los directivos que son responsables por los resultados. Para los defensores de estas propuestas, la simplificación normativa no es suficiente, porque unos controles tienden a ser reemplazados por otros y los directivos no pueden orientarse al rendimiento hasta que dejen de estar sometidos a los requerimientos del proceso.

La Nueva Gestión Pública plantea un conflicto en relación con el comportamiento de los directivos. Por una parte, les da poder bajo la expectativa de que una vez libres de controles podrán aplicar su experiencia y conocimiento a la mejora del rendimiento. Por otra parte, la Nueva Gestión Pública tiende a ver a los directivos como agentes oportunistas que tienden a explotar las asimetrías de información -saben más sobre lo que hacen que sus jefes- más en su beneficio que en el interés general. La lógica del principal-agente está fuertemente interiorizada en la Nueva Gestión Pública, para la que no es posible mejorar el rendimiento reconstruyendo la ética de servicio público. Desde el tronco de la teoría principal-agente, la Nueva Gestión Pública se ha dividido en dos ramas. Una puede llamarse gerencialista y se apoya en la iniciativa de los directivos junto a una fuerte dosis de responsabilización; la otra es la lógica del mercado y prefiere aplicar privatización, competencia, libre elección del consumidor, mercados internos, tarifas y otros mecanismos semejantes (para una discusión de éste y otros modelos alternativos de gobernabilidad, ver Peters, 2001). Es habitual que se mezclen las dos ramas, pero el gerencialismo es dominante.

Incluso en los países más avanzados, la Nueva Gestión Pública es un trabajo inacabado. Mucho más se ha conseguido en liberar a los directivos de controles formales que en someterlos a nuevos mecanismos de responsabilización por resultados. Es muy raro que los gobiernos vinculen la remuneración de los directivos al rendimiento y más raro que los directivos sean cesados por no alcanzar los resultados. Muy pocos gobiernos presupuestan con base en los resultados esperados y pocos producen informes sobre rendimiento a los decisores. A pesar de que las auditorías de rendimiento han avanzado, la mayoría sigue limitándose a la verificación de las cuentas.

No hay duda de que las organizaciones funcionan mejor cuando prestan atención al rendimiento. Un liderazgo efectivo también ayuda, así como la disponibilidad de sistemas de medición e información de resultados. Las organizaciones que tienen éxito aprenden y se adaptan, cambiando lo que hacen y cómo lo hacen en respuesta a señales internas y externas. El rendimiento es una palanca poderosa para el cambio, aunque no siempre la más importante.

EL RENDIMIENTO COMO CONTRATO

La dificultad intrínseca que conlleva la trans-

formación de las organizaciones gubernamentales ha llevado a algunos países a establecer medidas más duras para asegurar que se logren los resultados esperados. En el mercado, los contratos, con sus derechos y obligaciones, son las instituciones que permiten responsabilizar a las partes por el cumplimiento de lo pactado. La responsabilización se logra a través de un conjunto de acciones e interrelaciones que incluyen: a) la negociación e implantación de acuerdos que establecen la actuación esperada de cada parte; b) el control del cumplimiento a través de la supervisión, informes y auditorías; y c) instrumentos en caso de incumplimiento. A pesar de que todos los contratos formales son incompletos, porque no pueden prever todas las situaciones que pueden surgir en la implantación, constituyen un medio vital de comunicar expectativas y conseguir resultados. Sin contratos formales, el mercado sería mucho más pobre y pequeño, con instituciones económicas menos desarrolladas y un menor número de transacciones.

Aunque los gobiernos hacen un amplio uso de los contratos adquiriendo bienes y servicios de proveedores externos, los contratos internos de rendimiento son todavía poco frecuentes. Algunos países, como Nueva Zelanda, han establecido contratos para definir las relaciones entre ministros y directivos, que especifican los recursos que estos reciben y los bienes y servicios que, a cambio, se comprometen a prestar. En Nueva Zelanda, por ejemplo, se utilizan acuerdos de rendimiento para especificar los resultados clave que deben alcanzar los máximos ejecutivos del departamento, y acuerdos de compra entre los ministros y los directores ejecutivos para especificar los outputs a proveer por los departamentos.

A diferencia de los contratos formales de rendimiento, son muy habituales los contratos informales basados en expectativas y relaciones. Un contrato implícito se produce cuando las partes en una relación saben lo que esperar uno del otro, a pesar de que sus obligaciones mutuas no se hayan especificado. Los presupuestos públicos, por ejemplo, son una mezcla de contratos formales e informales; formales porque limitan legalmente la cantidad y el propósito del gasto; informales porque buena parte de lo que se va a hacer con el dinero no está especificado. La descripción de Aaron Wildavsky (1964: 2) del presupuesto como un contrato que debe ser cumplido, aunque referida al caso de Estados Unidos, puede aplicarse, con los debidos cambios terminológicos, virtualmente a todos los países: "el Congreso y el presidente prometen suministrar recur-

sos bajo determinadas circunstancias y las agencias se comprometen a gastarlos en la forma acordada (...) [el presupuesto] impone una serie de obligaciones y controles mutuos a ambas partes. Hay que poner el énfasis en la palabra ‘mutuo’ porque es fácil suponer que el control se ejerce por los superiores de forma unilateral (...) El presupuesto consiste en una red de relaciones sociales y legales en las que todas las partes asumen compromisos y pueden invocar sanciones”.

No obstante, el presupuesto no es sólo un contrato, ya que desempeña otras funciones además de la asignación de los recursos públicos. Es una apelación política a los votantes, una declaración de las ambiciones gubernamentales, una guía de política económica, una base sobre la que organizar las actividades y el trabajo gubernamental, un proceso para extender las decisiones del pasado hacia el futuro y una forma de financiar agencias y actividades. Wildavsky (1964: 4) concluye que “los propósitos del presupuesto son tan variados como los propósitos de las personas (...) De nada sirve afirmar que sólo tiene un propósito cuando pueden ser todos”. Al ser algo más que un contrato, el presupuesto es menos un contrato. Sus compromisos tienen peso, pero no siempre y en todas partes en el mismo grado.

La lógica contractual también está presente en otros procesos gubernamentales. Al igual que el presupuesto, la función pública es una amalgama de requisitos formales y entendimientos informales. Los elementos formales establecen la manera en la que se seleccionan, promocionan, pagan y evalúan los funcionarios públicos; los elementos informales establecen la forma en la que las personas consiguen un puesto de trabajo y el trabajo que de hecho realizan. En la búsqueda del rendimiento, los gobiernos deben reequilibrar estos elementos dando mayor importancia a su parte formal. Un sistema de remuneración por resultados, por ejemplo, depende del establecimiento previo de metas y objetivos que hay que alcanzar o de la fijación de los estándares comparativos de referencia, de modo que el incremento de los salarios se fije en función de la mejora de resultados.

Hay pocos impedimentos técnicos para elaborar contratos de este tipo. Ahora bien, el hecho de que se utilizan poco indica que hay barreras de otra naturaleza. Un análisis de las mismas ocuparía mucho tiempo, pero se pueden identificar al menos aquellas barreras que dificultan la aplicación de los contratos como instrumentos para la mejora del rendimiento.

Los contratos reducen la responsabilización a las cuestiones expresamente especificadas en ellos, frente a un sentido normativo más general de responsabilidad pública. Cuando los contratos se utilizan para formalizar responsabilidades y relaciones, las cuestiones especificadas se convierten en una especie de checklist, que indica al agente lo que tiene que hacer para cumplir sus obligaciones. Del mismo modo que un contratista privado no va a realizar tareas no especificadas en el contrato, el agente de un contrato público no puede ser responsabilizado por la no prestación de servicios que no han sido previstos. La gestión por contrato implica la utilización de checklists, lo que obliga a detallar las tareas que deben ser cumplidas. Uno de los argumentos que pueden utilizarse contra la contratación externa de servicios es que, a diferencia de los funcionarios públicos, que tienen una amplia responsabilidad sin especificar para atender al público, los contratistas privados están obligados exclusivamente por los términos del contrato.

Los contratos generan un prejuicio hacia la especificación de los outputs en lugar de los outcomes. Los primeros pueden especificarse en los contratos porque están en el ámbito de control de los proveedores de los servicios; los segundos no pueden especificarse porque van más allá del control efectivo del proveedor. El modelo contractual aplicado en Nueva Zelanda especifica los outputs, pero, a pesar de la poca importancia atribuida a los outcomes, los impactos no son menospreciados (Schick, 1996). Los gobiernos que definen el rendimiento en términos de impactos sociales tienden a prescindir de los contratos.

Los contratos entre los líderes políticos (ministros) y los directivos intentan fortalecer el papel de los políticos para que los directivos actúen de acuerdo con sus dictados. No obstante, los contratos entre responsables públicos no producen los mismos efectos que entre privados: por un lado, en el sector público los políticos raramente pueden adoptar una posición totalmente distante; por otro lado, si los directivos fracasan, es poco lo que los políticos pueden hacer. Los contratos de compra que en Nueva Zelanda establecen lo que los directores ejecutivos deben producir, son normalmente redactados por ellos mismos y aprobados por los ministros con mínimos cambios. Adicionalmente, si los directivos fracasan, a los políticos les queda poco más que hacer que poner la otra mejilla. No pueden cerrar el Ministerio de Educación o despedir miles de maestros; incluso puede decirse que hay incentivos para premiar un mal rendimiento, incrementando los recursos asignados.

Claramente, los contratos en el sector público no son auténticos contratos. Estos acuerdos pueden impulsar el rendimiento focalizando a las partes en los resultados. De hecho, cuando el autor ha entrevistado a directivos públicos en Nueva Zelanda y otros países, éstos han destacado las relaciones que el contrato facilita y no tanto su contenido formal. En otras palabras, estamos ante contratos relacionales que, frente a los contratos formales que se caracterizan por términos muy estrictos, representan una relación continua a lo largo de la vida de las partes. Estos contratos poseen la fuerza de los incentivos que tienen las partes para comportarse de forma cooperativa y con mutua confianza en función de su interdependencia. Los ministros necesitan a los directivos para producir resultados y los directivos a los ministros para conseguir recursos y apoyo político. Escribir y gestionar un contrato puede reforzar esta relación, dando a las partes la oportunidad de discutir los avances y los problemas. Los directivos ganan acceso a los ministros y éstos tienen la oportunidad de recibir más y mejor información sobre resultados. Cuando la relación funciona bien, las partes pueden analizar el cumplimiento del contrato y otras cosas que afectan su relación, más allá de lo que está formalizado en el contrato.

Pensar en los contratos en términos relacionales tiene ventajas e inconvenientes. Las ventajas se relacionan con la posibilidad de cubrir los huecos que siempre se producen en los contratos formales, estableciendo expectativas y obligaciones que las partes reconocen aunque no estén claramente especificadas, desarrollando la confianza y la cooperación entre personas cuyos intereses son interdependientes y deben trabajar juntas de forma continuada, lo que reduce sus costes de transacción. Pero un uso muy amplio de contratos relacionales puede tener inconvenientes. Si las partes no han establecido la suficiente distancia entre sí, pueden reducir su capacidad de hacer cumplir los términos de la relación. Una relación muy amigable puede estimular la colusión a expensas del interés público, haciendo los contratos y las transacciones menos transparentes y abriendo la puerta a la corrupción. En los países poco desarrollados, la informalidad es un obstáculo al desarrollo al impedir la movilización y el uso eficiente del capital. La formalización de los contratos ha sido uno de los factores críticos en el desarrollo de los países occidentales. A pesar de ello, incluso en estos países, el rendimiento contractual depende a menudo de la calidad de la relación.

EL RENDIMIENTO COMO UN DERECHO

Si el mandato legal no es suficiente para mejorar el rendimiento, el último remedio puede ser la definición de los bienes y servicios como derechos que pueden ser exigidos por los ciudadanos y establecer cauces de reclamación judicial y administrativa en caso de incumplimiento. De hecho, el rendimiento como derecho está cada vez más extendido en los países desarrollados en forma de beneficios sociales que caracterizan el Estado del bienestar. La seguridad social, la sanidad, las prestaciones por desempleo y otros muchos beneficios atribuyen a los ciudadanos derechos concretos y específicos que pueden exigir a los gobiernos. Éstos no pueden negarse y deben reconocer y pagar esos beneficios independientemente de la situación presupuestaria. En un futuro, el rendimiento como derecho va a incluir no sólo beneficios económicos sino también servicios. De la misma forma que ahora tenemos derecho a una pensión o a un subsidio por desempleo, tendremos derecho a escuelas que eduquen a los niños, transporte seguro y accesible, que los funcionarios procesen con agilidad y cortesía nuestras solicitudes, y otros servicios. Este desarrollo está en marcha en los países más avanzados y va a expandirse en el futuro. Cuando el derecho a unos buenos servicios esté garantizado, el Estado que rinde será una realidad, siempre que el Estado sobreviva como proveedor de servicios y garante de los derechos.

Los servicios como derechos no se universalizarán de forma automática. Se iniciarán primero en los sectores que afectan directamente a las personas, como educación y salud, extendiéndose después a otras áreas. En un principio, estos derechos estarán poco definidos, con escasa especificación de las dimensiones cuantitativas y cualitativas del rendimiento. Progresivamente, bajo la presión de los grupos de interés, las ONGs, los tribunales de justicia, se irán definiendo. En no pocos casos, la mayor especificación de los servicios ampliará su alcance, con lo que el efecto neto será una ampliación de las responsabilidades gubernamentales. En sus etapas iniciales, estos derechos serán más bien simbólicos, sin aplicabilidad concreta; serán derechos sin remedios, pero sentarán las bases de derechos exigibles, incluyendo la compensación por una prestación inadecuada o la posibilidad de poder elegir entre proveedores alternativos del mismo servicio.

El rendimiento como derecho seguirá dos caminos diferentes que reflejan las dos direcciones adoptadas por la Nueva Gestión Pública. Uno es el del reconocimiento de los derechos como parte de la ciu-

dadanía, y el otro, la asociación de estos derechos al poder de un cliente en una relación contractual. El primero ve el rendimiento como producto del trabajo de organizaciones públicas; el segundo, a través de la competencia en el mercado. Las dos fórmulas pueden coexistir, pero el punto de equilibrio entre las dos puede variar considerablemente según los países. En un mismo país, algunos servicios pueden ser provistos simultáneamente por el Estado y el mercado. No es exagerado afirmar que, en el futuro, buena parte del carácter del Estado-nación va a depender de cómo se resuelva la tensión entre los modelos de cliente o ciudadano de estos derechos. El Estado rendirá de forma diferente en función de que trate a las personas como ciudadanos o como clientes.

Algunos anticipos de ambos modelos pueden observarse en ciertos países avanzados. Las cartas de servicios expresan el derecho de los ciudadanos a recibir servicios públicos satisfactorios; la contratación externa y los cheques representan la prestación a través del mercado. Las cartas comenzaron a utilizarse en el Reino Unido hace más de diez años y han sido imitadas desde entonces en diversos países. Aunque hay razones para pensar que las cartas se iniciaron con una intencionalidad política, rápidamente se convirtieron en un esfuerzo legítimo para mejorar los servicios públicos. La típica carta de servicios tiene tres elementos: metas de servicio, como la puntualidad del transporte público, premios para los mejores servicios públicos, y sistemas de compensación a los usuarios cuando los servicios están por debajo de un determinado nivel. Estos elementos tienen valor para los gobiernos que quieren demostrar su compromiso con el rendimiento; con el tiempo, sin embargo, la carta de servicios puede ser otro instrumento más con escaso impacto sobre el rendimiento.

Finalmente, la eficacia de las declaraciones que otorgan derechos a los ciudadanos depende del papel de los tribunales. Es probable que la definición de servicios como derechos de los ciudadanos lleve a una mayor intervención judicial en el establecimiento de los estándares, la medición de resultados y la asignación de recursos. No sería de extrañar si los tribunales fijasen estándares mínimos, reglas de elegibilidad o establecieran compensaciones. La parte del presupuesto público que es objeto de control por las decisiones políticas, que ya es pequeña en la mayoría de los países desarrollados, se reduciría aun más si el rendimiento se define como un derecho. Se pueden prever futuras batallas presupuestarias sobre si unos u otros servicios

pueden considerarse como derechos y sobre los criterios de valoración de los servicios públicos.

La alternativa sería convertir a los ciudadanos en clientes, permitiéndoles elegir el proveedor de los servicios que reciben. Una opción es que los gobiernos distribuyan cheques que permitan a los beneficiarios comprar los servicios de proveedores autorizados; otra es que el gobierno permita a proveedores privados competir libremente en la oferta de servicios. Una vez que el gobierno ha decidido que no es el único proveedor de servicios públicos o que los ciudadanos pueden elegir los servicios que desean, se abre un enorme abanico de posibilidades en el diseño y entrega de servicios. Más adelante nos referiremos a algunas de ellas, en las que el papel del Estado puede verse minado por la búsqueda del rendimiento.

Dar preferencia al mercado sobre el Estado significa que los ciudadanos están en una posición más débil que los clientes a la hora de exigir rendimiento. Una razón es que la democracia otorga a los ciudadanos un derecho limitado a expresar su opinión a través de las elecciones. Pueden decir sí o no a un candidato, pero no tienen la oportunidad de expresar sus opiniones o solicitar la mejora de un servicio determinado. Una vez elegidos, los políticos escuchan la cacofonía de las peticiones de los ciudadanos y las contrapesan con las demandas de los grupos de interés, las burocracias y otros funcionarios políticos. Los gobiernos raramente dan a los ciudadanos mejores viviendas o salud porque les han votado, y tampoco cambian la forma en la que se gestionan los servicios por el resultado de unas elecciones. Por el contrario, la conexión entre el cliente y la oferta del servicio es mucho más directa, incluso cuando el proveedor es una agencia gubernamental. Lo que convierte a los ciudadanos en clientes es su capacidad de elegir. Esta característica les da poder de una forma en que la ciudadanía no se lo puede dar.

Éste no es el lugar para considerar todas las implicaciones de la transformación de los ciudadanos en clientes, pero hay que constatar el creciente distanciamiento de los ciudadanos de la vida política en muchos países democráticos, bien porque los beneficios que se esperan del Estado se consideran derechos adquiridos o porque se consideran inadecuados o devaluados. El declive del Estado-nación empieza aquí, en la conversión de los ciudadanos en clientes. Claramente este paso no está dado todavía, porque la mayoría de los países democráticos no han avanzado tanto en ese camino. Pero si el rendimiento sigue siendo la fuerza impulsora

de las políticas públicas y la medida de los servicios públicos, es probable que en el futuro próximo nuevos pasos se produzcan en la misma dirección y, en consecuencia, el papel y las atribuciones básicas del Estado-nación se vean cuestionadas.

3. GOBERNABILIDAD: GOBERNAR SIN EL GOBIERNO NACIONAL

La sección anterior argumentaba que el movimiento a favor del rendimiento ha hecho que los gobiernos hayan adoptado medidas cada vez más fuertes para lograr buenos servicios públicos. En el pasado se consideraba que una fuerte ética de servicio público era suficiente, después se añadió el foco en el rendimiento, seguido de una serie de instrumentos de medición, cambios organizativos, obligaciones contractuales y derechos legales. Se consideraba que cada instrumento era un paso limitado en la cadena que lleva al rendimiento, con la posible excepción del último, que establece derechos legales para los ciudadanos a recibir un buen servicio. Todo lo que se interpone en el ejercicio de estos derechos se considera sospechoso, incluso el propio Estado. Si éste concede derechos pero no puede cumplir sus promesas, otras instituciones pueden ocupar su lugar.

El Estado-nación jugó un papel crucial en la construcción de la democracia y el mercado. El mundo sería más pobre y menos democrático y los individuos disfrutarían de menos libertades y menos servicios públicos si el Estado no hubiera florecido en el siglo pasado. No es una casualidad que el Estado-nación creciera en tamaño y prominencia, al mismo tiempo que se expandieron los mercados y los individuos ganaron en prosperidad y libertad. Pero, como otras instituciones antiguas, el Estado se está rompiendo por sus bordes y la demanda de rendimiento ha dirigido la atención a sus disfunciones reales o ficticias. Los agravios de los particulares contra el Estado-nación son formidables: se le acusa de estar distante de los ciudadanos, hacer un diseño y una entrega uniformista de servicios, haber formado una burocracia compleja y fría, tener procedimientos rígidos y complejos que inhiben el rendimiento, ser insensible a las necesidades e intereses de los ciudadanos, estar más dedicado al control que a los resultados, ser más receptivo a los ricos y poderosos que tienen menos necesidad de los servicios públicos que a los débiles y pobres que dependen completamente del Estado, e incapaz de enfrentarse a las fuerzas de la globalización que atraviesan las fronteras

del Estado-nación. A pesar de estas alegaciones, el Estado-nación no ha desaparecido, ni lo hará en las próximas décadas. Sigue siendo la principal maquinaria de financiación y regulación de los servicios públicos.

Sin embargo, la demanda de rendimiento está corroyendo la posición especial del Estado. La descentralización administrativa y fiscal ha transferido recursos del gobierno nacional a los gobiernos locales; agencias independientes han obtenido autonomía operacional del Estado al que sirven nominalmente; las organizaciones internacionales han incursionado en algunas de las funciones vitales del Estado-nación, incluyendo justicia criminal, defensa y política económica; las ONGs se han convertido en proveedoras de servicios y gozan de una posición cuasi pública en conferencias internacionales. Además, como ya hemos señalado, los mercados cada vez participan más en la prestación de servicios.

Estas fórmulas están implícitas en la idea de "governabilidad" que ha suplantado al gobierno en muchas de las discusiones sobre instituciones y políticas públicas. Aunque algunos consideran que la gobernabilidad es simplemente un término más amplio, otros la consideran un sustituto del Estado-nación. La gobernabilidad supone que transformar la maquinaria del Estado a través de la reforma de la función pública, el presupuesto y la reorganización administrativa -las actividades típicas de la reforma administrativa durante el siglo pasado- no es suficiente para mejorar el rendimiento. Las alternativas propuestas por la etiqueta de la gobernabilidad implican que la democracia política no es suficiente; celebrar elecciones libres y competitivas no asegura buenos servicios públicos. Lo que hace falta es una redistribución del poder. Las alternativas al Estado-nación sirven para quitarle poder y entregarlo a otros actores.

El caso contra el Estado-nación por su bajo rendimiento descansa en dos razonamientos: uno es gerencial y el otro político. El primero lleva a nuevos medios de prestación de servicios, y el segundo, a nuevos esquemas de distribución del poder político. No obstante, todas las alternativas al Estado-nación presentan un "déficit democrático", un eufemismo con el que se disimulan sus serias deficiencias políticas. Para la nueva congregación de la gobernabilidad, sacrificar un poco (o quizás mucho) de democracia política en el altar del rendimiento es un precio razonable para conseguir el resultado que desean.

Este punto de vista es evidente en la propuesta de nuevas instituciones globales. Las instituciones internacionales han auto-legitimado nuevas formas de gobernabilidad que carecen de los requisitos elementales de la democracia política. Se justifican con base en la existencia de "bienes públicos internacionales", que las naciones no pueden proveer por sí solas por sus límites geográficos. Los bienes públicos son evidentes en la política medioambiental, como la calidad del aire y otros valores ecológicos que sobrepasan las fronteras nacionales. La protección del medio ambiente es uno de los bienes públicos internacionalizados. Mantener relaciones pacíficas entre las naciones y procesar a las personas que han cometido crímenes contra la humanidad están en camino de convertirse en bienes públicos internacionales. La estabilización económica y la redistribución de la renta siguen siendo responsabilidades nacionales, pero no se alejan mucho de la argumentación anterior de que el mundo sería un lugar mejor si las políticas económicas estuvieran coordinadas y las disparidades de renta entre los países fueran reducidas. Estos ejemplos sugieren que la internacionalización de los bienes públicos está todavía en su infancia y es posible que incurse mucho más en las fronteras del Estado-nación a lo largo de este siglo.

Al mismo tiempo que ha sido presionado para ceder responsabilidades a las autoridades internacionales, el Estado-nación ha sufrido presiones para descentralizar los servicios entregando su control operativo a los gobiernos regionales y locales. El argumento en defensa de la descentralización es que los gobiernos nacionales están muy distantes y muy sujetos al criterio de la única talla para acomodarse a las diferencias en necesidades y preferencias locales. La forma tradicional de acercar los servicios públicos a los ciudadanos - la creación de oficinas locales- no llega lo suficientemente lejos, porque estas oficinas carecen de independencia política y de gestión; son meros instrumentos del gobierno nacional que no responden a las autoridades locales. La descentralización defiende que, para marcar la diferencia, es necesario que los servicios y los recursos que los financian en sectores vitales como la educación o la sanidad sean transferidos a los gobiernos locales. El Estado puede seguir jugando un papel estableciendo requerimientos básicos o mínimos, pero los detalles operativos, incluyendo la manera en la que se prestan los servicios, deben decidirse localmente.

La descentralización administrativa y fiscal normalmente amplía el déficit democrático. En la mayoría de los países, la participación electoral es menor

en las elecciones locales, la actividad gubernamental es menos transparente y el riesgo de corrupción es más grande. Sin embargo, estas deficiencias se dejan a un lado bajo el argumento de que los servicios mejoran cuando la responsabilidad es local. La descentralización es parte de una estrategia más amplia para desviar a los gobiernos nacionales de la responsabilidad directa por la prestación de servicios. Las raíces de esta estrategia pueden localizarse en un influyente artículo de Peter Drucker (1978: 233), "La enfermedad del gobierno", hace una generación. Bajo el argumento de que los gobiernos nacionales son inherentemente proveedores ineptos de servicios, Drucker argumentaba que debían concentrarse en las políticas, no en los servicios -debían guiar y dejar que otros remen. La noción de que guiar y remar son funciones que deben separarse no sólo ha estimulado la descentralización, sino la creación de agencias autónomas responsables de prestar servicios. Aunque la agencialización no haya llegado tan lejos como la descentralización, también contribuye al vaciamiento del Estado.

Nos preguntamos si un Estado eficiente puede guiar pero no remar, cuál sería su fuerza para impedir que los remeros lleven el barco en otra dirección. Quizás no mucha, porque una vez que disponen de autonomía operativa y recursos financieros, los gobiernos locales y las agencias tienen en su poder armas políticas con las que enfrentarse a las presiones de los gobiernos nacionales. Lo cierto es que no son ejecutores pasivos de la voluntad de los gobiernos nacionales. Sin capacidad operativa, el Estado nacional puede limitarse a ser el recaudador y financiador de los servicios que otros proporcionan, pero sin mucho que decir sobre la forma en que lo hacen. Ésta no es una posición atractiva políticamente para el Estado-nación, pero puede ser la que tenga que adoptar en el futuro.

La descentralización y la agencialización mantienen los servicios públicos en el seno del gobierno, pero hay quien argumenta que el rendimiento no aumentará hasta que no haya genuina competencia y los beneficiarios puedan elegir a los proveedores. Mientras el gobierno sea un monopolio tiene incentivos débiles para proporcionar servicios diferenciados a los ciudadanos. El argumento de que el Estado es un proveedor ineficiente y poco cuidadoso es más fuerte en aquellos países con gobiernos corruptos o ausentes. En algunos países, las organizaciones internacionales han desinvertido en el Estado transfiriendo recursos a las ONGs, organizaciones cuya legitimidad no depende de cumplir los requisitos de la democracia política. Aunque no

todas las ONGs se dedican a prestar servicios, hay algunas que combinan esta función con la de cabildeo y responsabilidades cuasi gubernamentales. ONG es una extraña denominación, referida a lo que estas organizaciones no son, pero no a lo que son; conlleva un fuerte mensaje antiestatal. A pesar de su variedad, las ONGs tienen una característica común: no son gobiernos. Son alternativas a los gobiernos porque éstos han fallado.

Muchas ONGs violan los principios básicos de la democracia política. Son autodesignadas, no electas; afirman que representan al pueblo, pero éste no les elige. No son responsables más que ante sus fundadores; se sientan junto a los gobiernos en las reuniones internacionales, pero no son gobiernos; tienen pocos de los sistemas de contrapeso y equilibrio de los gobiernos, pero combinan el cabildeo, la participación en la elaboración de políticas y la entrega de servicios. Se justifican con base en que los gobiernos no sirven bien a los ciudadanos, no rinden, y en un mundo en el que el rendimiento es crucial, ésta es justificación suficiente para legitimar las ONGs.

A pesar de repudiar el Estado, las ONGs tienen un fuerte interés en las políticas públicas que afectan a la sociedad. Esto las distingue del mercado, la otra alternativa no gubernamental al Estado-nación. Como mecanismos privados para la provisión de bienes públicos, los mercados se distinguen de las ONGs en que la elección la realizan los consumidores, no los líderes. Desde este punto de vista, los mercados parecerían más democráticos que las ONGs, aunque tienen otras características que les impiden proporcionar equitativamente los servicios públicos. De hecho, niegan los servicios a aquellos que no pueden pagar el precio establecido. Para contrarrestar este problema, los países que se apoyan en los mercados proporcionan asistencia económica, como los cheques, a las personas sin recursos suficientes, y obligan a todos los proveedores a servir a todos los clientes elegibles.

En cierto sentido, los mercados son la alternativa más radical al Estado porque extraen la provisión de servicios públicos de las manos públicas. Pero, en otro sentido, son menos radicales, porque han coexistido durante mucho tiempo con el Estado en la satisfacción de las necesidades sociales. Los nuevos instrumentos -las instituciones globales y las ONGs- han entrado en un mundo que tradicionalmente habían dominado los mercados y los grandes Estados. El lenguaje del rendimiento es familiar a los mercados aunque lo definen en términos mucho más estrechos que

los gobiernos. Las instituciones globales y las ONGs han prosperado con base en promesas o en su potencial, pero nunca han sido sometidas al mismo grado de exigencia que los gobiernos y los mercados. En la medida en que adquieren mayor prominencia, serán también revisadas y cuestionadas en términos de los resultados que producen.

4. EL ESTADO QUE RINDE: DE LA IDEA A LA PRÁCTICA

Nos podemos preguntar dónde dejan al Estado las incursiones en su territorio realizadas por los gobiernos locales, las agencias autónomas, las ONGs, las instituciones globales y el mercado. El Estado, como decíamos al principio, es todavía el proveedor o financiador de la mayor parte de los servicios públicos. El Estado no ha desaparecido, ni es fácil que lo haga en un futuro próximo. Sin embargo, no debemos quitar importancia a la desinversión en el Estado, especialmente en confianza y apoyo. Pero, como argumentábamos anteriormente, puede ser difícil que, incluso mejorando el rendimiento, el Estado sea absuelto de la acusación de mal funcionamiento, bien porque las expectativas continúan ascendiendo o porque los resultados raramente son lo suficientemente buenos. Un fallo del Estado puede poner en segundo plano miles de aciertos. El destino del Estado contemporáneo es fracasar aunque rinda.

Esta generalización no puede aplicarse a todos los países. Se aplica más a los bien gestionados que a los mal gestionados. En medio están todos los Estados que hacen una tarea razonable prestando servicios al público, pero que pueden y deben actuar mucho mejor. Algunos de estos países pueden ser estimulados por los instrumentos de mejora del rendimiento que hemos discutido, como la medición, la gestión y los contratos. También hay un riesgo considerable de que estos instrumentos sean introducidos como sustitutos del propio rendimiento, como fines en sí mismos, en lugar de como medios para revitalizar o racionalizar los servicios públicos. En muchos países, la reforma basada en el management ha sido un sustituto de la reforma de la gestión, lo que puede decirse especialmente de la medición del rendimiento. Al final del día, la mejora del rendimiento es esencialmente una cuestión de conseguir que las organizaciones y la gente que trabaja en ellas se comporten de modo diferente. Una parte esencial de un verdadero esfuerzo por mejorar el rendimiento es la preocupación por los resultados, como

parte de una ética del servicio público o de cambios formales impuestos que empujan a políticos y directivos para focalizarse en lo que tienen que conseguir y en lo bien que deben atender al público.

En los países más pobres, la llamada al rendimiento es más urgente y la apelación a mecanismos alternativos al Estado se hace más persuasiva. Muchas décadas de reforma del Estado han tenido poco impacto en países llenos de corrupción e ineficiencia. Las buenas intenciones han fracasado y las diferentes oleadas de reformas han dejado una escasa cosecha. Son países en los que la distancia entre la idea de rendimiento y la práctica es tan grande, y las perspectivas tan poco esperanzadoras, que se defiende la necesidad de buscar alternativas a los gobiernos como las que hemos expuesto anteriormente. Las economías en transición tienen una situación diferente; la mayoría cuentan con un Estado que rinde, aunque no tanto como sería deseable. Deberían desconfiar de las alternativas al Estado. La misma generalización es aplicable a las economías emergentes que tienen Estados fuertes pero un déficit de responsabilidad política. También les toca rehabilitar el Estado y no apoyarse en sustitutos.

Es propio de los movimientos de reforma que pongan en segundo plano las diferencias entre los países. Si algunos países destacan el éxito de la agencialización o la descentralización, otros se apresuran a seguirles. Este celo reformista genera mucha imitación y poca innovación en la medida en que los países convierten las buenas ideas aplicadas en otros lugares en ejercicios mecánicos. En el camino hacia el rendimiento, cada país debe ser consciente de dónde se encuentra; de otro modo, no podrá encontrar la tierra prometida del rendimiento.

5. CONSEGUIR QUE EL PRESUPUESTO RINDA

El Estado no puede rendir si el presupuesto no lo hace. Independientemente de la determinación de los gobiernos en orientar la gestión y la entrega de servicios hacia resultados, si las asignaciones presupuestarias se hacen al margen del rendimiento, también lo estarán los políticos y directivos. No obstante, conseguir que el presupuesto se oriente al rendimiento ha sido muy difícil de lograr, y la historia de esta reforma se caracteriza por muchos fracasos y pocos éxitos. También es cierto que el presupuesto puede contribuir al rendimiento, a pesar de que no exista un presupuesto formal orientado al rendimiento. Esta última sección ex-

plora por qué el presupuesto por resultados es algo elusivo y que se puede hacer en el marco de un presupuesto tradicional para estimular el compromiso del gobierno con la consecución de resultados.

El presupuesto combina algunas de las dimensiones discutidas en la sección segunda para estimular el rendimiento. En primer lugar, otorga al gobierno un foco extraordinario, encuadrando recursos gerenciales y políticos para producir una declaración anual de ingresos y gastos. Pocas cosas que hace el gobierno están más localizadas, y muy pocas se repiten todos los años. Aunque falte evidencia, los participantes en el proceso presupuestario discuten inevitablemente de cuestiones de rendimiento -cómo están funcionando los programas, qué se ha hecho para mejorarlos, si el gobierno está obteniendo el valor que espera de los recursos aplicados- a la hora de negociar las asignaciones de recursos. En segundo lugar, el presupuesto es un instrumento preparado para acomodar la medición del rendimiento. Su carácter cuantitativo le convierte en el instrumento ideal para vincular las cantidades gastadas con los resultados alcanzados. No obstante, pocos gobiernos vinculan dinero y resultados de esta forma, lo que explica la falta de éxito del presupuesto por resultados.

En tercer lugar, el presupuesto es un elemento crítico de la gestión pública. Ninguna organización pública puede operar sin dinero, y el control del dinero parece un medio muy apropiado para impulsar el rendimiento. Pero la conexión entre el presupuesto por resultados y la gestión parece ser inversa de la que espera encontrar el reformador. En vez de que el presupuesto influya en la gestión, lo que nos encontramos es que la gestión establece las condiciones en las que opera el presupuesto. Una implicación de esto es que resulta inútil reformar el presupuesto sin reformar en primer lugar el marco de gestión en el que opera.

En cuarto lugar, un presupuesto puede ser concebido como un contrato, en el sentido de que estipula los recursos disponibles y las actividades a realizar, y también en el sentido de que vincula a políticos y directivos a una forma de entender qué hacen las organizaciones y cómo funcionan. El presupuesto vinculado al rendimiento puede entenderse como un esfuerzo para formalizar estos contratos especificando los resultados a conseguir. Al mismo tiempo, el presupuesto puede ser un ejemplo de relaciones en las que los contratos informales son superiores a los formales, al menos en la medida en que estos últimos son difíciles de negociar y hacer cumplir.

Finalmente, el presupuesto operacionaliza el concepto del rendimiento como un derecho al crear ciertos derechos para los ciudadanos en forma de pagos debidos por el gobierno. El presupuesto puede extender también estos derechos a los servicios, generando derechos tangibles a recibir servicios accesibles y de alta calidad. Éste es el mayor reto del presupuesto orientado al rendimiento, ya que está en el núcleo de lo que se entiende por Estado orientado al rendimiento. En este contexto, el presupuesto por resultados estaría asegurado y podríamos decir que sería superfluo. Estaría asegurado porque el gobierno estaría obligado a rendir, y sería superfluo porque los Estados rendirían aunque el presupuesto no esté orientado a ello.

El presupuesto por resultados es una vieja idea con un pasado decepcionante y un futuro incierto. Su arranque en Estados Unidos se produjo en 1949, cuando la Comisión Hoover sobre la Organización del Poder Ejecutivo recomendó que “todo el concepto presupuestario del gobierno federal se reorganizara para adoptar un presupuesto basado en funciones, actividades y proyectos; a esto le llamamos un presupuesto por resultados”⁵. El hecho de que este concepto reapareciera medio siglo después (denominado “presupuesto basado en resultados”) sugiere la falta de progreso efectivo en su puesta en práctica. A pesar de todos los esfuerzos, el presupuesto de casi todos los países está basado en inputs, los recursos que permiten que el gobierno funcione, como el personal, los suministros, los viajes y el alojamiento. Estos apartados dominan el discurso presupuestario y son muy difíciles de sustituir cuando se introduce el presupuesto por resultados, como indica la experiencia de Estados Unidos. Un prominente académico norteamericano lo expresa de esta forma: “De hecho, presupuestar por resultados es extremadamente difícil (...) es mucho más fácil presupuestar y controlar los recursos simplemente con base en la organización y el objeto. El presupuesto por resultados no elimina estos conceptos, sino que añade otras categorías, pero las cuentas deben seguir siendo llevadas, los pagos realizados y el control asegurado por organización y objeto del gasto” (Mosher, 1954: 81). En otras palabras, cuando un directivo tiene que elegir entre dos formatos alternativos de presupuesto, uno que le da información sobre las cantidades que le permiten pagar los salarios de los funcionarios y otros gastos, y otro que le informa sobre el coste de los bienes y servicios, es probable que prefiera el primero.

El presupuesto por resultados es complejo por otra razón, ya que hay muchas variedades del mismo.

Todos los gobiernos que ordenan la información presupuestaria en cargas de trabajo, actividad o servicios afirman tener un presupuesto por resultados. Para clarificar el significado es posible distinguir entre dos versiones del presupuesto por resultados: una más general y otra más estricta. La más general considera un presupuesto por resultados todo aquél que presenta información sobre lo que hacen o van a hacer las entidades con los recursos que reciben. En un sentido más estricto, el presupuesto por resultados es aquél que vincula explícitamente cualquier incremento en la asignación de recursos a un incremento en los outputs u otros resultados. El concepto amplio se fija en la presentación, y el concepto estricto en la asignación. Muchos gobiernos cumplen la definición amplia y muy pocas la estricta.

La diferencia entre ambas definiciones va al núcleo del Estado que rinde. Simplemente añadir al presupuesto información sobre actividades no va a lograr que el gobierno se tome en serio el rendimiento, mientras que asignar recursos con base en los resultados esperados puede conseguir algún efecto. Esta versión del presupuesto tiene que estar soportada por medidas de coste que permitan a los gobiernos vincular los incrementos en recursos a incrementos en resultados. Pocos gobiernos tienen esta capacidad. La contabilidad de costes es un requisito de esta versión del presupuesto por resultados y pocos gobiernos han invertido en ello porque tienen pocos incentivos para hacerlo. Frente a lo que hacen las empresas, no tienen necesidad de recuperar costes y raramente cobran por los servicios en función del consumo realizado. Adicionalmente, los presupuestos públicos son fijos, de modo que los recursos asignados no varían con el volumen producido, ni aumentan si crece la actividad, ni las agencias tienen que devolver recursos si el volumen producido es menor. En muchas empresas, los recursos disponibles varían según el volumen producido.

El hecho de que el presupuesto por resultados sea tan difícil de lograr no significa que el rendimiento sea una tarea imposible. Los Estados que tienen presupuestos convencionales basados en recursos tienen un amplio espacio para preocuparse por el rendimiento en la asignación de recursos incrementales. El rendimiento tiene sitio en la mesa del presupuesto, pero debe interactuar con sus diferentes orientaciones.

Su influencia dependerá, no obstante, de quiénes se sientan a la mesa, es decir, de la orientación de los responsables de elaborar el presupuesto. Como hemos

mencionado antes, el presupuesto por resultados sólo puede prosperar en un marco en el que se les da mucha importancia. Este autor no conoce un solo caso de implantación sostenida del presupuesto por resultados que no estuviera acompañada de otras transformaciones en la gestión pública que fortalezcan el rendimiento. Los gobiernos que no gestionan por resultados no presupuestan por resultados, incluso si establecen sus adornos formales. La misma interdependencia se produce en todas las principales innovaciones presupuestarias, no sólo las ligadas al rendimiento. El presupuesto no puede ser reformado al margen del contexto de gestión en el que opera. Este vínculo hace la reforma presupuestaria al mismo tiempo más fácil y más difícil; más difícil porque la agenda de reforma debe ampliarse hacia otros dispositivos de la gestión pública, y más fácil porque el presupuesto por resultados puede aplicarse cuando la gestión se orienta a resultados.

El presupuesto por resultados tiene un lugar importante en el Estado que rinde, más como efecto de adaptarse al rendimiento que como facilitador del mismo. Esto supone un giro copernicano en el presupuesto. En lugar de ser la locomotora que tira de la reforma, el presupuesto por resultados sería el furgón de cola que demuestra que las transformaciones se han realizado. Para que la reforma se produzca puede ser mejor ir en el desfile que encabezarlo.

NOTAS

¹ La reforma gerencial en Australia, Francia, Nueva Zelanda, Suecia y el Reino Unido se presenta en Schick, 1997.

² Este sistema de requerimientos se describe en The World Bank (2002).

³ Esta visión está recogida en The New Zealand Treasury (1987). Este documento preparado por el Ministerio de Finanzas para el gobierno electo de Nueva Zelanda ejerció una fuerte influencia en la reforma subsiguiente del sector público.

⁴ Hay algunas excepciones a esta generalización. A finales de los ochenta, Australia fusionó ministerios, y en 2002, Estados Unidos consolidó agencias que pertenecían a diferentes ministerios en el Departamento de Seguridad Interior.

⁵ Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (United States) (1949), Report, p. 8.

BIBLIOGRAFÍA

- Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (United States) (1949), Report, Washington, Government Printing Office.
Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 30. (Oct. 2004). Caracas. 23
- Drucker, Peter (1978), *The Age of Discontinuity*, New York, Harper Torchbooks.
- Kaplan, Robert y Norton, David (1996), *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*, Cambridge, Harvard Business School Press.
- Mosher, Frederick C. (1954), *Program Budgeting: Theory and Practice, with Particular Reference to the U.S.*, Chicago, Public Administration Service.
- Osborne, David y Gaebler, Ted (1992), *Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- Osborne David y Plastrik, Peter (1997), *Banishing Bureaucracy: the Five Strategies for Reinventing Government*, Reading, Addison-Wesley Publishing Company.
- (2000), *The Reinventor's Fieldbook: Tools for Transforming Your Government*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Peters, B. Guy (2001), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Pharr, Susan y Putnam, Robert D. (eds.) (2000), *Dissaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, Princeton, Princeton University Press.
- Ridley, Clarence E. y Simon, Herbert (1942), *Measuring Municipal Activities: a Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*, Washington, The International City Managers' Association.

- Schick, Allen (1996), *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change: a Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury*, New Zealand, Wellington, State Services Commission and the Treasury.
- (1997), *Modern Budgeting*, Paris, OCDE.
- (1998), "Why Most Developing Countries Should not Try New Zealand's Reforms", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 N° 1, Washington.
- The Ewing Marion Kauffman Foundation (2002), *Set for Success: Building a Strong Foundation for School Readiness Based on the Social-Emotional Development of Young Children*, Kansas City, EMKF.
- The New Zealand Treasury (1987), *Government Management*, Wellington, The New Zealand Treasury.
- The World Bank (2002), *Best Practices in Customs Reform: Lessons from Morocco*, Washington, The World Bank (PREM Notes N° 67).
- Walters, Jonathan (2000), "Buzz over Balances", en *Governing*, Washington.
- Wildavsky, Aaron (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little, Brown and Company.

EL ESTADO Y SUS CAPACIDADES

NOTAS "EN CLAVE" DE AMÉRICA LATINA

FABIÁN REPETTO

INTRODUCCIÓN

La primera década del siglo XXI está representando para América Latina en general y Argentina en particular un camino lleno de incertidumbres, negativas herencias y oportunidades. Todo junto y al mismo tiempo.

Incertidumbres, porque los cambiantes escenarios (en particular económicos pero también en el plano de la geopolítica y las pautas culturales) afectan la posibilidad de que los países (sobre todo los menos desarrollados) puedan predecir las características básicas de los caminos por donde habrán de transitar a mediano plazo sobre todo en contextos cambiantes, complejizándose así el rol de los gobiernos en la tarea de guiar a las poblaciones hacia futuros más o menos predecibles y deseables.

Negativas herencias, en tanto históricos problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la discriminación, sumados a nuevos fenómenos como la exclusión y la vulnerabilidad, han atravesado las puertas hacia el nuevo siglo sin visos de resolución, combiniéndose con otras cuestiones igualmente importantes, por ejemplo las asimetrías de poder, las debilidades institucionales y las dificultades de una inserción apropiado en los mercados internacionales.

Oportunidades, porque por primera vez en su historia, la región ha ido avanzando de un modo sólido y legítimo en el fortalecimiento de las prácticas democráticas (aún con sus problemas), al mismo tiempo que comienzan a avisarse tenues acuerdos respecto a los aportes que los actores del Estado, el mercado y la sociedad civil sin fines de lucro pueden hacer, a través de cierto tipo de "división del trabajo" que será propio a cada país, en la construcción de los futuros nacionales en un escenario económico complejo pero no por eso necesariamente hostil a las economías latinoamericanas.

El eje argumental que guía este trabajo puede ser formulado del siguiente modo: Para avanzar en la

concreción del macro-objetivo de lograr mejores sociedades en América Latina, entendiendo por *mejores sociedades* aquellas que combinan virtuosamente importantes niveles de igualdad con amplias y ejercidas libertades individuales y públicas, se requiere contar con sólido y sostenible desarrollo (entendido éste en sentido amplio) y una ciudadanía integral y efectiva. Para ello, un Estado con sólidas capacidades administrativas y políticas es sin duda una condición necesaria.

Cómo lograrlo es la pregunta más difícil de resolver en los tiempos que corren, no sólo porque cada país tiene sus propias condiciones iniciales, sino porque el mismo principio de la soberanía nacional (cuestión que incluye por supuesto los conflictos de intereses e ideológicos al interior de cada contexto) nos alerta sobre la necesidad de alejarnos de la tentación de proponer caminos comunes para realidades que no lo son, por ejemplo referidas al modo y los tiempos de avance hacia lo que hemos dado en llamar *mejores sociedades*. Más bien, parece pertinente sugerir solamente una serie de aspectos propios de la construcción/reconstrucción de capacidades estatales, en tanto aspecto crucial de cualquier intento de avanzar virtuosamente en el desarrollo socio-económico y el fortalecimiento de una ciudadanía democrática.

El trabajo se inicia con una breve reflexión acerca de cuestiones del desarrollo y la ciudadanía en América Latina. A continuación se explora el contexto en que vuelve a emerger la preocupación por el Estado y sus capacidades, a partir de lo cual se explora con énfasis cuestiones conceptuales de dichas capacidades estatales. Se concluye retomando cuestiones propias del actual contexto regional y sus vínculos con la siempre compleja y difícil construcción/reconstrucción de las capacidades administrativas y políticas del Estado.

Las complejidades del desarrollo y los claroscuros de la construcción de ciudadanía

Asociado fuertemente a aspectos económicos, "el desarrollo" como concepto ha ido expandiendo sus fronteras, transitando por la idea de desarrollo social hasta el más reciente de desarrollo humano. Sin avanzar

aquí en el recorrido de esa camino, a la vez histórico y analítico, sí es pertinente acompañar a Sen (1988) cuando señala que en tanto el desarrollo se preocupa por el logro de una vida mejor, la economía del desarrollo debe incorporar también entre sus preocupaciones la naturaleza de la vida que la gente es capaz de vivir. El mismo autor coloca entonces el acento en que, si bien no hay duda de que dadas ciertas condiciones el aumento de la riqueza puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de las personas, este proceso requiere también de la expansión de suministro de alimento, vestido, vivienda, servicios médicos, instalaciones educativas, etc, así como la transformación de la propia estructura productiva, de modo tal que crecimiento devenga en desarrollo.

Muchas y complejas han sido las transformaciones de la economía en tiempos recientes, no sólo en América Latina sino a nivel mundial. La llamada “globalización” ha puesto al descubierto nuevas dinámicas en el plano del comercio, el cambio tecnológico, la producción industrial, la economía de los servicios y del conocimiento, etc y, sobre todo, en lo referido a las reglas bajo las cuales se toman las decisiones públicas¹. Claro está que no todos las regiones cuentan con las mismas posibilidades de incorporarse al lado positivo del nuevo contexto, así como es diferente el posicionamiento y el rango de posibilidades entre los propios países de una misma región, pongamos por caso América Latina.

Resaltando la necesidad de pensar y llevar adelante el desarrollo desde una óptica integral, CEPAL sostuvo: “El objetivo central de elevar los niveles de bienestar del conjunto de la población no se logrará sin avances significativos en la consolidación de economías dinámicas y competitivas, capaces de enfrentar los retos de un mundo globalizado (...) Los patrones de desarrollo no son “neutrales” en terminos sociales y es posible, por lo tanto, encontrar y promover encadenamientos sociales más eficaces, los que, además, incrementan el impacto de la política social” (2000:50). Agregando: “Los temas relativos al desarrollo económico y social se entrecruzan, por otra parte, con aquellos asociados al desarrollo sostenible. Este último plantea, antes de nada, problemas de equidad y, muy especialmente de equidad intergeneracional, en un contexto en el cual los intereses de las generaciones futu-

ras no están adecuadamente representados en las decisiones políticas” (*Ibidem*:51).

Hoy en día, a diferencia de otros momentos de la historia de la región, el debate sobre la desigualdad comienza lentamente a ocupar un primer plano de la agenda política y económica. En un documento más o menos reciente, funcionarios del Banco Mundial afirmaron: “La evidencia disponible sugiere que América Latina es y ha sido la región más desigual del mundo. Las diferencias en desigualdad con respecto al resto del mundo no han cambiado significativamente en los últimos 50 años. La evaluación de América Latina como una region de alta desigualdad no está restringida al ingreso. La misma conclusión surge cuando se considera la distribución del consumo, tierra, estado de salud, y algunas medidas de representación política” (De Ferranti *et al*, 2005:66). ¿Cómo enfrentar esta situación si el horizonte anhelado es construir mejores sociedades?

“Mejor ciudadanía” parecería un aspecto central en cualquier tipo de respuestas a dicho interrogante. En el último cuarto de siglo, América Latina ha recorrido de modo masivo (aún con sus avances y retrocesos) el camino hacia una institucionalidad formalmente democrática, lo cual constituye un fenómeno positivo tomando en cuenta el pasado reciente, plagado de dictaduras militares y regímenes autocráticos. Se trató de un proceso guiado por la ilusión de la recuperación de la política, en particular en la interpretación que de ésta da Galtung (1998:222), cuando señala: “La política es la transformación del conflicto. La buena transformación del conflicto se basa en empatía con las preocupaciones de todas las partes, es creativa y no es violenta. La democracia, esa cosa evasiva, aparece afirmando saber cómo lograr esto”.

En esta línea de razonamiento, el mayor aporte que la democracia le puede hacer al entorno político-institucional del proceso de construcción de mejores sociedades es fortalecer el sistema de derechos, ampliando por ende los márgenes de la ciudadanía y facilitando así la construcción de consensos pro-democráticos (Gordon, 2002). En una historia reciente dónde la tendencia de las políticas sociales ha sido cristalizar “ciudadanías duales” (Fleury, 2000) y “ciudadanías asistidas” (Bustelo, 2000), resulta muy pertinente retomar la pregunta por el impacto concreto de las reglas y

¹ Una buena caracterización de este último punto se observa en la aseveración de Vito Tanzi, cuando afirma que la globalización...“está forzando a los países a comportarse, más que en el pasado, de acuerdo con las reglas del Mercado (...) La globalización está reduciendo los grados de libertad que los gobiernos nacionales tenían en el pasado en muchas áreas de política. De alguna manera, este proceso representa una transferencia de algunos poderes o funciones de los *polymakers* de los gobiernos nacionales hacia las fuerzas del mercado” (citado en Garnier, 2004:94).

mecanismos democráticos en la calidad de la ciudadanía en las sociedades latinoamericanas. Al fin de cuentas...“El asunto real es la garantía real y procedimental de esos derechos. Es cuestión de su exigibilidad tanto política como judicial” (Carrillo Flórez, 2004:322).

La democracia, como sistema de reglas formales pero también informales, se constituye entonces en la plataforma éticamente deseable para que las múltiples voces y necesidades se expresen. Al respecto, O'Donnell señala: “La política, incluso por cierto la política democrática, es tanto conflicto como consenso. Introducir en la agenda pública temas estrechamente asociados a las desigualdades sociales existentes, argumentar que ciertas necesidades son derechos positivos que pueden ser esgrimidos frente al estado y a la sociedad y debatir acerca de las prioridades relativas de diferentes tipos de derechos y capacidades, son todos temas conflictivos y lo son en mayor medida cuanto más desigual es una sociedad y cuanto más habituados a sus privilegios están sus sectores y clases dominantes. Esta es una realidad inevitable, sobre todo en democracias políticas que coexisten con sociedades sumamente desiguales” (2003:114)².

Sojo (2005) explora distintas aristas del debate sobre ciudadanía, entre ellas una que observa de modo realista el vínculo entre política democrática y ciudadanía, cuando afirma que en América Latina el fortalecimiento de la ciudadanía política es parcial, donde la modernización de las tecnologías electorales conviven con procesos políticos que abundan en prácticas excluyentes y volátil garantía en cuanto al cumplimiento de las promesas de campaña. Esto, según el autor, tiene efectos muy críticos sobre el objetivo de avanzar hacia mejores sociedades, en tanto la ciudadanía está en el centro de los mecanismos de integración social. Y en la medida que no hay derechos sin movimientos sociales o discursos que los exijan, los problemas derivados de los procesos de desarrollo van en detrimento de la consolidación de una ciudadanía que cumpla con el principio de la universalidad de los derechos sustantivos, que articulen virtuosamente las dimensiones de lo civil, lo político y lo social.

EL RE-DESCUBRIMIENTO DEL ESTADO Y SUS CAPACIDADES

“La idea de que la construcción del Estado, en oposición a su limitación o reducción, debería constituir una prioridad en nuestro programa político, puede parecerles aberrante a algunas personas. Al fin y al cabo, la tendencia dominante en la política mundial en los últimos años ha consistido en criticar “el gran gobierno” y tratar de desplazar las actividades del sector estatal a los mercados privados o a la sociedad civil. Sin embargo, en el mundo en desarrollo los gobiernos débiles, incompetentes o inexistentes son fuente de graves problemas”.

Francis Fukuyama (2004).

“Más vale tarde que nunca”, expresa un dicho popular.

A lo largo de la historia, y en particular en la joven historia de América Latina, se ha discutido muchas veces el alcance y rol del Estado, tanto en lo referido a apuntalar determinados modelos de desarrollo como de incidir en los rasgos fundamentales de las estructuras sociales de quienes habitan los territorios donde se asienta su dominio político (por ejemplo en clave de ciudadanía). En particular en las últimas décadas el péndulo se ha movido en diversas direcciones, desde los extremos de posiciones fuertemente estatistas hasta posiciones donde se confiaba ciegamente en las soluciones del libre mercado.

Afirma Lechner: “Gran parte de los países latinoamericanos ha realizado en mayor o menor medida una profunda reforma del Estado en los últimos años. Las medidas lograron avances importantes en reducir la actividad empresarial del Estado, disminuir la administración pública y modernizar el marco institucional. No obstante, es un proceso inconcluso por su enfoque unilateral. Frecuentemente las reformas tuvieron como único propósito incrementar la eficiencia del Estado en

² Afirma Hardy (2004:285): “La capacidad de los sistemas democráticos para procesar las demandas, darle espacio a los diversos intereses y procesar adecuadamente los conflictos que derivan de éstos, optando por los intereses sociales mayoritarios de la ciudadanía, hace la diferencia en la calidad de las políticas sociales”.

función de la economía capitalista de mercado; carecieron, pues, de una comprensión cabal del Estado y no tomaron en cuenta ni las diferentes funciones que éste cumple en la producción y reproducción del orden social ni, a la inversa, las profundas transformaciones del orden existente y su impacto en las coordenadas básicas de la acción estatal” (1995: 174).

Siguiendo a O’Donnell, podemos señalar que en el trasfondo de estas transformaciones se halla la no siempre clara distinción entre dos diferentes dimensiones del Estado. Una de ellas se relaciona con el tamaño e influencia relativa del aparato estatal, mientras que la segunda se refiere a la fuerza o debilidad del Estado como un todo, es decir, no sólo del aparato estatal pero incluyéndolo también. De acuerdo a este autor “(...) los intentos actuales de reducir el tamaño y los déficits del “Estado como burocracia” también están destruyendo el “Estado como ley” y la legitimación ideológica del Estado” (1993: 68).

Atendiendo a que los cambios pro-mercado afectaron en la década pasada a ambas dimensiones, ¿se avanza hoy hacia posiciones menos fundamentalistas? Casi cerrando la primera década del siglo XXI, vale acompañar a Thorp, quien afirmó: “Los puntos de vista extremadamente partidarios del libre mercado, que se generalizaron a principios de los años ochenta, se han moderado hacia una interpretación mucho más compleja del papel del Estado y de las posibilidades de influencia entre la sociedad civil y el gobierno” (1998:301).

Al explorar los legados de las reformas estructurales, Sojo (2005) se refiere a dicha etapa como “modernización sin Estado”, indicando que las tendencias hacia la privatización de lo público se expresaron en tres aspectos: desestatización de la vida social, desterritorialización de los procesos socioeconómicos y mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad. Observando la cuestión fiscal y su impacto sobre el rol del Estado, este autor indica que los impuestos al consumo van siendo más significativos que los impuestos a los ingresos, a la par que la cultura tributaria queda asociada a una vinculación rentabilista, donde la responsabilidad de pagar los impuestos se define en relación con la calidad de la oferta pública. Completa el argumento Filgueira, cuando afirma: “Dentro de las funciones básicas del Estado, la función recaudadora también ha constituido una debilidad estructural

de los Estados latinoamericanos” (2008:84).

Los resultados de las reformas no fueron nada buenos en materia de recuperación de las capacidades estatales³. Aún cuando las economías ganaron en eficiencia, los Estados latinoamericanos siguieron acumulando “deudas” en términos no sólo de calidad en la gestión pública, sino también en otros dos aspectos fundamentales: por un lado, en cuanto a velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos; por el otro e intrínsecamente ligado al anterior, en lo relacionado con decidir y gestionar políticas públicas de amplia cobertura y calidad tendientes a promover una efectiva protección ante la estructura de riesgos que enfrentan sus sociedades. Atendiendo a situaciones bastante usuales en la región, Acuña señala: “Una sociedad en permanente refundación institucional no puede sino sufrir devastación en sus capacidades estatales y de diseño e implementación de políticas públicas” (2008:111). Esto conduce a explorar con más detalle el tema de las capacidades estatales, en tanto “asignatura pendiente” en gran parte de la región.

El lento y complejo reingreso del Estado al centro de los debates sobre el vínculo entre política, economía y sociedad se ha sustentado en el reconocimiento de que su presencia, y no cualquier presencia sino una asociada a capacidades, es condición necesaria (como lo recuerda Fukuyama, antiguo promotor de la idea del “fin de la historia”) para evitar problemas importantes que afectan a las sociedades nacionales y al sistema internacional en su conjunto. Capacidades, en suma, que se irán conformando en tensión con los tamaños del aparato administrativo y los recursos (humanos, políticos y fiscales) en juego. Esto implica, en síntesis, que aquellas no podrán construirse descontextualizadas de las condiciones realmente existentes en los planos de la administración, el poder y el entorno fiscal.

Rothstein (1998) señala que la capacidad del Estado se ve afectada, al menos, por los tres siguientes factores: el grado de incertidumbre al que se asocian sus intervenciones concretas de política pública; la dificultad para conformar organizaciones adaptables y abiertas al aprendizaje de tal modo que puedan enfrentar esas incertidumbres; y la compleja tarea de aplicar, durante la implementación, medidas tendientes a obtener legitimidad.

³ En Rodríguez Gustá (2007) se puede encontrar una excelente revisión de las tensiones analíticas que afectan el debate académico y político sobre las capacidades estatales.

Esa construcción, y en algunos casos re-construcción de la gestión estatal desde el prisma de sus capacidades ha pasado por muchos momentos, en tiempos recientes, donde han abundado ejemplos en los cuales los sectores responsables de liderar este proceso se han limitado a copiar experiencias ajenas, en general descontextualizadas de las propias realidades en que se quería aplicar. “En América Latina, los resultados de estas reformas fueron más bien magros y no llegaron a generar progresos significativos en las capacidades estatales disponibles para promover un desarrollo sostenible, mejorar la equidad social o fortalecer la gobernabilidad democrática” (Oszlak y Gantman, 2006:4).

Subsisten, entonces, desafíos importantes por venir, como lo sintetiza Zurbriggen: “Un Estado más eficiente, pero fundamentalmente más democrático, es un desafío aún pendiente, e implica una doble tarea: lograr formas más eficientes de gestión que sean, también, más democráticas. Para ello es necesario profundizar el conocimiento de los procesos políticos y la forma en que ciertas configuraciones políticas influyen en la toma de decisiones y la calidad de las reformas” (2007:171)⁴.

UNA MIRADA SOBRE LA CAPACIDAD ESTATAL⁵

El planteamiento de una serie de interrogantes puede ayudar a enmarcar mejor el concepto de “capacidad estatal”, al cual se ha aludido en abundancia hasta el momento. ¿Qué se entiende aquí por “capacidad estatal”? ¿Dónde se ejerce la “capacidad estatal”? ¿Cómo se expresa la “capacidad estatal”? ¿Cuál es el fin de la “capacidad estatal”? Finalmente la pregunta fundamental es ¿quiénes deciden y ejecutan las acciones referidas a la “capacidad estatal”?

Una primera tarea fundamental es establecer la delimitación de *qué se entiende por capacidad estatal*. Hilderbrand y Grindle (1997), por ejemplo, la definen como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas

con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Aunque Weiss (1998) hace énfasis en la capacidad transformativa del Estado, entendiéndola como la habilidad para adaptarse a los *shock* y las presiones externas. Asimismo, Migdal (1988) la define como la capacidad que poseen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado con el fin de que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad. Entre éstas y otras aproximaciones, en este documento se entiende por “capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social⁶.

Pero se tienen en cuenta ciertas restricciones contextuales y definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que, en cada caso, debe proveer la respuesta estatal. Esta aproximación es, sin duda, muy general y deja abiertos flancos conceptuales. Sin embargo, se erige en un punto de partida adecuado que permite visualizar a la “capacidad estatal” como la expresión en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general: el valor social. Este ha de ser definido y redefinido constantemente a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes recursos de poder.

Al examinar la pregunta sobre *dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal*, sobresalen varios ámbitos de intervención estatal, con sus correspondientes desagregaciones en los niveles de áreas, políticas, programas y proyectos, en que se pone en juego dicha capacidad. Ello permite entender porque dicha capacidad no debe ser limitada a los aspectos técnico-administrativos “puertas adentro” del aparato estatal, tal como se le ha utilizado en diversas ocasiones en forma reciente. Algunos de esos ámbitos corresponden a uno de índole general desde el plano institucional, tal como el mantenimiento del orden y la ley, así como la construcción de cierto tipo de organizaciones políticas. En otros ámbitos se ‘aterriza’ en un nivel institucional inferior, pero no menos importante. Ese es el plano de las políticas públicas estratégicas asociadas a la gestión de la economía y al sistema de política social⁷. Debe indicarse, asimismo, que todos estos ámbitos están de un

⁴ Paramio (2008) reflexiona sobre el regreso del Estado en América Latina y la tensión entre el populismo y la regulación que ello conlleva.

⁵ Este punto retoma planteos ya realizados en Repetto (2004).

⁶ Para una aproximación analítica al complejo concepto de “valor social”, ver Mokate (2002). También es pertinente tomar nota de la perspectiva de Moore (1995), en términos del “valor público”.

⁷ Camou (2001) identifica estas cuatro primeras áreas como aquellas donde deben evaluarse los grados de gobernabilidad. No se cree que se está forzando el argumento si se retoman aquí para ponderar la cuestión de las capacidades institucionales del Estado.

modo u otro condicionados por el posicionamiento de cada país dentro del sistema político y económico internacional⁸.

Al atender los interrogantes del *cómo* y *para qué* se ejerce esa capacidad estatal, es importante explorarlos en conjunto, pues es muy común confundir los medios con los fines. Y cuando eso sucede no se trata, por lo general, de simples indefiniciones teóricas sino de posiciones político-ideológicas fuertes que suelen conducir a la promoción de determinadas estrategias de construcción y/o reconstrucción de la “capacidad estatal”. Es fácilmente posible captar una serie de atributos del ejercicio de dicha capacidad que podrían ser rotulados como la expresión del *cómo*, a saber: coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad. Otros atributos, por el contrario, pueden constituir según las diferentes definiciones tanto expresión del *cómo* como del *para qué*, tal como la eficiencia, eficacia y *accountability*. En este trabajo, estas últimas también forman parte del *cómo* se deciden e implementan las políticas públicas, pero no dan respuesta al *para qué* y que en este documento se le interpreta a la luz de los atributos de equidad pertinente y legitimidad⁹. Las preguntas sobre *cómo* y *para qué* se ejerce la “capacidad estatal” refuerzan la necesidad de referirse siempre a los protagonistas de ese (potencial) ejercicio de las capacidades, es decir, los actores concretos con sus intereses, ideologías y recursos de poder.

Las mencionadas “zonas grises” tienen especial importancia cuando se trata de poner en perspectiva los objetivos-guías que podrían orientar los renovados esfuerzos por mejorar los niveles de “capacidad estatal”, como por ejemplo en política social. Es decir, si la eficacia, la eficiencia y la *accountability* son los fines (*el para qué*) de los esfuerzos para lograr más y mejor capacidad estatal, bastará con cumplir sus objetivos propuestos — cualesquiera sean ellos— optimizando los recursos y de

modo transparente vía rendición de cuentas. Por el contrario, si dichos objetivos-guías son: promover la equidad actuando con pertinencia ante los problemas públicos que afectan la calidad de vida de la población y, al mismo tiempo, aumentar la legitimidad del vínculo entre gobernantes y gobernados teniendo en perspectiva el aumento global del “valor social”, la eficacia, eficiencia y *accountability* habrán de sumarse a los demás atributos del *cómo* (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad)¹⁰.

En cuanto a la pregunta fundamental en torno a la *capacidad de quienes ejercen la capacidad estatal*, tal como se dijo antes, se trata de explorar la capacidad de las instancias de gestión estatal —expresada particularmente en el Poder Ejecutivo, pero asociada a sus vínculos con los otros poderes del Estado— para recibir, priorizar y responder las demandas expresadas como problemas públicos, ya sea a través de la acción de los actores constituidos en la arena política o ya sea en la acción de grupos amplios que logran formular sus demandas aunque de manera dispersa —cuyo caso más obvio es el de los votantes.

Una aclaración preliminar que se va a desarrollar luego, se refiere a que esta “capacidad estatal” estaría de algún modo en manos de las instancias del Poder ejecutivo estatal. Pero ella no se podrá explicar sólo en el ámbito de lo que sucede al interior de dichas instancias ni en su limitado vínculo con los poderes legislativo y judicial. En tanto que la “capacidad estatal” está directamente asociada a la cuestión del poder, debe también reconocerse como elemento central la asimetría de recursos entre los actores que buscan expresar dicha capacidad en el plano sistémico y sectorial; así como los correlatos de poder derivados de la institucionalidad formal e informal vigente —reglas de juego generales y particulares.

⁸ En cuanto al mantenimiento del orden y la ley, se trata de un ámbito básico para establecer las coordenadas generales en las cuales se desarrollarán las interacciones entre los actores políticos y quienes intentan conformarse como tales. Respecto al orden político-institucional, y muy ligado al anterior, surge la pregunta sobre cuáles son las reglas, procedimientos y rutinas que regulan el manejo de las instancias de gobierno; así como la relación que las mismas establecen con la ciudadanía y los grupos de interés. En lo referido a la gestión de la economía, el tema se asocia aquí al modo en que se desarrollan las principales variables macro- y microeconómicas. Cuando se habla de sistemas de política social, se está haciendo referencia al conjunto de intervenciones que se desarrollan desde el nivel gubernamental-estatal para enfrentar los problemas que caracterizan a una cuestión social determinada. Finalmente, al referirse al tema del posicionamiento en el sistema político y económico internacional, se intenta remarcar la profunda incidencia que tiene el entorno global y regional en que coexisten y compiten los países.

⁹ Los atributos mencionados serán caracterizados más adelante.

¹⁰ Indicado esto, no hay que necesariamente concluir de que sólo importan los *para qué* en detrimento de los *cómo*. Por el contrario, aquí se sostiene que unos y otros son igualmente importantes, pero que es mejor conocer siempre *cómo* se interpretan en el debate público a los atributos mencionados.

El conjunto de aproximaciones conceptuales a los interrogantes planteados nos remite a una perspectiva de relaciones, donde individuos y grupos con ciertos intereses e ideologías y con dotaciones específicas de recursos de poder, buscan posicionarse en el juego político para maximizar o, al menos, satisfacer sus objetivos materiales y simbólicos. Los antecedentes de esas interacciones también tienen importancia. Son legados que reaparecen siempre a través de formas diversas cuando lo que está en juego es el modo, la intensidad y el signo de las intervenciones públicas. En tanto que las instituciones constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca la interacción política en el espacio público, es pertinente indicar algunos aspectos que ayudan a entender la mirada institucional de la capacidad del Estado.

COMPONENTES DE LA CAPACIDAD ESTATAL

Planteado desde el prisma institucional el concepto de “capacidad estatal”, nos remite a un punto por resaltar y que se refiere a la sola posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas¹¹. Para poder avanzar hacia grados relevantes de “capacidad estatal”, se requiere anar dos subtipos de capacidades: las administrativas y las políticas. Esto implica tomar en consideración que el Estado es más que el ente burocrático, representando también la arena política — en consonancia con el régimen político — en que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal¹². En ese sentido, se interpreta que la “capacidad estatal” tiene como componentes fundamentales las capacidades administrativas y políticas¹³.

Antes de entrar a interpretar una y otra de esas capacidades, es menester establecer una delimitación del terreno. En un conocido texto sobre capacidades estatales, Grindle (1996) presenta cuatro tipos de ellas. Por “capacidad administrativa” entiende la habilidad de los Estados para llevar adelante la entrega de bienes y servicios; por “capacidad técnica”, la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por “capacidad política”, a la habilidad de los Estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos; y, finalmente, por “capacidad institucional”, la habilidad de los Estados para sentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Se trata de una tipología relevante pero, sin duda, no excluyente en la discusión de las capacidades estatales¹⁴.

A diferencia de Grindle, en este trabajo se prefiere una perspectiva donde sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la “capacidad estatal”, aunque de manera muy agregada. Nos basamos en dos razones. Tenemos, por un lado, que las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico, así como al resto de las políticas públicas, no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales; y, por otro, que la dimensión institucional no solamente es propia del accionar estatal. El Estado no es el único constructor de reglas, más allá de su papel estelar en la conformación de la institucionalidad legal y, por excelencia, como ejemplo de las reglas de juego formales. Y así, mientras la cuestión institucional conforma el entorno donde se materializan los diferentes grados de capacidad administrativa y política, la dimensión técnica del accionar del Estado es compartida con expresiones específicas y algunos puntos de contacto en el campo de la administración como en el de la política. Una vez indicados

¹¹ Oszlak (1992:14) señala: “La acumulación de poder es, al mismo tiempo, condición de posibilidad para la fijación de agendas (vg. qué asuntos deben problematizarse socialmente), para la toma de posición frente a las mismas (qué políticas deben adoptarse a su respecto) y para la extracción y asignación de los recursos que posibilitarán su resolución (quienes ganan y quiénes pagan los costos). Naturalmente, al hacer referencia a un mayor o menor poder del Estado, es fundamental conocer quién o quiénes lo controlan” (citado en Cunill Grau, 1997:60).

¹² Para una visión amplia de las diversas teorías sobre el Estado, a partir de las cuales se pueden encontrar fundamentos que ayuden a no limitar el Estado a su aparato organizacional, véase Mann (1997).

¹³ El modo en que la administración y la política se retroalimentan, es un tema clásico de los estudios sobre el Estado y sus vínculos con la sociedad. Para una visión panorámica en ese sentido, cfr. Oszlak (1984) y Peters (1999). Cabe sólo señalar que la separación entre administración y política, aquí esbozada, tiene como único objetivo una estilización analítica, ya que en la práctica ambas esferas son mutuamente interrelacionadas.

¹⁴ Lopes y Theisohn (2003) revitalizan la discusión de las capacidades que se requieren para avanzar en la senda del desarrollo. En tal sentido destacan tres planos de dicha capacidad más allá del Estado: individual, institucional y social.

estos aspectos, se verá a continuación con cierto detalle cada uno de los componentes de nuestra aproximación a la “capacidad estatal”.

Una versión parcial del concepto de “capacidad estatal” lo limita al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía, en general. Así Sikkink (1993) le brinda un alcance determinado en esa dirección y la entiende como eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar objetivos oficiales. Resaltan los factores organizativos y procedimientos para con los recursos humanos y que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Geddes (1994) asocia también la capacidad administrativa a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Grindle (1997), por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama “coherencia interna” y hace énfasis en que para lograr la eficacia burocrática es decisiva la concentración de los expertos, a través del reclutamiento con base en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos en una carrera profesional de largo plazo.

Con argumentos similares, las agencias multilaterales de crédito, tal como el Banco Mundial, han comenzado a reconocer recientemente la importancia de contar con un aparato estatal de calidad; apropiado para enfrentar los desafíos en una etapa de profundos cambios políticos, socioeconómicos y culturales de escala global¹⁵. En ese marco se inscribe, en particular, el Informe del Banco Mundial en 1997, en donde se plantean cuatro ejes para construir lo que se ha denominado “un mejor sector público”: a) promoción de una capacidad central para formular y coordinar políticas públicas; b) promoción de sistemas eficientes y efectivos de provisión de servicios, por ejemplo, a través de medidas orientadas hacia el desempeño, ‘meritocracias’ mejoradas, mayor calidad en la información y fortalecimiento de los sistemas de ‘voz’; c) lucha contra la corrupción, vía la menor regulación, mayor transparencia y mejor

supervisión; y d) creación de incentivos para motivar al personal y generar trabajo en equipo.

Parte del esfuerzo por darle contenido más concreto a esta dimensión administrativa de la capacidad estatal, se encuentra en diversos estudios (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998; Alonso, 2001), donde se sintetizan algunas áreas donde pueden detectarse problemas de carácter técnico-burocrático, particularmente en la gestión de proyectos públicos. Para ello se toma como base la metodología conocida como *Institutional Capacity Analysis System* (ICAS), propuesta por Tobelem (1992) y utilizada por organismos como el Banco Mundial. De las seis categorías de problemas planteadas en este enfoque, es pertinente rescatar cuatro: 1) aquellos asociados a la organización interna y asignación de funciones dentro del esquema operativo, previsto para la ejecución del proyecto; 2) los derivados de la falta de disponibilidad de recursos físicos y financieros, necesarios para la realización de tareas previstas; 3) los atribuibles a las políticas de personal y sistema de premios y sanciones que enmarcan la ejecución del proyecto; y 4) los derivados de la insuficiente capacidad individual de los actores responsables de tareas en el marco del proyecto, en cuanto a la información, motivación, conocimiento/comprensión y destrezas requeridas para dichas tareas.

Barzelay *et al.* (2002) ayudan también a concretar los ámbitos en los cuales se puede plasmar el desafío de construir/reconstruir capacidades técnico-administrativas. A través de la perspectiva que denominan “política de la gestión pública”, definen cinco áreas relevantes: a) proceso de planificación del gasto y la gestión financiera; b) función pública y relaciones laborales; c) organización y métodos; d) gestión de compras; y e) auditoría y evaluación. Esta perspectiva tiene el mérito de dar jerarquía a algunos aspectos sustantivos —y podrían agregarse otros— del funcionamiento de las instancias públicas de gobierno, cuya relevancia es mayor al momento de fortalecer sus capacidades.

Como se observa, es vasta la literatura sobre la necesidad de contar con organizaciones estatales de calidad, con procedimientos claros, con posibilidad de medir sus acciones (Schick, 2004) y con recursos huma-

¹⁵ Martínez Nogueira señala: “En el presente, los actores y las concepciones teóricas a través de las que opera la cooperación internacional han sufrido cambios perceptibles. Las instituciones financieras internacionales desempeñan un papel central en la promoción de las innovaciones organizacionales a través de los condicionamientos de sus operaciones. El auge del institucionalismo en sus diferentes variantes, ha impactado sobre los discursos y las aspiraciones, con una visión más comprehensiva de los procesos de desarrollo y mejor percepción de la

nos expertos con base en el mérito e incentivos materiales y simbólicos. En ese marco, es apropiada la recomendación de autores, como Burky y Perry (1998), quienes reconocen la importancia de considerar los elementos informales de la administración pública, más aún cuando su análisis ha estado por lo general dominado por los enfoques ‘formalistas’, en lo que refiere tanto a sus aspectos negativos —aumento de los costos de transacción burocráticos en casos de corrupción, fraude, influencia política, *rent-seeking*, ineficiencia— como los aspectos positivos que permiten completar algunas acciones obstaculizadas por las reglas existentes.

Esta perspectiva es importante teniendo en cuenta ciertas modas académicas y políticas que surgieron entre las décadas de los ochenta y noventa con tendencias muchas veces fundamentalistas que reificaban la idea de un “Estado mínimo”, que conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático estatal, así como del personal administrativo. Las ideas dominantes se inscribían en la máxima del “Estado como problema” —sobre este punto llamó la atención Evans, 1996— permeando no sólo a las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también a la opinión pública de esos países, en particular en América Latina.

Pero este avance requiere dar un paso más adelante desde el plano analítico y frente a los complejos desafíos, ligados a fortalecer las prácticas democráticas, el desarrollo económico y la integración social. Dicho paso está asociado a incorporar con énfasis la cuestión de la capacidad política, como un subtipo de capacidad estatal, el que debe ser abordado al mismo tiempo que la dimensión técnico-administrativa. El riesgo de considerar como sinónimos el concepto de capacidad administrativa con el de capacidad estatal, es que sea aplicado sólo dentro del aparato del Estado¹⁶.

Conviene no perder de vista que el espacio de las políticas públicas es inherentemente relacional y que se define a partir del entrecruzamiento cada vez más globalizado del Estado y la sociedad, entre el régimen político y la estructura económica. Como lo señalan Friedland y Alford, “los tipos de ‘políticas’ posibles en los distintos escenarios institucionales dependen también de la estructura de la sociedad. Los límites, los ins-

trumentos y la estructura del poder varían institucionalmente” (1993:178). En suma, la construcción de las capacidades desde la óptica institucional, sea para reformar o sea para gestionar/implementar, no puede estar desvinculada de cuestiones más amplias, propias de la perspectiva de relación entre las diversas esferas que articulan lo político con lo administrativo en un determinado contexto socio-económico e internacional. Se inscribe en esa dirección el tema de las capacidades políticas.

Según se ha indicado, la “capacidad administrativa” es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de “capacidad estatal”. Se requiere también lo que se denomina aquí “capacidad política”. Esta se interpreta como la capacidad de los gobernantes para ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. La combinación entre la capacidad política, acotada y agregada de los actores —cuya actuación sea aislada o a través de coaliciones, respectivamente— cobra un particular sentido analítico¹⁷.

La capacidad política se asocia por ende a los recursos de poder, distribuidos entre los actores relevantes y demás involucrados en la arena pública, nucleados alrededor de distintas áreas de intervención estatal vía las políticas públicas. Al plantearse el interrogante acerca de quiénes expresan y materializan esa capacidad política, se revitaliza el papel que desempeñan las élites estatales que encarnan el gobierno de la “cosa pública”; pero, se trata de un protagonismo condicionado por las fuentes de poder de donde abrevan los responsables de encarnar el gradiente posible de expresiones de la capacidad política. Esas fuentes de poder pueden provenir del propio aparato del Estado, de la sociedad civil y también del ambiente internacional.

En una aproximación institucional y, por lo tanto, relacional, cercana a la desarrollada en este documento, Alonso (2001) remarca la necesidad de no limitar el análisis de las capacidades sólo a la dimensión técnico-administrativa, incorporando una aproxima-

¹⁶ Para evitar esa mirada autocentrada en la organización estatal, es importante tener en cuenta lo que Cunill Grau (1997) ha denominado la ‘publicación’ de las instancias de gobierno, donde destaca la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión.

¹⁷ Se entiende por “capacidad política acotada” la que tienen los actores políticos, sean o no políticos profesionales, a modo individual, a partir de poder contar con cierta dotación de recursos relevantes. Por “capacidad política agregada” se interpreta aquella que poseen los actores políticos, a partir de complementar sus respectivos recursos relevantes a través de la conformación de coaliciones (cfr. Repetto, 2002).

ción que dé cuenta de la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción público. En esa misma línea, cabe rescatar dos de los áreas que enfatiza el enfoque ICAS, desarrollado por Tobelem (1992), y que van más allá de la dimensión puramente técnico-administrativa ya presentada: la problemática de las relaciones interinstitucionales de las partes y la cuestión ligada a leyes, normas y, en general, a las "reglas de juego" que gobiernan las relaciones entre los actores involucrados en determinados aspectos de la esfera pública (Oszlak y Orellana, 2001; Palermo, 1998).

Asimismo, Grindle (1997) reconoce como elemento central en la construcción de capacidades las cuestiones que se refieren a las reglas y normas de procedimiento económico y político que regulan la relación del Estado con los mercados y la sociedad civil. Así, institucionalidad e involucrados en la gestión pública emergen estrechamente ligados, ya que son los individuos y grupos específicos los que despliegan sus estrategias particulares —guiados por sus intereses e ideologías y haciendo uso de sus recursos de poder— en la lucha por dar dirección a la intervención del Estado: "El desarrollo de capacidades no es neutral con respecto al poder. Las preguntas acerca de "¿capacidades para qué?" y "¿capacidades para quién?" ponen de manifiesto rápidamente las diferencias en el grado de poder, así como las influencias políticas y los intereses creados" (Lopes y Theisoohn, 2003:1).

El concepto de "conectividad externa" propuesto por Evans, permite avanzar hacia un enfoque interactivo y relacional que combine la capacidad administrativa con la capacidad política. El autor lo denomina autonomía enraizada: "Una burocracia al estilo prusiano puede ser muy eficaz para la prevención de la violencia y del fraude, pero el tipo de capacidad empresarial sustitutiva de que habla Gerschenkron o la sutil promoción de la iniciativa privada en la que pone el acento Hirschman, exigen algo más que un aparato administrativo aislado y dotado de coherencia corporativa: exige mucha inteligencia, inventiva, dinamismo y bien elaboradas respuestas frente a una realidad económica cambiante. Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado (...). Este análisis pone en tela de juicio la

tendencia a equiparar capacidad con aislamiento, sugiriendo en cambio que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, a la puede denominarse autonomía enraizada" (1996:536 y s).

De la argumentación precedente se deriva la idea de que la "capacidad estatal" constituye un bien escaso, que depende no sólo de la existencia de organizaciones administrativas coherentes y cuadros burocráticos expertos bien motivados, sino también del tipo de interacción política. Esta última debe estar enmarcada por ciertas reglas, normas y costumbres que establezcan los actores del Estado y el régimen político y su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional.

Un modo complementario de profundizar en el vínculo entre capacidad política y actores que pueden encarnarla, es explorando el tema de la gobernabilidad. En ese sentido, vale acompañar a Camou, quien sostiene que: "Un paradigma de gobernabilidad depende de una serie de 'acuerdos' básicos entre las elites dirigentes, que logran un grado significativo de aceptación social, en torno a tres ámbitos principales de la vida social: nivel de la cultura política — compleja amalgama de ideas y valores que conforman 'modelos' de orientación política— el nivel de las reglas e instituciones del juego político que configuran "fórmulas institucionales," es decir, los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones que, en un nivel más amplio, configuran el régimen político; y finalmente, los acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas, orientadas a responder a los desafíos de la 'agenda' pública —pienso especialmente en las políticas económicas y las políticas sociales¹⁸. Estos acuerdos actúan como condición necesaria para la existencia de niveles adecuados de gobernabilidad, en la medida que otorgan mayores márgenes de previsibilidad al comportamiento de los distintos actores sociales. Se podrá argüir que esta posición pone un énfasis excesivo en el papel de las "elites dirigentes", y es cierto; pero lo que quiero remarcar es que esos acuerdos cupulares constituyen una condición necesaria, más no suficiente, para lograr adecuados niveles de gobernabilidad" (2001:11).

¹⁸ A esta perspectiva del autor se le suman otros campos de intervención gubernamental-estatal de gran importancia, como son, por ejemplo, los casos de las relaciones internacionales y la defensa.

Un aspecto clave de la capacidad política está entonces asociado al modo en que se relacionan los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que bregan por involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública. Coppedge (2001) brinda ciertas claves para entender esta cuestión a partir del establecimiento de una jerarquía de los aspectos de inclusión, lucha de poder, negociación y formalización: a) *inclusión*: ¿se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Sino, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?; b) *lucha de poder*: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Sino, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?; c) *negociación*: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? De no existir fórmulas estables, ¿qué tácticas utilizan los actores para adaptar la fórmula a sus intereses con el fin de ser renegociados? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente, ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?; y d) *formalización*: ¿de qué forma están las fórmulas codificadas en pactos, contratos o ley pública? El modo en que se resuelvan estos aspectos esencialmente institucionales, tendrá clara incidencia en los grados de capacidad política que se alcancen en ámbitos específicos de la acción pública.

Las diversas dimensiones en que se plantea el juego político, según Coppedge, conllevan un problema mayor. Este surge en esta perspectiva porque, en general, es acotado el número de individuos y/o grupos que al constituirse en actores fundamentales de la arena política, pueden movilizar activamente sus recursos en pos de hacer prevalecer sus intereses e ideologías/percepciones. Cuando esa inmovilidad aparece, más allá de las razones que expliquen semejante situación¹⁹, emerge la necesidad de que otros sectores canalicen las demandas y necesidades de tales grupos, con los recursos suficientes como constituirse en actores políticos.

Haciendo referencia a este tipo de fenómenos, Oszlak y O'Donnell sostuvieron oportunamente: “Es

por ello que, a menudo, son otros actores (v. gr.: una unidad estatal, un partido político), no ‘directamente’ afectados por la cuestión, quienes deciden iniciarla o reivindicarla, por interpretar que su resolución en un determinado sentido, será más congruente con sus intereses y preferencias; mejorará sus bases de apoyo político o disolverá tensiones previsibles que pueden amenazar su poder relativo” (1984:115). Conlleva el peligro de tornar elitista el ejercicio de la acción pública, por lo que cobra especial sentido la calidad institucional en que esos procesos de ‘representación’ se habrán de materializar. A baja calidad institucional, mayor posibilidad de apropiación particularista de los intereses e ideologías de los grupos que no poseen por sí mismos recursos de poder. A alta calidad institucional, crecen las posibilidades de que los intermediarios tengan un papel protagónico a favor de los sectores más necesitados y más débiles políticamente.

Para observar estos fenómenos que expresan el núcleo fundamental del alcance de la capacidad política en ámbitos concretos de la intervención estatal, se recurrió antes (Repetto, 2001) al concepto de reformista progresista. Se trata del caso de un individuo o colectivo que cuenta con recursos que lo constituyen en actor político relevante; puede actuar en la esfera pública a lo largo del ciclo de las políticas públicas a favor de grupos y sectores que, por sí mismos, no están en condiciones de hacerlo, robusteciendo a través de ese proceso incluyente la capacidad política que ayuda a mejorar y fortalecer la capacidad estatal.

El tipo de reformas progresistas que pueden promover estos actores se vincula, en el ejemplo específico del desarrollo social, a otros aspectos, tales como la disminución o superación de la pobreza, mejor distribución del ingreso, logro de la igualdad de oportunidades, aumento del capital social positivo, otros. Cabe aquí aclarar el móvil que podrían tener estos actores para actuar en la dirección indicada. El argumento que se sostiene no les adjudica la innata posesión de valores altruistas o solidarios. Esa es una posibilidad entre otras varias, ya que puede darse el caso que actúen por el ansia de acumular poder o disfrutar del reconocimiento colectivo. En suma, el carácter progresista —categoría sin duda cargada de sentidos contrarios según quien la

¹⁹ Sin duda alguna la falta de capital social positivo por parte de amplios sectores de la población, dificulta que éstos se constituyan en actores políticos de relieve en campos de la esfera pública de particular importancia a sus intereses e ideologías/percepciones. Para una revisión de los vínculos entre el capital social y los entramados institucionales, ver Jordana (2000).

utilice— está dado por el resultado de su acción y no por el móvil de la misma²⁰. Algunos autores, como Kingdon (1995), proponen revitalizar el papel de los empresarios de política (policy entrepreneur). Lo considero complementario de la figura de “reformista progresista” indicada antes. La capacidad política de este para ‘internalizar’ demandas, habitualmente no incluidas en los espacios decisorios, se puede combinar en situaciones concretas con la habilidad para el cambio y la innovación en la gestión pública, actitud propia del empresario de política. La clave está, en suma, en la dirección que este tipo de actores puede imprimirle a la intervención del Estado vía políticas públicas estratégicas, ya que lo que está en juego en la dinámica que despliega la capacidad política, son los para qué de la acción estatal.

■ ATRIBUTOS DE LA CAPACIDAD ESTATAL

Capacidad administrativa y capacidad política constituyen, entonces, los pilares que estructuran la “capacidad estatal”, tomando siempre en consideración la estrecha y dinámica interrelación entre administración y política. Pero, es conveniente dar un paso más para su mejor comprensión y presentar la serie de atributos que expresan cómo el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de las agendas pública y gubernamental, según los modos en que se le visualiza mediante las políticas públicas.

¿Cómo detectar los casos con grados relevantes de “capacidad estatal”, diferenciándolos de otros donde la misma no se registra o en menor intensidad? La “capacidad estatal” puede ser ‘leída’ a través de una serie de atributos que den cuenta del tipo de respuesta, ponderada en el valor social otorgado a aquellos aspectos problemáticos asociados con la articulación de la inclusión social, el desarrollo económico y el pluralismo po-

lítico. En respuestas que generen mayor y mejor impacto en términos de valor social, mayor y mejor “capacidad estatal”²¹.

En un intento por explorar cuáles son las expresiones de la capacidad estatal, es apropiado desarrollar de modo preliminar un primer listado de sus atributos, dando cuenta de que “el mirador” privilegiado de los mismos lo representan las políticas públicas. Dichos atributos fueron enunciados antes, al momento de explorar el *cómo* y el *para qué* del ejercicio de dicha capacidad. Ahora se les presenta de manera muy esquemática para que sean ponderados como parámetros según su aporte en la creación/aumento de valor social vía la construcción y/o reconstrucción de capacidades administrativas y políticas, en el marco de ciertas restricciones²²:

■ CÓMO SE EXPRESA LA “CAPACIDAD ESTATAL”:

Coordinación: Implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, tanto en el nivel sectorial como jurisdiccional, interactúan coherentemente, generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas para cumplir los objetivos públicos previstos.

FLEXIBILIDAD: Registra la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dieran origen. Es central que los instrumentos de política pública tengan plasticidad.

INNOVACIÓN: Asociada a situaciones inusuales a las cuales suelen enfrentarse las políticas públicas y que permiten el avance en la modificación total o parcial de las dinámicas de acción

²⁰ Esto no significa una versión ya visitada del viejo axioma “lo que importan son los fines y no los medios”. Por el contrario, aquí se reconoce como aspecto fundamental en la relación entre articulación de intereses y construcción/reconstrucción de capacidades institucionales, las características del proceso a través del cual se genera dicha relación —ponderada, entre otros, por los atributos de legitimidad y accountability.

²¹ Es evidente que semejantes temas —inclusión social, desarrollo económico y pluralismo político— pueden ser interpretados de modo muy variado según los diversos grupos y sectores que intervienen en la esfera pública. Queda abierta entonces la puerta para que sea el juego de fuerzas en la arena política, el que ponga contenidos específicos a lo que significa, en el tiempo y el espacio, cada uno de estos aspectos de la vida socio-política.

²² Es menester señalar una tarea intelectual pendiente, asociada al modo en que los componentes de la capacidad institucional —administrativa y política— se asocian al listado de atributos a continuación. Es evidente que en cada uno de ellos se expresan aspectos administrativos y políticos, aunque con dosis diferente según los casos. Remarcado este punto, importa indicar que la elaboración propia de estos atributos, se basa en diversas fuentes, entre las que destacan la Universidad Torcuato Di Tella/PNUD (2000); Mokate (2001); MIDEPLAN (2001); CLAD (2001), Repetto y Moro (2002). También deben destacarse los aportes vía comunicación personal de una serie de colegas, entre los que cabe mencionar a Carlos Acuña, Ariel Fiszbein y Mariano Tommasi. La responsabilidad de la interpretación y definición de los atributos, es exclusiva del autor de este trabajo.

públicas existente y/o en la creación de otras nuevas.

CALIDAD: Definida como la satisfacción de las demandas a través de mecanismos de intervención estatal, que también aseguren la transparencia y el ajuste a estándares considerados colectivamente apropiados.

SOSTENIBILIDAD: Perdurabilidad en el tiempo de las intervenciones públicas. En particular, que no se modifiquen sustancialmente en función de cambios menores y coyunturales en el nivel contextual.

EVALUABILIDAD: Ligada a la determinación en forma fehaciente de que si la decisión y acción pública alcanza aquellos objetivos y metas propuestos.

Existen otras formas en que el cómo a veces se confunde con el para qué de la “capacidad estatal”:

EFICIENCIA: Definida como la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole.

EFICACIA: Relacionada con el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos.

ACCOUNTABILITY: Referida al valor y mecanismos que deben guiar la acción de gobierno en la rendición de cuentas ante la sociedad y el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de check and balances.

¿A que se refieren los para qué de la “capacidad estatal”?²³ :

LEGITIMIDAD: Referida a los consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión.

Equidad pertinente: Implica el logro de la igualdad de oportunidades en sus diversas aristas. Entre ellas cabe destacar la igualdad de accesos así como de efectos de las decisiones públicas instrumentadas. Asimismo, y ahí su componente de ‘pertinencia’, se sugiere que la oferta de políticas públicas debe adecuarse a las necesidades que establece la situación problemática que se intenta resolver, así como en la búsqueda de sus causas.

DE CARA AL FUTURO

En el ámbito de los complejos problemas públicos no hay caminos simples ni respuestas fáciles. Y si de por sí construir ecuaciones virtuosas entre desarrollo y ciudadanía a través del ejercicio de capacidades estatales constituye una tarea titánica, más aún lo es al complejizar las múltiples realidades que conforman América Latina, siendo Argentina un caso con avances relevantes y grandes retos pendientes.

Aquella tríada de incertidumbres, negativas herencias y oportunidades a las cuales se hacía mención en un principio regresan ahora al primer plano. Los años por venir resultan un momento histórico propicio para descubrir en qué medida las oportunidades relacionadas con la consolidación de los procedimientos democrática y la re-legitimación del accionar estatal pueden generar apropiadas condiciones, tendientes a promover círculos virtuosos entre las dinámicas del desarrollo y los caminos de la ciudadanía.

Las próximas etapas del desarrollo latinoamericano tienen como gran desafío, además de promover crecimientos que sean al mismo tiempo altos y sostenibles (haciendo frente en ciertos momentos a grandes crisis externas), generar condiciones básicas para que la protección social constituya un “activo” de los países y no una asignatura pendiente. Eso habrá de implicar, a su vez, nuevas reglas de juego en el plano internacional pero también mejores agendas internas en cada caso latinoamericano.

²³ Se trata de objetivos sustantivos de las políticas públicas y la intervención estatal; por ende, emergerán de la lucha política e ideológica, y los para qué, aquí presentados, sólo expresan los valores del autor. Cada sociedad, incluyendo el aparato estatal, en cada momento histórico, suele definir otros para qué de la intervención estatal y sus capacidades. Incluso un acuerdo en la temática suele esconder interpretaciones muy diversas sobre sus contenidos y alcances.

La necesidad de revertir el deterioro de las capacidades del Estado se ha constituido en uno de los aspectos más cruciales de América Latina en estos primeros años del siglo XXI. Recuperar el ethos estatal, que promueva incentivos a los mejores recursos humanos a incorporarse a formar parte del mismo, resulta un rasgo cultural de enorme implicancia práctica. Demasiados, en insistencia y brutalidad, han sido los ataques al aparato público de gobierno como para que esta reciente recuperación de su legitimidad se traduzca de inmediato en mejores desempeños, mayor solidez fiscal y más posibilidades de generar “poderes compensadores” para contrarrestar importantes desigualdades producidas en el seno del mercado.

Pero cualquier recuperación del Estado, sin duda necesaria, no será realmente apropiada a los tiempos que corren si sólo se limita a la instancia ejecutiva. Queda aún mucho por hacer en otras dimensiones del Estado (además del propio plano subnacional y local), tal el caso de los poderes legislativos y judiciales, ámbitos por lo general desprestigiados y cuya potencialidad para el logro de *mejores sociedades* suele descuidarse o incluso ignorarse.

¿Habrá llegado acaso la hora en que la política latinoamericana cumpla sus promesas y salde sus deudas con la historia, utilizando como medio estratégico un Estado con capacidades administrativas y políticas? O expresado de otro modo, ¿serán los tiempos futuros los que permitan ver como el arte de la política se despliega a favor de mejores sociedades en los países de la región? Se trata, por ahora, de interrogantes sin respuestas.

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, C. (2008) “La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina)”, en *Reforma y Democracia*, N° 40, Caracas.
- Alonso, G. (2001) “Notas para el análisis de capacidades institucionales en el sector público”, Documentos de Trabajo, UNSAM, Buenos Aires.
- Banco Mundial (1997) Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación; Banco Mundial, Washington D.C.
- Barzelay, M.; F. Gaetani; J.C. Cortázar-Velarde, y G. Cejudo (2002) Investigación sobre reformas a la política de gestión pública en la región de América Latina: marco conceptual, guía metodológica y estudios de caso. Diálogo Regional de Política, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Burki, S.J., y G. Perry (1998) Más allá del Consenso de Washington: La hora de la reforma institucional, Banco Mundial, Washington D.C.
- Bustelo, E. (2000) De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad, Homo Sapiens, Rosario.
- Camou, A. (2001) “Estudio preliminar”, en A. Camou (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO /UNAM/ Plaza y Valdés, México DF.
- Carrillo Flórez, F. (2004) “Reforma política contra la desigualdad”, en Binetti, Carlo y Carrillo, Fernando (eds.) ¿Democracia con desigualdad?, Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea, Bogotá.
- CLAD (2001) La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. CLAD/BID/Eudeba, Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000) Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, CEPAL, Santiago de Chile.
- Coppedge, M. (2001) “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en A. Camou (comp.) Los desafíos de la gobernabilidad. FLACSO/UNAM/ Plaza y Valdés, México DF.
- Cunill Grau, N. (1997) Repensando lo público a través de la sociedad, CLAD/ Nueva Sociedad, Caracas.
- De Ferranti, D.; Guillermo Perry; Francisco Ferrreira; y Michael Walton (2005) Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?, Banco Mundial / Alfaomega, Bogotá.
- Evans, P. (1996) “El Estado como problema y como solución”, en *Desarrollo Económico* 35(140), Buenos Aires.
- Filgueira, F. (2008) El desarrollo maniatado en América Latina, CLACSO, Buenos Aires.

- Fleury, S. (2000) Políticas sociales y ciudadanía, Notas de Clase, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, Washington D.C.
- Friedland, R., y R. Alford (1993) "La sociedad regresa al primer plano: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales", en Zona Abierta 63/64, Madrid.
- Fukuyama, F. (2004) La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B, Barcelona.
- Galtung, J. (1998) "El desarrollo como programa de la democracia", En: Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (eds.) Todos entran, Santillana, Bogotá.
- Garnier, L. (2004) "El espacio de la política en la gestión pública", en AA.VV Política y Gestión Pública, CLAD / Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Gordon, S. (2002) "Desarrollo social y derechos de ciudadanía", en Sojo, Carlos (ed.) Desarrollo Social en América Latina, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales /Banco Mundial, San José de Costa Rica.
- Grindle, M. (1997) "The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions", in M. Grindle (ed.) Getting Good Government. Capacity building in the Public Sector of Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
Grindle, M. (1996) Challenging the State, Great Britain: Cambridge University Press.
- Hardy, C. (2004) "Los desafíos de equidad y protección social", en Hardy, Clarisa (ed.) Equidad y Protección Social, LOM, Santiago de Chile.
- Hilderbrand, M. y M. Grindle (1997) "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", in M. Grindle (ed.) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries. Boston: Harvard University Press.
- Jordana, J. (2000) "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?", en Revista española de ciencia política 1(2), Madrid.
- Kingdon, J. (1995) Agendas, Alternatives and Public Policies. 2 ed. Nueva York: Longman.
- Lechner, N. (1995) "La reforma del Estado y el problema de la conducción política", en Perfiles Latinoamericanos, Año 4, N° 7, México DF.
- López, C., y T. Theisohn (2003) Apropiación, liderazgo y transformación: ¿Es posible mejorar el desarrollo de capacidades?, PNUD, Nueva York.
- Mann, M. (1997) Las fuentes del poder social II, Alianza Universidad, Madrid.
- Martínez Nogueira, R. (2002) "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales", en Reforma y Democracia, N° 24. Caracas.
- MIDEPLAN (2001) Análisis de políticas públicas. Conceptos y criterios. Documento N° 1. Evaluación de Programas Sociales, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- Migdal, J. (1988) Strong Societies and Weak Status. Princeton: Princeton University Press.
- Mokate, K. (2002) Definición de prioridades y objetivos. Notas de Clase, INDES, Washington D.C.
- Mokate, K. (2001) Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir? Documento de Trabajo I-24, INDES, Washington D.C.
- Moore, M. (1995) Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge: Harvard University Press.
- O'Donnell, G. (2003) "Democracia, desarrollo humano y derechos humanos". En: O'Donnell, G.; Osvaldo Iazzetta; y Jorge Vargas Cullell (comps.) Democracia, desarrollo humano y ciudadanía, Homo Sapiens, Rosario.
- O'Donnell, G. (1993) "Estado, democratización y ciudadanía", en Nueva Sociedad, N° 128, Caracas, diciembre.
- Oszlak, O (1992) Estado y sociedad: las nuevas fronteras. Buenos Aires. Mimeo.
- Oszlak, O (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal". En: O. Oszlak (comp.)

Teoría de la burocracia estatal. Buenos Aires: Paidós.

- Oszlak, O. y E. Gantman (2006) "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad", ponencia presentada al XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala.
- Oszlak, O., y E. Orellana (2001) El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI, Mimeo, Buenos Aires.
- Oszlak, O y G. O'Donnell (1984) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en B. Kliksberg, y J. Sulbrandt (comps.) Para investigar la administración pública, INAP, Madrid.
- Palermo, V. (1998) Estudio sobre el estado del Estado en Argentina. Documento de Trabajo, Fundación Carlos Auyster, Buenos Aires.
- Paramio, L. (2008) "El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación", en Reforma y Democracia, N° 42, Caracas.
- Peters, G. (1999) La política de la burocracia, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Repetto, F. (2004) Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la política social en América Latina. Documento de Trabajo I-52, Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Washington D.C.
- Repetto, F. (2002) Los actores de la política social. Mimeo, Washington D.C.
- Repetto, F. (2001) Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Prometeo, Buenos Aires.
- Repetto, F. y J. Moro (2002) Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino. Mimeo, Buenos Aires.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2007) "Capacidades estatales: reflexiones en torno a un programa de investigación", en Alonso, G. (ed.) Capacidades estatales, instituciones y política social, Prometeo, Buenos Aires.
- Rothstein, B. (1998) Just Institutions Matter, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1988) "The Concept of Development", en Chenery, H. y T.N. Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics – Volume 1, North Holland, Amsterdam.
- Schick, A. (2004): "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente", en Reforma y Democracia, N° 30, Caracas.
- Sikkink, K. (1993) "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista", en Desarrollo Económico, 32(128), Buenos Aires.
- Sojo, C. (2005) "Hiper mundo y precidadanía. Reflexiones en torno a etnicidad y exclusión social en el contexto latinoamericano actual", en Repetto, F. (ed.) Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala, INDES, Guatemala.
- Thorp, R. (1998) Progreso, Pobreza y Exclusión. Una historia económica de América Latina en el Siglo XX, Banco Interamericano de Desarrollo / Unión Europea, Washington DC.
- Tobelem, A. (1992) Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual. LATPS Occasional Paper Series. Washington D.C.
- Universidad Torcuato Di Tella/PNUD (2000) Desempeño institucional de las provincias argentinas. Metodología y desarrollo de indicadores. Informe Final, Buenos Aires.
- Weiss, L. (1998) The Myth of the Powerless State. New York: Cornell University Press.
- Zurbriggen, C. (2007) "La falacia tecnocrática y la reforma del Estado", en Nueva Sociedad, N° 210, julio-agosto, Caracas.

SINOPSIS FABIÁN REPETTO

Argentino. Especialista en la dimensión institucional de la política pública (en particular, la política social). Doctor de Investigación en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, en asociación con la Universidad de Georgetown de Estados Unidos. Maestro en Gobiernos y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México. Maestro en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires. En su gestión pública, ocupó el cargo de Sub-Coordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente). En su gestión académica, entre otras responsabilidades, fue Secretario Académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés. Secretario de Postgrado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Postgrado en diversas universidades de América Latina, y Director de SOCIALIS. Revista Latinoamericana de Política Social. Ha publicado más de 40 artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión Pública y desarrollo social en los noventa*

y editor de los libros *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina* y *Caminos por andar. La perspectiva social de América Latina, los desafíos del desarrollo en Guatemala*. Ha sido también Consultor de Organismos Multilaterales, como UNICEF, UNESCO y CEPAL. Se desempeñó como Coordinador Residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Entre 2005 y abril 2008 ha sido profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Washington DC. Actualmente, consultor internacional de políticas sociales, Co-Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento e Investigador-Docente Titular del Instituto del Conurbano (Universidad Nacional de General Sarmiento).

En sus actividades como profesor del INDES y como profesor de posgrado en diversas unidades de prestigio latinoamericanas, ha formado funcionarios públicos y dirigentes sociales en los siguientes países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay.

LA GÉNESIS DE LA AGENCIA LOGÍSTICA DE LA DEFENSA

UNA REFORMA ESTRUCTURAL PARA ALCANZAR LA EFICIENCIA SISTÉMICA EN EL SECTOR DE DEFENSA ARGENTINO

RESUMEN

Este trabajo tiene como principal propósito presentar los fundamentos de la creación de un organismo central en la estructura de la logística de la defensa argentina. Repasa algunos conceptos históricos de la evolución de la logística militar, especialmente el criterio de abordaje sistémico surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Comprueba el esquema pre-sistémico de organización logística con que operaron las Fuerzas Armadas argentinas en el Conflicto del Atlántico Sur. Rememora las lecciones identificadas por la autocrítica oficial de ese episodio. Secuencia los avances normativos en la materia alcanzados con la Ley de Defensa y la Ley de Reestructuración y los sucesivos intentos fallidos de implementación. Explica la estrategia gradual de la primera etapa de la reforma logística emprendida por la gestión Garré, caracterizada por el establecimiento gradual de programas de abastecimiento y mantenimiento conjunto, entre otros. Finalmente, introduce el salto cualitativo que implica la institución de la Agencia Logística de la Defensa.

I. Antecedentes de la logística conjunta en los sistemas de defensa

II. La experiencia pre-sistémica argentina

III. Crónica de la impotencia: los anteriores intentos fallidos

IV. La reforma logística de a pasos: la madurez sistémica gradual

V. El salto cualitativo: la creación de un organismo logístico centralizado

1. ANTECEDENTES DE LA LOGÍSTICA CONJUNTA EN LOS SISTEMAS DE DEFENSA.

Hasta principios del siglo XX, todos los gobiernos del mundo componían sus dispositivos de defensa mediante organismos independientes, estructurados según un criterio muy particular de especialización militar: su dimensión espacial de operación. Especialización que desde su origen histórico había dividido físicamente el teatro de operaciones terrestre del marítimo, dirimiendo así primacía de ámbitos entre las fuerzas destinadas a la solución bélica de los conflictos, ejércitos y marinas en principio, y que recién con la aplicación militar de la ciencia aeronáutica evolucionó incorporando verticalidad al teatro y dando nacimiento a las fuerzas aéreas.

De esta forma, la evolución histórica de la organización y funcionamiento de estos *organismos especializados* puede explicarse en buena parte a través de los avances científicos para el dominio espacial de cada dimensión específica del teatro de operaciones y las adaptaciones orgánico-funcionales a las nuevas tecnologías bélicas resultantes. Evoluciones siempre orientadas en forma endógena y exclusiva en cada fuerza, atendiendo la unidimensionalidad de su espacio de operación. Bajo esta lógica, el máximo objetivo institucional al que cada una de esas fuerzas podía aspirar en todo momento era el de alcanzar la autosuficiencia para librar su propia guerra en el teatro de operaciones.

Este esquema primigenio de organización de la defensa, al que llamaremos en adelante pre-sistémico, se caracterizaba por la coexistencia de organismos de conducción diferentes, generalmente en forma de estados mayores o cuarteles mayores, que al funcionar “en” y “como” compartimientos estancos no necesitaban coordinación alguna en tiempos de paz.

Sin embargo, este esquema pre-sistémico de organización comenzó a ser cuestionado tras la Primera Guerra Mundial y se derrumbó por completo con la Se-

¹Este artículo fue originalmente publicado en la Revista de la Defensa N°2. La presente constituye una versión revisada.

²En rigor, podría aducirse que la verticalidad (hacia abajo) aparece con la introducción masiva del sumergible durante la Primera Guerra Mundial.

gunda. Al concluir este último conflicto y a pesar de la victoria, la dirigencia política de la principal potencia vencedora estaba íntimamente convencida de que el desarrollo de las operaciones bélicas se había visto irrazonablemente entorpecido por errores en el diseño y organización de su instrumento militar. Habían asumido como propias las expresiones de mediados de 1944 del General Dwight Eisenhower, Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa, cuando afirmó que *“la guerra en que han actuado por separado la tierra, el mar y el aire se ha ido para siempre”* y que si nuevamente se veían involucrados en otro conflicto, lo harían *“con todos los elementos y fuerzas conjuntamente con un simple y concentrado esfuerzo”*.

Con el impulso de la victoria, en 1947, el Congreso de los EE.UU. acometió un ambicioso programa de reforma gubernamental constituyendo por ley una comisión bipartidaria de alto nivel, presidida por el respetado ex mandatario Herbert Hoover, cuya misión era diagnosticar las falencias estructurales del Departamento Ejecutivo y proponer recomendaciones concretas para su mejoramiento.

El reporte correspondiente al sector defensa se nutrió de rigurosos análisis acerca del desempeño operativo de las fuerzas en el campo de batalla europeo. Dentro de la evaluación crítica de ese desempeño, la descoordinación había sido, por consenso, el rasgo más concluyente y alarmante. Tal fue en ese momento la convicción acerca de la necesidad apremiante de estructurar de manera definitiva un sistema que regulara las rivalidades interfuerza y orientara los esfuerzos parciales hacia la consecución de objetivos y planes conjuntos, que ese mismo año precipitó la creación del Pentágono como primer ministerio de defensa de la historia norteamericana. En forma simultánea, se afirmaba el Estado Mayor Conjunto, como máxima instancia militar coordinadora, con la finalidad de apoyar al flamante departamento en la gigantesca labor vertebradora que tenía por delante.

En retrospectiva, uno de los principales aportes de la Segunda Guerra Mundial a la historia de la doctrina y estrategia militar ha sido la necesidad de entender la acción bélica como un fenómeno espacialmente integrado (tridimensional) que no puede sino admitir la planificación y operación conjunta de todos los medios de defensa. Se lanzaba, desde allí, la larga (y para muchos todavía inconclusa) carrera por la conjun-

En el campo de la logística militar, el informe

Hoover fue rotundo: se imponía la centralización y la normalización administrativa. Como reacción inmediata, en 1952 se estableció el primer centro logístico conjunto para controlar la identificación de bienes de las fuerzas armadas. Fundacionalmente, en ese momento, comenzaron a comprar y almacenar su material de guerra con un catálogo común. De allí al siguiente paso mediaron sólo instantes, procurando economías de escala el Pentágono comenzó una trascendente tarea integradora ordenando la centralización de las compras de bienes consumibles. En un primer momento optó, sin embargo, por implementarla en forma gradual y con cautela dividiendo la gestión consolidada de ítems de bienes entre las fuerzas. De esta forma, cada fuerza se concentraba en determinado número de ellos, centralizando su compra para el resto. Esta modalidad, aplicada en los '50 generó la proliferación de cientos de “administradores de ítems” diseminados a lo largo de sus distintas fuerzas armadas. En 1961, alertado por los importantes inconvenientes de una excesiva atomización, el Secretario McNamara decidió finalmente la creación de una agencia independiente que nucleaba a todos aquellos administradores de ítems. Nació allí la Agencia de Abastecimientos de la Defensa, antecesora directa de la actual Agencia Logística de la Defensa creada en 1977.

Un proceso de lógica similar impulsó las reformas en el resto de los países que abordaron el problema de la desarticulación logística de sus instrumentos militares. Gran Bretaña, Canadá y Australia crearon, a sus tiempos, sus propias agencias logísticas. Francia, España e Italia estructuraron su centralización a través de unidades internas de sus ministerios. Pero aún con variantes, ninguno de ellos dejó de tomar nota de la inédita experiencia norteamericana capitalizada basalmente en la *National Security Act* de 1947. Después de todo, europeos y norteamericanos reconocían una raíz doctrinaria común, compartiendo como exponente de organización el modelo de estado mayor prusiano de segunda mitad del siglo XIX.

2. LA EXPERIENCIA PRE-SISTÉMICA ARGENTINA

Pese a su lejana neutralidad, la República Argentina también absorbió las lecciones formales de la Segunda Guerra Mundial, sancionando su primera ley orgánica de defensa en 1948 y estableciendo en ella la primera instancia militar de coordinación, el Estado Mayor Coordinador. Sin embargo, todavía no había lle-

gado el momento para la creación de un ministerio civil de defensa y por tal razón la citada instancia militar no solo tenía facultades para impartir órdenes a los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas sino para también asesorar y asistir en forma directa al Presidente y su Gabinete de Guerra.³

Habría de pasar una década más, hasta 1958, para la definitiva constitución del Ministerio de Defensa y aún otra más, para que el Estado Mayor Coordinador evolucionara a su configuración actual de Estado Mayor Conjunto lo que ocurrió en 1967.

Sin embargo, el accidentado sendero institucional por el que deambularía nuestro país hasta la definitiva recuperación de su régimen democrático lejos estuvo de ser el más propicio para permitir las reformas estructurales que requería su dispositivo de defensa para superar su etapa pre-sistémica. Autoerigido en actor determinante de la vida política nacional, las fuerzas armadas constituían una suerte de “partido militar”, que lejos de configurar una entidad homogénea, eran más bien la agregación lineal de sus divisiones internas, es decir tres organizaciones resguardando celosamente su autonomía.

En este contexto, con un Ministerio de Defensa relegado a un rol meramente protocolar y un Estado Mayor Conjunto desactivado, cada fuerza continuaba, como en sus orígenes, planificándose, organizándose, equipándose y adiestrándose para librar su propia guerra por separado. Y llegaría el momento para comprobarlo.

En 1982, en un desesperado intento por salvar la continuidad del régimen, la cúpula militar improvisó una aventura bélica en el Atlántico Sur con Gran Bretaña. Durante el transcurso del conflicto, como no podía ser de otra manera, emergieron con crudeza las consecuencias de la falta de interoperabilidad. Quizás uno de los ejemplos más dramáticos en este sentido haya sido que nuestras fuerzas no se presentaran con un único sistema de Comando, Control, Comunicaciones e Inteligencia (C3I). Por el contrario, funcionaron cuatro estructuras de conducción en forma separada. La primera, de carácter político-militar, operó con criterios muy alejados de la realidad del escenario internacional y del teatro de guerra; el Ejército constituyó en las islas un mando centralizado pero de pobre dirección y orga-

nización y con unas comunicaciones de teatro y tácticas muy débiles, y por demás expuestas; por su parte, el componente naval no estuvo adaptado ni en tamaño ni en tecnología a las exigencias del conflicto, mientras que el que dispuso la Fuerza Aérea en el terreno contó con una cobertura de sensores y de comunicaciones insuficiente.⁴

Al margen de la evidente superioridad material y tecnológica del adversario, múltiples fueron los errores cometidos desde la conducción militar de la guerra, relativizando el poder disponible y la heroicidad de las fracciones combatientes. Mientras que, por ejemplo, la Fuerza Aérea se negaba a informar al Comandante del Teatro de sus avistajes y contactos, el Comandante de las Fuerzas del Ejército en Malvinas hacía caso omiso del Gobernador y recibía órdenes directamente del Jefe del Estado Mayor en Buenos Aires. Incluso las operaciones exitosas, como el hundimiento del Atlantic Conveyor, escondieron ilustrativos episodios de inaceptable descoordinación. En medio del conflicto, la Armada tuvo que “invadir” la central de información de combate administrada en Puerto Argentino por otra fuerza para descubrir que hasta entonces se borraba allí la derrota seguida por las aeronaves británicas luego de cada ataque aéreo. Información tal que hubiese permitido desde un inicio derivar la probable posición de los buques enemigos.⁵

El resultado de este conflicto no solo sepultó por completo cualquier chance de continuidad del régimen militar, también sumió a las fuerzas armadas argentinas en una profunda crisis introspectiva. El estrepitoso fracaso de su gobierno en las dimensiones política, económica y social tenía como peor epílogo una derrota militar, justamente aquella dimensión en la que se suponía competente. Consternada todavía, la Junta Militar dispuso a fines de 1982 la constitución de una comisión de análisis y evaluación de las responsabilidades en el conflicto. La misma, de naturaleza secreta, estaba constituida por seis oficiales de grado de general, a razón de dos por fuerza y presidida por el respetado General Benjamín Rattenbach.

Resulta aún hoy oportuno repasar algunos tramos del documento final de esa comisión, el mismo que, no exento de alguna polémica, se daría luego a conocer como Informe Rattenbach. Sin dudas, representa la principal síntesis de lo que puede considerarse la au-

³ Ley 13.324, Art. 11 y 13.

⁴ SANCHEZ MENDEZ JOSE (1994), *La contribución de la Guerra de las Malvinas a la doctrina aérea moderna*, Aerospace Power Journal - Español, Primavera 1994, Maxwell AFB, Montgomery, Estados Unidos.

⁵ TRAIN HARRY (1987), *Malvinas: un caso de estudio*, Boletín del Centro Naval N° 748, Volumen 105, Buenos Aires, Argentina.

tocrítica oficial más elocuente sobre ese capítulo de nuestra historia. En su capítulo XIV-Lecciones del conflicto, el informe desgrana contundente:

Las deficiencias observadas en materia conjunta han resultado significativas y reclaman urgente solución. El primer accionar conjunto de las Fuerzas Armadas se produjo en esta guerra con Gran Bretaña.

No se registran, previamente, operaciones de adiestramiento o ejercicios conjuntos de importancia. Ello ha constituido una grave responsabilidad de los conductores del presente conflicto.

En la guerra moderna, sólo la integración a nivel conjunto de las FF.AA. permite el logro de los objetivos militares propuestos. Ello requiere, por consiguiente, un desarrollo armónico, balanceado, racional y adaptado a las necesidades del combate moderno de las tres FF.AA. De nada vale que una fuerza adquiera un potencial o capacidad determinada, si no es acompañada por un desarrollo similar en las otras fuerzas

Solucionar este problema, debe constituirse en una responsabilidad primordial de las autoridades de cada fuerza. Será necesario, en primer término, limar asperezas, delimitar ámbitos operacionales, desarrollar doctrinas conjuntas, efectuar ejercitaciones teóricas y prácticas, instrumentar cursos de estado mayor y de conducción conjuntos (...). Las guerras son ganadas o perdidas por las fuerzas armadas de una Nación, y no por tal o cual de ellas. La guerra moderna no admite la posibilidad del triunfo por parte de una fuerza, exclusivamente. En cambio, existe la seguridad de la derrota si ellos actúan en compartimientos estancos.

El Estado Mayor Conjunto es el organismo fundamental para operar esta transformación. Para ello será necesario prestigiarlo, potenciarlo y dotarlo de los hombres más aptos que cada fuerza pueda destinar al mismo, en función de su vocación conjunta, acreditada y oficialmente calificada. Un sistema único de planeamiento, y el curso de guerra conjunto, más la atenta y exigente observación y selección en este sentido, deben ser los primeros pasos.

Nuestras Fuerzas Armadas demostraron en el conflicto, las siguientes debilidades:

- a. Deficiencias en el accionar conjunto.*
- b. Falta de desarrollo equilibrado y armónico del equipamiento de cada Fuerza, sujeto ello a las necesidades de la guerra moderna y las hipótesis de guerra existentes. (...)*
- f. Ausencia de una logística organizada y conducida con criterio conjunto.*
- g. Falta de fuentes diversas para la obtención de armamento y de una adecuada capacidad de autoabastecimiento, por ausencia de tecnología propia y de industrias de guerra sufi-*

cientes.

h. Falta de adiestramiento suficiente en las FF.AA. para el aprovechamiento integral de la electrónica en todos los ámbitos de la guerra moderna (Aire, agua, tierra).⁶

La restauración democrática sentó las bases para el definitivo encuadramiento institucional de las fuerzas armadas. Inmediatamente, desde distintas bancadas parlamentarias se comenzaron a esbozar proyectos de ley para establecer un nuevo marco jurídico a la defensa. Tal consenso se demoró un par de años y fue alcanzado bajo circunstancias especiales recién en 1988, sancionándose la segunda Ley de Defensa Nacional votada bajo un gobierno constitucional.

Los fantasmas de Malvinas estuvieron presentes desde un inicio, acosando las definiciones básicas. De este modo, la Defensa Nacional fue reconocida por dicha ley como **la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación** para la solución de aquellos conflictos que requirieran su empleo, disuasivo o efectivo, para enfrentar las agresiones de origen externo.

Asimismo, la Ley intentó reforzar las potestades del Ministerio de Defensa como máximo órgano de dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades propias de la Defensa y del Estado Mayor Conjunto como el organismo de asistencia y asesoramiento directo del ministerio en materia de estrategia militar y responsable de la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar conjunto, la dirección del adiestramiento militar conjunto, el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.

El capítulo “conjuntez” era completado al establecerse que la composición, dimensión y despliegue de cada una de las fuerzas armadas debía ajustarse, en adelante, a las disposiciones del planeamiento militar conjunto, abandonando las históricas reconversiones autodefinidas por cada fuerza. Además, y lo que es de particularísima importancia para la logística de la defensa, la organización y funcionamiento de cada fuerza, se decía, debía *“inspirarse en criterios de organización y eficiencia conjunta, procurándose la unificación de las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no fuera específica de una sola fuerza”*.

En la teoría, los lineamientos explícitos de la Ley de Defensa de 1988 se mostraban suficientemente

⁶ INFORME RATTENBACH, disponible en www.cessem.org.ar/informe_rattenbach/home.html

sólidos para permitir, una vez puestos en práctica, la superación del esquema pre-sistémico que había operado en Malvinas.

No obstante ello, diez años después y ante la falta de reglamentación de la Ley de Defensa Nacional, la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas se vio vista obligada a insistir una vez más sobre el asunto. Así, reiteró que tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, equipamiento, doctrina y alistamiento se debía dar prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas.

Respecto a la organización, avanzaba sosteniendo que debían minimizarse y normalizarse las estructuras administrativas y burocráticas de las fuerzas, mientras que en relación con el equipamiento, reafirmaba las facultades del Ministerio de Defensa en la evaluación y decisión final sobre los sistemas de armas que mejor contribuyesen a las capacidades operativas necesarias para el logro de los objetivos de la defensa nacional. Para este último fin, el Estado Mayor Conjunto debía proveerle asesoramiento filtrando cada propuesta elevada por las fuerzas con un test de aptitud y aceptabilidad de acuerdo con el planeamiento militar conjunto. Encomendaba también profundizar la racionalización, sistematización y normalización de los materiales de las fuerzas.

Pese a haber podido dotarse de un consistente andamiaje legal, a dos décadas de la restauración democrática el panorama de la defensa mostraba, como signo más evidente, un avanzado deterioro estructural por abandono. Alejada desde el último alzamiento militar de la preocupación cotidiana del ciudadano, la defensa no había logrado colarse como una prioridad atendible en prácticamente ninguna agenda política. Este relego fue potenciado por factores regionales (distensión en la relación con los países vecinos) y globales (fin de la guerra fría), operando convergentemente en diluir cualquier percepción social de amenazas externas.

Como señalábamos en el anterior número, las sucesivas conducciones políticas a las que cupo dirigir la defensa prefirieron, en estas apacibles aguas, un cómodo entendimiento con las cúpulas militares, trocando prorrogar la necesaria reforma pendiente a cambio de que aquellas aceptaran las reglas formales de juego y se administraran en silencio sin mayores exigencias. Un arreglo institucional en el que las fuerzas armadas, contrariando lo preceptuado en la Ley de Defensa, obtuvieron un guiño para continuar conservando

(como en la etapa pre-sistémica) la potestad de autorregularse en los planos doctrinarios, de planeamiento estratégico, de formación y adiestramiento, logístico y presupuestario.

Por supuesto, tan amplio margen de autonomía acordado tendría, como contracara, el alto costo de la indiferencia. Actitud que no solo se reflejó en la falta de operativización del robusto marco legal de la defensa y en la ausencia de lineamientos políticos, sino también en una progresiva pérdida de visibilidad dentro de las prioridades nacionales. En los 20 años posteriores a la restauración democrática, el presupuesto del sector vio derrumbada a la mitad su participación en relación al presupuesto nacional y al PBI. Esta modalidad delegativa de gestión por parte de la conducción política disparó desordenados procesos de ajuste donde cada fuerza, sin indicaciones superiores concretas de redimensionamiento, pretendió prolongar el sostenimiento de estructuras y capacidades históricas, proyectadas en un contexto de mayor holgura.

El resultado de este caótico ajuste no podía ser otro que una riesgosa combinación donde terminaron adicionándose varios ingredientes. Un progresivo deterioro del estado material y obsolescencia del armamento, una creciente brecha entre dotación efectiva de personal y cuadros orgánicos y una pronunciada caída de los niveles de adiestramiento operacional. Finalmente, la estrechez también naturalizó un relajamiento de los estándares logísticos, permitiendo apelar a recursos (entendidos crónicamente provisorios) como el consumo de las reservas de repuestos y municiones, extensiones inapropiadas de ciclos de mantenimiento, la canibalización y la suspensión de los programas de actualización técnica.

3. CRÓNICA DE LA IMPOTENCIA: LOS ANTERIORES INTENTOS FALLIDOS

Como hemos visto, el debate teórico sobre la necesidad de una reforma logística integral dentro del sector ya había quedado saldado en nuestro país desde el informe Rattenbach y sus principales líneas de acción habían sido plasmadas sucesivamente en la Ley de Defensa y de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. Ahora bien, superar el plano de las intenciones mostraría ser definitivamente otra cosa.

Con rigurosidad histórica, cabe repasar algunos bienintencionados esfuerzos por avanzar en esas líneas mencionadas. Los primeros, de naturaleza

orgánica, fueron la creación de la Junta Coordinadora Logística dentro del Ministerio de Defensa en 1985 y la formación de la Junta Superior Logística, diez años más tarde. Lamentablemente, en ambos casos los resultados que se pudieron consolidar fueron apenas marginales. En el primer intento sus precursores no disponían siquiera de la Ley de Defensa, mientras en el segundo, esa norma fundamental seguía inactiva optándose entonces por relegar la Junta Superior Logística a una instancia meramente técnica sin involucramiento político.

Ya en el nuevo milenio, con la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas promulgada y el Libro Blanco de la Defensa publicado, la logística militar tendría una nueva ronda de oportunidad. En efecto, dos Directivas del Ministerio de Defensa salieron a la luz imponiendo objetivos de una ambición fundacional: la primera, a fines del 2000 trazó etapas sucesivas para la modernización de todo el sistema logístico conjunto, en un proceso de reestructuración que debía estar bajo la dirección del Ministerio de Defensa y el Estado Mayor Conjunto y que incluía como primer y gran tarea la puesta en marcha de un Sistema de Obtención de Medios para la Defensa.⁷ La segunda, de mediados del 2001, continuando con el espíritu de la anterior, ahondaba en grandes proyectos, como la creación de un Sistema de Salud Militar en conjunción con los de Previsión Social y de Obras Sociales de las Fuerzas Armadas.⁸

Demasiado desproporcionado en su alcance este nuevo intento también vio naufragadas sus chances en medio de una crisis institucional de proporciones inéditas.

Ni siquiera tuvo resultados destacables un mucho más modesto intento logístico del Ministerio de Defensa, a mediados del 2002, de establecer obligaciones al Estado Mayor Conjunto en las adquisiciones y contrataciones de las Fuerzas Armadas, en cabeza de la recientemente creada Dirección General de Logística Conjunta.⁹

4. La reforma logística de a pasos: la madurez sistémica gradual

Promediando la década, la planificación y ejecución de las funciones logísticas del instrumento mili-

tar argentino continuaban caracterizándose en la práctica por su fragmentación y desarticulación. En los hechos, seguían coexistiendo tres organizaciones logísticas que solo brindaban un apoyo endógeno a su fuerza de pertenencia. Cada una de ellas planificando y ejecutando sus programas de abastecimiento, mantenimiento, transporte e infraestructura sobre la base exclusiva de sus necesidades específicas, sin procurar complementariedades.

A esta altura, ya resultaba imposible desde cualquier análisis sensato de la defensa justificar cómo, a pesar de su larga crisis presupuestaria, este sector aún se permitía el despilfarro de recursos triplicando, por ejemplo, un mismo proyecto de investigación y desarrollo o multiplicando “n” veces contrataciones para adquirir a distintos valores un mismo insumo común. En el transcurso habían llegado incluso a convalidarse programas de mantenimiento diferentes entre las fuerzas para idénticos sistemas de armas. En otros casos, se habilitaron particularidades inadmisibles como no haber normalizado calibres de armas livianas. En definitiva, se trataba de un esquema de funcionamiento ausente de sinergias, donde no solo se lesionaba la interoperabilidad, también se desdeñaban los beneficios más básicos de la economía de escala y de un aprovechamiento integral de los medios e infraestructura con que contaba el conjunto.

Con este escenario de base y luego de revisar críticamente el saldo de los anteriores intentos fallidos, la gestión de la Ministra Garré asumió que había llegado el momento de encarar definitivamente la reforma logística estructural pendiente en el sector.

Para ello, fue necesario, en primera instancia, establecer una plataforma institucional específica desde donde proyectarla. De esta forma, se decidió la reformulación de la Junta Superior Logística y su evolución hacia el actual Comité de Logística Conjunta, organismo ejecutivo que pudo constituirse rápidamente en una efectiva instancia política de coordinación de los comandos logísticos de las fuerzas, con un reglamento interno de organización y un funcionamiento agilizado con periódicas reuniones de tipo estado mayor. Ámbito en condiciones de establecer una participación colegiada e interdisciplinaria, mediante la intervención directa y extendida de personal civil y militar y de instituciones externas especializadas. Precisamente, res-

⁷ Directiva MD N° 08/00.

⁸ Directiva MD N° 515/01.

⁹ Resolución MD 522/02.

pecto a estas últimas se practicó en forma deliberada y desde un inicio una abierta política de convocatoria ya que el Ministerio de Defensa todavía carecía de una adecuada estructura de asesoramiento técnico.¹⁰

El Comité de Logística Conjunta se erigió, además, en el cuerpo idóneo para practicar el control y monitoreo de los principales proyectos de modernización logística en marcha.¹¹

Entre estos últimos, que algunos han visto como una suerte de revitalización del espíritu conjunto para asumir los principales desafíos de la logística, merecen destacarse:

- El Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PACIC), que a través de normas y procedimientos permite la planificación y ejecución consolidada a nivel del Estado Mayor Conjunto de una amplia gama de contrataciones de bienes y servicios de uso permanente, intensivo y común en las Fuerzas, con la finalidad de contribuir al máximo aprovechamiento del presupuesto mediante la generación de economías de escala. Tales, a su turno, deben redundar en mejores condiciones colectivas de negociación bajo la modalidad de "cliente único".¹² En el 2008, en el marco del PACIC se prevé contratar conjuntamente insumos para las Fuerzas Armadas por un valor cercano a los \$ 250 millones, incluyendo combustibles, municiones, vestuario, medicamentos, artículos de librería y servicios financieros, entre otros.

- El Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID) que organiza el proceso de toma de decisiones en materia de inversiones, fijando responsabilidades institucionales, plazos y metodologías para la conformación, postulación, aprobación y modificación de los proyectos de inversión pública nacional (BAPIN) y militar (BIM) de toda la jurisdicción.¹³ La creación del SIGID cumple así la exigencia de garantizar la articulación coherente del Plan de Inversiones para la Defensa (PIDEF) con las capacidades requeridas al instrumento militar por el Planeamiento Estratégico

de la Defensa establecido en el Ciclo de Planeamiento (Decreto N° 1729/07).

- El Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN), que conforma una novedosa estrategia de aplicación "por unidades" intentando enlazar, por primera vez, la infraestructura de mantenimiento de las distintas Fuerzas con una metodología práctica y basada en el medio informático, de modo tal de maximizar las capacidades de mantenimiento existentes y prestar los servicios inter fuerzas en tiempos mínimos.¹⁴

- EL Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP) destinado a concretar un objetivo largamente perseguido por el sector, consistente en lograr por primera vez el aprovechamiento militar de los fondos provenientes de los reembolsos de la ONU, en concepto de pago de compensaciones de las diferentes misiones de paz cumplidas por el país.¹⁵ Este reciente emprendimiento constituye un hito trascendente en la historia del sistema logístico conjunto, al permitir la recuperación, modernización y reemplazo de un alto porcentaje de los medios operativos de las Fuerzas Armadas disminuidos como consecuencia de los despliegues efectuados.

- El Plan Anual de Provisión en el Exterior de Material Bélico de las Fuerzas Armadas (PAPEMB), creado por una Resolución Conjunta del Ministerio de Defensa y la Administración Federal de Ingresos Público, que a mediados del 2006 permitió al sistema logístico, por primera vez, adecuarse a los estándares públicos y legales de control estatal para las importaciones de material bélico.¹⁶ La recepción, análisis y control de cada uno de los ítems de importación consignados por las fuerzas y el Estado Mayor Conjunto (mas de 53.000 en el 2006) ha comportado una gravitante exigencia para la conducción logística conjunta. Bajo este pro-

¹⁰ De esta forma, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de La Plata, la Universidad Tecnológica Nacional, entre otras y los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, de Ingeniería Aeronáutica y de Ingeniera Naval estuvieron presentes en la diagramación de algunas de las iniciativas elaboradas.

¹¹ Resolución MD N° 371/07.

¹² Resolución MD N° 940/07.

¹³ Resolución MD N° 626/07.

¹⁴ Resolución MD 1587/07.

¹⁵ Resolución MD N° 498/06

¹⁶ Resolución Conjunta MD N° 663/06 y del AFIP y N° 2092/06

grama, otro valioso avance viene dado por la introducción del concepto de almacenamiento conjunto. El Ministerio de Defensa, por ejemplo, ha gestionado el uso de una única infraestructura para las tres fuerzas armadas aplicable al depósito de cualquier material ingresado por vía aérea.¹⁷ En estos momentos, se encuentra en fase de implementación la propuesta para emplear también una única infraestructura para los casos de ingreso marítimo.

5. EL SALTO CUALITATIVO: LA CREACIÓN DE UN ORGANISMO LOGÍSTICO CENTRALIZADO

Sin embargo, los avances globales del nutrido cúmulo de programas impulsados desde el Comité de Logística Conjunta, si bien incipientes, han permitido recientemente inferir un ritmo más lento al esperado en la consolidación de la reforma promovida.

El rastreo de los causales de esta desaceleración condujo a reparar, por ejemplo, en los efectos de una creciente tensión generada hacia dentro del Estado Mayor Conjunto desde la reglamentación de la Ley de Defensa. En efecto, en su manifiesta voluntad de fortalecerlo, el Decreto 727/06 había asignado a este organismo inéditas responsabilidades ejecutivas. En materia logística, por ejemplo, le imponía ahora promover la máxima integración y estandarización relativa al uso o empleo de medios en tiempo de paz, para lo cual adicionalmente le otorgaba el control funcional sobre las Fuerzas Armadas, con autoridad para impartir órdenes.¹⁸ Esta filosofía estuvo en la base del PACIC, SIGID, PECOMP y otros programas que confiaron su núcleo operativo a un Estado Mayor Conjunto que se proyectaba entonces de mayor protagonismo.

Sin embargo, con las primeras presiones importantes comenzó a ganar espacio dentro del Estado Mayor Conjunto una línea de interpretación que entendía que, con sus iniciativas, el Ministerio de Defensa estaba desnaturalizando indebidamente el estricto rol de asistencia y asesoramiento que había previsto la Ley de Defensa para el Estado Mayor Conjunto.¹⁹

Esta tensión tuvo su epicentro en la Dirección General de Logística Conjunta, único elemento logístico del Estado Mayor Conjunto²⁰, que evidenciaba una cris-

talina contradicción entre la faz administrativa blanda de su misión original: “asesorar y asistir sobre la marcha del Sistema de Apoyo Logístico y su modernización” y la faz ejecutiva dura impuesta por las nuevas resoluciones del Ministerio.²¹

Con apenas algunas experiencias aisladas de compras consolidadas, la Dirección General de Logística Conjunta no se encontraba organizada ni dotada para receptor, por ejemplo, las mayores responsabilidades emergentes del PACIC. Estas fueron asumidas en un marco de sobreexigencia y no faltaron retrasos y errores en su primer año de implementación. Finalmente a requerimiento del Ministerio de Defensa, la Dirección General admitiría en forma oficial que le resultaba imposible garantizar eficacia sino mediaba una duplicación de sus recursos humanos.

Atorada en esta suerte de cuello de botella y tras repasar la experiencia comparada de los países que transitaban exitosamente esta vía, la conducción política del Ministerio convino con el Estado Mayor Conjunto, que debía darse otro paso, o más bien un salto, en la reforma logística propiciada.

El gran desafío de este salto puede resumirse en concebir el elemento orgánico apto y emplazado a la cabeza del sistema logístico de la defensa que ejecute con eficiencia aquellas funciones cuya centralización resulte conveniente y coordine aquellas cuya ejecución sea aconsejable mantener descentralizadas en las fuerzas.

Por ello, a comienzos del 2008, la Ministra de Defensa decidió impulsar para esta materia un giro mayor en su gestión, uno que partiendo de un acabado estudio de la situación general de la logística de defensa concibiera, entre los aspectos más importantes, un elemento central como el definido, para completar la organización estructural de la logística.

La formalización de este proceso de reforma se plasmó con la creación de la Comisión de Asesoramiento Técnico para la Modernización del Sistema Logístico de la Defensa, cuya misión asignada consiste en elaborar un exhaustivo informe conteniendo:

- (a) Un diagnóstico sobre la organización y funcionamiento actual del sistema logístico de la

¹⁷ Convenio suscripto con EDCADASSA

¹⁸ Decreto N° 727/06, Arts. 18 y 19.

¹⁹ Ley 23.554, Art. 17.

²⁰ La Jefatura IV había sido disuelta a fines de 2002

²¹ Publicación Conjunta RC 24 – 07 Proyecto 2004 Art. 2.01.

- defensa nacional;
- (b) Un relevamiento de las experiencias internacionales de modernización reciente en la materia;
 - (c) Recomendaciones que prescribieran un plan de acción para optimizar el sistema logístico de la defensa y
 - (d) Un programa de implementación del plan de acción recomendado.²²

Tamaño desafío institucional fue reconocido en la resolución que creó la comisión citada, poniendo a disposición efectiva de sus miembros titulares (Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa del Ministerio de Defensa y Dirección General de Logística Conjunta del Estado Mayor Conjunto) todo aquel personal militar que se considerase necesario. Con esta habilitación, la Comisión consensuó la convocatoria de un equipo nominado de 30 oficiales y suboficiales (10 por fuerza), seleccionado por criterio de formación o experiencia específica. La dinámica acordada fue que este equipo técnico fuese apartado de sus responsabilidades de cargo en pautados y breves plazos informados para dedicarse exclusivamente al análisis crítico de los capítulos propuestos por los miembros titulares de la Comisión.

En Octubre 2008, en un Seminario Internacional en Buenos Aires donde se dio cita a representantes de las organizaciones logísticas de los países tomados como casos de estudio, finalmente se dio a conocer el informe de la comisión.

El informe preveía la creación de un ente logístico mayor y de características sistémicas, ubicado en el Ministerio de Defensa, con responsabilidades superiores y precisas facultades ejecutivas. Un ente, que por su inherente complejidad debería contemplar la masiva incorporación de personal militar (tanto en actividad como retirado) interactuando en armónica sinergia con personal civil, como saludablemente sucede en los ministerios de defensa de los países mas avanzados. Un ente que atento las tensiones descriptas en el Estado Mayor Conjunto absorbería para conformar su núcleo inicial la mayor parte de la actual orgánica y funciones de la Dirección General de Logística Conjunta. Un ente al que hemos titulado Agencia solo en sentido prospectivo porque lo avizoramos de una flexibilidad funcional homologable a la de aquellas.

la reforma requiere prudencia porque implica un antes y un después en la historia de la logística militar argentina. Sabemos que los riesgos que esperan en la transición son gravitantes, y asoman desde el desabastecimiento de medicamentos hasta la completa parálisis de la actividad de adiestramiento por falta de combustible o munición. Anticipamos desconfianza porque eso generó en un inicio este proceso en aquellos países que, a la larga, exitosamente pudieron superarlo. Comprendemos que las fuerzas puedan temer perder discrecionalidad en la obtención de los recursos materiales que necesitan. ¿Con que garantías cuentan de que esta Agencia podrá satisfacer sus necesidades en tiempo, lugar y forma?. ¿Estarán los bienes precisos en el momento justo en el lugar adecuado?. Conocemos que estas preguntas sobrevuelan el vasto campamento de la resistencia bienintencionada pero no ignoramos que hay otra más pequeña que entiende que el poder de licitar debe ser defendido a ultranza como un fin en sí mismo. Asumimos el compromiso de trabajar con los primeros para dar conjuntamente una respuesta satisfactoria a todas las preguntas. Sabemos que las hay.

No resulta pretencioso afirmar que estamos frente al quiebre de un paradigma, de una reforma estructural que permitirá dejar definitivamente atrás la etapa "pre-sistémica" de nuestra organización logística. Concluyendo, una reforma retrasada por décadas que como nación debimos acelerar tras el doloroso episodio de Malvinas y que en incidental capricho de la historia pareciera llegar un cuarto de siglo después para fortalecer al Ministerio de Defensa justamente en el cincuentenario de su creación.

Somos conscientes de que la profundidad de

²² Res. MD 299/08

PUNTOS DE PARTIDA PARA UN PLAN ESTRATÉGICO DE LA SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA DE LA PROVINCIA DE SAN JUAN

HORACIO CAO¹

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas décadas, los Estados provinciales asumieron crecientes responsabilidades en la gestión de tres servicios públicos esenciales: salud, educación y seguridad. Adicionalmente, en el mismo período, adquirieron nuevas potestades de regulación económica y social, y cogestionaron con la Nación un importante número de programas sociales.

Esta ampliación en las responsabilidades a cargo de las administraciones provinciales se presentó en paralelo con una profunda crisis fiscal, que espoleó ajustes draconianos en todos los niveles de Estado (Nacional-Provincial-Municipal) que, de todas formas, y en casi todos los casos, no lograron superar los desequilibrios financieros.

A estas delicadas condiciones contextuales, se sumaron situaciones propias de la Provincia: dificultad para construir un proyecto económico para reemplazar la decadencia del emprendimiento vitivinicultor volcado al mercado interno, desajustes en los niveles generales de capacitación de la mano de obra para el nuevo período, cambios profundos en el mercado de trabajo provincial que dejó de garantizar el pleno empleo, etc.

En este escenario tan desfavorable, muchas dimensiones de la vida provincial sufrieron un agudo deterioro: la Administración Pública no fue la excepción.

En el año 2003 este sombrío escenario comenzó a variar. Surgió un potente liderazgo político, acompañando un proceso paralelo en el gobierno nacional, mientras se verificaban condiciones mundiales favora-

bles para los productos generados en la economía local. Con este conjunto de elementos, el gobierno provincial se avocó a superar la que fue considerada la crisis más grave del último siglo.

“La segunda reconstrucción de San Juan”, fue el lema propuesto por las autoridades políticas para enmarcar el período, queriendo dar con esta consigna una pauta de la envergadura de la tarea a realizar².

Si bien ya en el año 2003 los indicadores sociales, económicos y fiscales tuvieron un importante repunte, aquellos primeros años fueron aplicados a superar los elementos más críticos del escenario político y social. Una vez que el escenario provincial dejó atrás la fase más crítica, estuvieron dadas las condiciones para avanzar en la formulación de políticas que abarcaran ámbitos menos urgentes pero igualmente estratégicos de la realidad provincial.

En efecto, la creación de la Secretaría de la Pública –Ley de Ministerios N° 7.870- fue un indicador de que se había superado la etapa más álgida de la crisis a partir de lo cual ha habido un cambio cualitativo en las políticas dirigidas a lograr una mejora en el funcionamiento del Estado.

El puntapié inicial de este proceso fue la búsqueda de consensos en línea con construir un plan estratégico. En este sentido, los objetivos de hacer públicos las bases de un Plan Estratégico³ se dirigían a:

- a) Establecer, en trazos gruesos, las directrices centrales del programa de modernización del Estado que se pensaba desplegar.
- b) Fortalecer la figura de la Secretaría Gestión Pública hacia el interior de la propia secretaría

¹ Administrador Gubernamental, Licenciado en Ciencias Políticas, Dr. de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, actualmente cumple funciones de Secretario de la Gestión Pública en la Provincia de San Juan

² La “Primera Reconstrucción” fue la ocurrida luego del terremoto de 1944 que prácticamente destruyó la ciudad capital de la provincia y generó alrededor de 10.000 muertos.

³ El documento base “Lineamientos Generales para el desarrollo del Plan Estratégico de la Secretaría de la Gestión Pública” puede consultarse en www.sanjuan.gov.ar

y hacia el resto del Estado.

c) Instalar una nueva imagen del Estado en general y de la Secretaría en particular, que vale recordar, estaba ligada históricamente a las políticas ajuste.

En este sentido, el primer supuesto sobre el que se trabajó establecía que para la construcción de un mejor Estado -instrumento indispensable para el desarrollo político, social y económico- era preciso intervenir sobre su estructura administrativo / institucional, espacio central de las políticas de gestión pública.

En este marco, a nuestra Secretaría le cabía la misión de mejorar la Administración Pública, herramienta medular con la que las autoridades políticas podrán continuar desplegando el programa de gobierno aprobado por la gran mayoría de la población.

2. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SANJUANINA

Durante la etapa abierta con la dictadura militar de 1976, muchas de las Administrativas provinciales fueron moldeadas por lo que se llamó “la Expansión Pasiva”, el alineamiento del gasto público provincial –sostenido principalmente por crecientes transferencias del gobierno central– hacia el objetivo de sostener el nivel de empleo, la demanda agregada y la inversión. En esta tarea, las erogaciones estatales reemplazaron los emprendimientos económicos que iban desapareciendo con el despliegue de las políticas de reconversión y ajuste estructurales.

Esta estrategia permitió, en algunos casos, sostener la gobernabilidad provincial, pero a largo plazo promovió la aparición de turbulencias fiscales, dada la necesidad de generar recursos crecientes para compensar la continua destrucción de emprendimientos y puestos de trabajo. A partir de 1998, cuando todo el país ingresó en el tobogán final de la crisis que llevaría a la explosión social de 2001, las políticas de “Expansión Pasiva” se hicieron inviables.

Pero aún en los momentos en que se logró combinar con éxito dicho ajuste con la restricción fiscal, la resultante fue una senda de lento empobrecimiento general de la sociedad sanjuanina a la vez que se deterioraba la capacidad de intervención de la APP.

Es que justamente el posicionamiento subsidiario del accionar del Estado, en un contexto nacional e internacional agresivo, indujo un funcionamiento de la administración pública poco signado por parámetros de eficacia o eficiencia.

Esta interacción entre el aparato del Estado y el modelo de acumulación, terminó generando un sistema de función pública que presenta las siguientes debilidades:

Circuitos administrativos, financieros, jerárquicos y de coordinación degradados e informales: Las tramitaciones y gestiones administrativas se caracterizan por un bajo nivel de incorporación tecnológica, y la falta de rutinas de revisión y optimización. La circulación de trámites no se realiza siguiendo la vía jerárquica descrita en la normativa. Complementando la degradación de las tramitaciones, los diferentes circuitos funcionan con un alto nivel de informalidad, el amiguismo, o el conocimiento personal, las constelaciones de poder o de influencia, explican mejor el funcionamiento de la APP que la normativa o las intervenciones formales.

Falta de información. La información disponible carece de una configuración que permita su uso, o su disponibilidad en tiempo y forma en el lugar adecuado. Los diferentes sistemas de información se van situando alrededor de políticas e intereses puntuales, sin guardar sistematicidad, integralidad o consistencia entre sí.

Compartimentalización de la Organización. La APP se escinde en unidades carentes de coordinación y de comunicación. Los diferentes procesos transversales (presupuesto, gestión de personal, estructuras, etc.) pierden su impacto articulador y su despliegue, eventual, adquiere un carácter preponderantemente ritual.

Cultura organizacional ajurídica. La informalidad y la compartimentalización genera una cultura organizacional ajurídica: el funcionamiento real comienza a asemejarse a ritos o tradiciones que no necesariamente coinciden con lo que determinan las normas. El entramado jurídico, por otro lado, es poco conocido, con lagunas, superposiciones y contradicciones, y no prevé situaciones de distintos mercados particulares, por lo que se formalizan tramitaciones ad hoc para resolver situaciones legítimas de modo ajurídico.

Incorporación inadecuada de tecnología informática. La “Expansión Pasiva” actuó también sobre los procesos de incorporación de tecnología informática, dejando en manos de iniciativas sectoriales la intrusión de las TICs en la gestión gubernamental. El resultado de un crecimiento desordenado y anómico es, al menos dentro del Poder Ejecutivo Provincial, un grupo escaso de islotes tecnológicos en un mar de lenta y dispendiosa introducción de PCs y demás elementos de la revolución infocomunicacional. Los desarrollos se han dado, sobre todo, en organismos de segundo nivel y como consecuencia de iniciativas grupales y/o condiciones presupuestarias puntualmente favorables. Asimismo hay desarrollos aislados sobre bases de datos, particularmente en la administración de impuestos y servicios. Desde el punto de vista técnico, la carencia de estándares tecnológicos tiene como consecuencia que los desarrollos hayan seguido distintos caminos, en muchos casos incompatibles entre sí.

Gestión del empleo público. En este aspecto, se observa:

- *Vacantes y carrera congelada:* Las leyes de emergencia, dictadas en el año 1996, congelaron vacantes y carrera. La falta de ingreso de personal durante más de una década ha hecho que la planta de personal tenga una edad promedio muy elevada. La debilidad de las medidas para el desarrollo de la carrera administrativa, por otro lado, genera incentivos negativos en el personal más capacitado o proactivo.
- *Plantas irregulares:* El congelamiento de vacantes no se tradujo taxativamente en que no ingresara personal a cumplir tareas de escalafón general, sino que se generaron altas de personal a través de mecanismos irregulares, lo que dificultó su gerenciamiento.
- *Reclutamiento informal:* Tanto las plantas irregulares, como las históricas plantas del Escalafón General, se reclutaron a través de canales informales y en virtud de necesidades no vinculadas estrictamente con las necesidades de la organización.
- *Falta de capacitación:* El modo de incorporar personal hizo que no siempre se consideren para el ingreso las habilidades o idoneidad del postulante. Esta circunstancia resultó agravada por la inexistencia de políticas de capacitación

El diagnóstico puntualizado es consecuencia de la “expansión pasiva” y, en este sentido, el elemento central de la debilidad de la Administración Pública provincial tuvo que ver con haber perdido la iniciativa en términos de expresar los segmentos dinámicos de la sociedad y su proyecto de crecimiento económico e integración social. Por el contrario, la “pasividad” del Estado se observaba principalmente en la falta de proyecto propio y en el hecho de operar principalmente sobre los intersticios que dejaba la crisis.

Comenzar a enfrentar los problemas descritos precisó de una masa crítica de liderazgo político lo suficientemente vigoroso como para romper la inercia de la “expansión pasiva”. Este liderazgo es el que da el plañ necesario para poder desplegar una serie de medidas concretas que conforman el núcleo central del plan estratégico.

Pero estos elementos no son los únicos a tomar en cuenta. En la construcción del Plan Estratégico se deberán considerar los siguientes condicionantes contextuales:

1. Es imposible que transformar la Administración Pública en un ambiente en donde el prejuicio descalificatorio es una certeza a priori. Tan importante como mejorar el Estado es que la ciudadanía comience a considerarlo como propio, saliendo del escepticismo y de la continua desautorización de su tarea y recursos humanos.

2. Lo dicho en el punto anterior, es crucialmente extensivo a la la autopercepción de los empleados públicos. Ningún proceso de mejora organizacional puede prosperar si el grueso de los recursos humanos no se sienten parte de la organización y compenetrados con los valores del servicio público. No debe perderse de vista que la “expansión pasiva” no sólo degradó circuitos y estructuras; también difundió una cultura de la resignación y el desgano. En este sentido, será preciso reconstruir en la organización los valores de servicio, eficiencia y eficacia dentro de la cultura organizacional de la APP.

3. El nuevo entorno de las relaciones Estado-Sociedad parece indicar que el equilibrio fiscal es un elemento esencial, un marco imprescindible para el funcionamiento normal de todos los órdenes de la vida provincial. Ahora bien, más allá de su importancia cardinal, las situaciones de equilibrio fiscal no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social ni el correcto funcionamiento de la APP.

4. En el ámbito de la gestión pública se precisa de reformas complejas, que involucran arduos equilibrios entre actores sociales con fuertes intereses en su gestión y cambios organizacionales de fondo: culturales, administrativos, de los recursos humanos, entre otros. Para alcanzar estos cambios es imprescindible consolidar el liderazgo político, la capacidad técnica, y recursos humanos formados y consustanciados con los objetivos de la reforma.

5. La compra de paquetes "llave en mano" desde otros entornos, ha demostrado ser, reiteradamente, una vía directa hacia el fracaso. Esto implica que estas políticas se deben construir y diseñar desde las especificidades de cada una de las situaciones contextuales y organizacionales de la provincia y considerando la posibilidad de sumar a ellos los recursos humanos existentes.

6. Otro elemento importante de estas políticas está vinculado al registro cultural de la propia organización. Dicho con un ejemplo: es contraproducente que se desplieguen medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los Organismos Financieros de Crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales involucrados (estatales y extra estatales). Cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas que pueden ser técnicamente correctas, pero que resultan ineficaces pues son rechazadas por las estructuras político - administrativas de la Provincia.

7. Es fundamental insistir en la vinculación de los diferentes segmentos que conforman la APP con los objetivos políticos. No debe perderse de vista que si algo caracterizó la expansión pasiva, fue la estructuración de un Estado "archipiélago", en donde las diferentes unidades de la Administración Pública actuaban compelidas a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a partir de objetivos fijados por la conducción.

8. Dada la profunda debilidad de los aparatos administrativos de la provincia, las políticas de fortalecimiento y modernización del Estado deberán necesariamente tener como sujeto y objeto central de trabajo elementos y contenidos básicos de la Administración. Esto significa, entre otras cosas, priorizar la tarea con los empleados públicos de planta per-

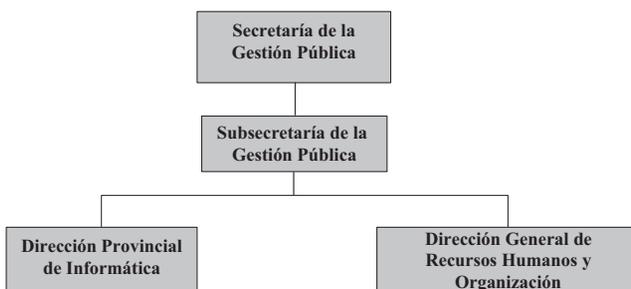
manente, en la inteligencia de que ellos constituirán el núcleo a partir del cual se articulan los diferentes dispositivos administrativos del Estado.

9. Debe reconstruirse la articulación de la Administración Pública con segmentos clave de la sociedad civil, ya que dará un anclaje local vital para el proceso de maduración que quiere desplegarse. Dentro del amplio abanico de organizaciones a convocar, se destacan por su pertinencia y conformación, las Universidades de la provincia, los colegios profesionales y las organizaciones de trabajadores estatales. Estas alianzas son vitales para el Estado y constituyen, además, instrumentos clave para el desarrollo de las organizaciones locales.

3. LA SECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La ley de Ministerios que creó la Secretaría de la Gestión Pública fue reglamentada por el Decreto Acuerdo N° 032/07 que estableció que su función era la de "Promover el perfeccionamiento de la Organización y el funcionamiento de la Administración Pública Provincial tendiendo, a través del uso racional de los Recursos Humanos, Materiales y Técnicos, hacia una mayor productividad del Sector Público".

ORGANIGRAMA



De la Secretaría de la Gestión Pública depende la Subsecretaría de la Gestión Pública, cuyas funciones son:

- 1 Analizar y evaluar la organización de la Administración Pública Provincial y proponer modificaciones estructurales que permitan perfeccionar su organización y procedimientos.
- 2 Efectuar los estudios necesarios para conocer la composición y características del recurso humano, a fin de proponer políticas y lograr una adecuada administración del mismo.
- 3 Entender en el estudio, implementación y control de políticas de gestión y salariales que tiendan a elevar el nivel de eficiencia de los recursos humanos en la Administración Pública Provincial.
- 4 Intervenir en todo acto administrativo que implique modificar la Planta de Personal, las erogaciones que de ella surjan y la estructura orgánica de las distintas áreas del Poder Ejecutivo.
- 5 Entender en la planificación e implementación del Plan Provincial de Gobierno Electrónico, coordinando las estrategias a desarrollar sobre tecnologías de información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la Administración Pública Provincial.
- 6 Entender en la formulación de programas de asistencia a los organismos del Sector Público Provincial, que así lo requieran y que tengan por objeto la modernización de la gestión, el mejoramiento continuo de la calidad de sus servicios y la incorporación de nuevas tecnologías de información
- 7 Entender en la implementación de la Política Informática Provincial que involucra a todo el Poder Ejecutivo a través de la definición de estándares tecnológicos, la red informática interministerial, los nuevos sistemas integrales a incorporar y las propias de los diversos Organismos.

Las funciones 1, 2, 3 y 4 se instrumentan por medio de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización. Las funciones 5, 6 y 7 por medio de la Di-

rección Provincial de Informática.

4. LOS LINEAMIENTOS CENTRALES DEL PLAN ESTRATÉGICO

En el Estado democrático, la Administración Pública Provincial (APP) es el instrumento a través del cual las autoridades políticas llevan adelante las políticas que el pueblo de la provincia ha elegido.

Se observó que el área de Gestión Pública tiene por objetivo mejorar aquellos subsistemas que, de manera transversal, están presentes en todas las estructuras de la Administración Pública Provincial. Alcanzar este objetivo permitirá obtener mayor integralidad, consistencia y coherencia en el interior de cada función sustantiva (v.g. salud, educación, seguridad, etc.), como así también coordinar su accionar con el resto del Estado, optimizando su impacto y productividad.

De acuerdo al diagnóstico que describimos, para convertirse en esta herramienta del mandato popular, la APP debe romper la inercia de la expansión pasiva, situación que implica la concentración de liderazgo político, capacidad técnica y recursos humanos consustanciados con las políticas de modernización.

De esta forma, mediante la actividad de una Administración Pública Provincial eficaz y eficiente, la población debería tener acceso pleno a los bienes y servicios que la Constitución Provincial y las leyes le garantizan, en un proceso de desarrollo armónico. Esa es la "imagen objetivo" que se pretende alcanzar.

Ahora bien, ¿bajo qué lineamientos comenzar la tarea de construir una herramienta como la citada? A tal efecto, partimos de dos conceptos: Modernización y Calidad en la Gestión.

Al concepto de modernización se lo refirió a una perspectiva de tipo estructural, dirigida adecuar, reconstituir o establecer elementos de la estructura estatal de acuerdo a las necesidades provinciales a la luz de los dispositivos y experiencias más avanzados, eficaces y eficientes.

A su vez, la gestión de calidad fue vista desde una perspectiva dinámica, que llevaba a cada unidad del Estado Provincial a una rutina de continua mejora en su eficiencia y eficacia. En nuestra perspectiva, la continua mejora de la que hablamos se dirige tanto a

los procesos como a los productos, e involucra aspectos que hacen a la sustentabilidad en el largo plazo, como por ejemplo cuidado medio ambiental y respeto por los derechos de los trabajadores.

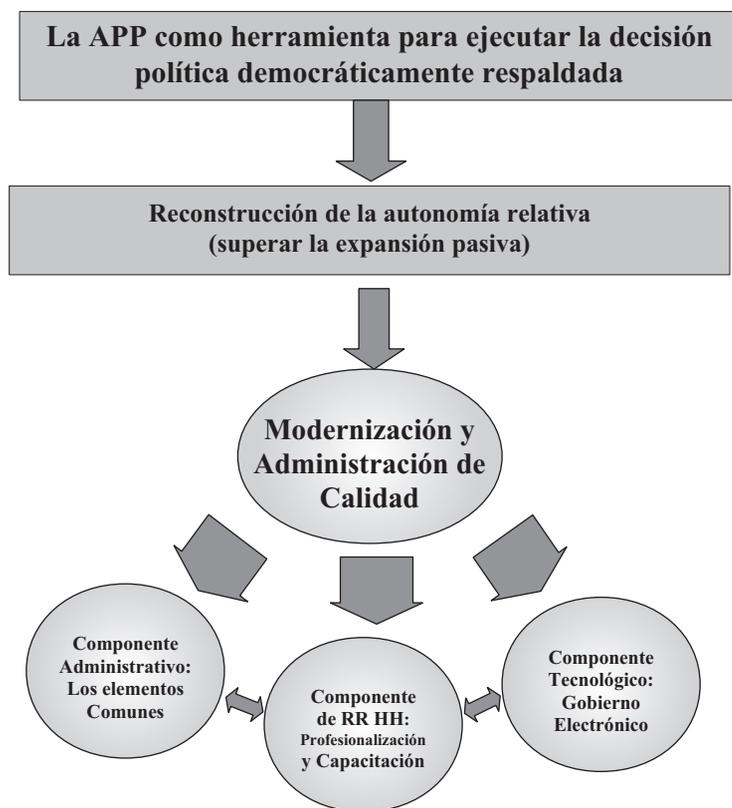
Siguiendo el diseño nuestra estructura, la estrategia de modernización e incorporación de calidad a la gestión –y sus respectivos elementos estructurales y dinámicos– se dividió en tres dimensiones de trabajo, a saber:

1 Componente administrativo: los elementos comunes. En esta dimensión operaremos sobre

circuitos, contenidos e instrumentos que son comunes a toda la administración pública.

2 Componente de Recursos Humanos: Profesionalización y capacitación. En este caso, se trata de una estrategia para potenciar los recursos humanos del Estado Provincial.

3 Componente tecnológico: Gobierno electrónico. La forma de incorporar al Estado la revolución infocomunicacional, a la vez que se facilita su acceso a toda la sociedad.



CICLOS PRESUPUESTARIOS DE ORIGEN POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS NUEVAS VERSUS LAS DEMOCRACIAS ESTABLECIDAS

ADI BRENDER / ALLAN DRAZEN

RESUMEN

Al igual que otros estudios recientes, hemos encontrado la existencia de un ciclo de déficit político en un gran número de países. Sin embargo, hemos hallado que la causa de este resultado es la experiencia de las “nuevas democracias”. El marcado ciclo presupuestario en esos países explica el hallazgo de un ciclo presupuestario en muestras más grandes que incluyen a estos países; cuando se eliminan estos países de la muestra más grande, de manera que sólo quedan las democracias “establecidas”, el ciclo presupuestario de origen político desaparece. El ciclo deficitario de origen político en las nuevas democracias explica los hallazgos tanto en economías desarrolladas como en economías menos desarrolladas, el hallazgo de que el ciclo es más marcado en las democracias más débiles y las diferencias en el ciclo político en los sistemas gubernamentales y electorales. Nuestros hallazgos pueden conciliar dos puntos de vista contradictorios sobre la manipulación preelectoral, una que la considera un instrumento útil para obtener el apoyo de los votantes y un fenómeno empírico generalizado, mientras que la otra sostiene que los votantes castigan en lugar de recompensar la manipulación fiscal.

1. INTRODUCCIÓN

Una percepción habitual es que los mandata-

rios con frecuencia tratan de utilizar la política económica expansiva antes de las elecciones para aumentar sus posibilidades de reelección. La mayoría de los políticos y no políticos probablemente suscribirían por igual esta opinión, y el término “economía de año electoral” o su equivalente es común en muchos países¹.

En las publicaciones sobre economía política, esta opinión se resume como el “ciclo económico de origen político”, es decir, la posibilidad de un ciclo macroeconómico inducido por el ciclo político. Los modelos de ciclo económico de origen político están motivados por el hallazgo de que las buenas condiciones macroeconómicas previas a las elecciones contribuyen a la reelección de un mandatario, un hallazgo que tiene amplio respaldo en los estudios (realizados principalmente en economías desarrolladas).² La fuerza de este hallazgo fue un factor importante en la generación de un modelo formal de cómo los mandatarios oportunistas pueden manipular la política económica con el fin de inducir expansiones económicas antes de las elecciones.

Sin embargo, no obstante ambas percepciones habituales y las evidencias sustanciales de que una “economía fuerte” contribuye a la reelección de los mandatarios, los estudios empíricos – especialmente en economías desarrolladas – brindan pocas evidencias de un aumento regular y estadísticamente significativo en la actividad económica antes de las elecciones.³ En suma, los votantes se preocupan por la economía, pero esto no parece traducirse a ciclos económicamente verificables en el conjunto de la actividad económica.

¹ Tufté (1978, p.3) comienza su famoso libro sobre el ciclo económico de origen político con una cita de 1814, “Un Gobierno no está respaldado ni en una centésima parte tanto por la constante, uniforme y tranquila prosperidad del país como por esos arranques malditos que Pitt acostumbraba tener en el momento justo.”

² El trabajo más influyente probablemente sea el de Fair (1978, 1982, 1988), quien encontró dichos resultados para los Estados Unidos. En su artículo original, Fair analizó las elecciones presidenciales desde 1916 hasta 1976, y encontró que el cambio en la actividad económica real en el año de elección parece tener un efecto importante sobre los votos para presidente. Específicamente, un aumento del uno por ciento en la tasa de crecimiento incrementa el total de votos del mandatario aproximadamente un uno por ciento. Muchos otros artículos muestran resultados similares sobre la importancia de las condiciones preelectorales en relación con los patrones de votación tanto en los Estados Unidos como en otros países. Al analizar las funciones de votación o popularidad, Lewis-Beck (1988) encontró que la clase de resultados que Fair informa respecto de los Estados Unidos, se repite en Gran Bretaña, Francia, Alemania Occidental, Italia y España. Madsen (1980) informó resultados similares para Dinamarca, Noruega y Suecia.

³ Véase Drazen (2000), Capítulo 7, donde figura una revisión de las evidencias empíricas de ciclos económicos políticos oportunistas en la actividad económica.

Dada la ausencia de evidencias empíricas de ciclos políticos en los resultados económicos, se ha desarrollado una serie de publicaciones que analizan los posibles ciclos en los instrumentos de la política.

Más específicamente, el foco se encuentra en las expansiones fiscales en años electorales tendientes a generar los efectos electorales deseados, denominado el "ciclo presupuestario de origen político". La opinión convencional, respaldada por los hallazgos de una serie de estudios econométricos que utilizan grandes conjuntos de datos de distintos países, es que el ciclo presupuestario de origen político es un fenómeno generalizado, un resultado que nosotros también encontramos (analizamos estos trabajos con mayor detalle en la sección 3).

Un punto de vista muy diferente arroja dudas sobre la existencia generalizada de ciclos políticos en la política macroeconómica. Aunque se admite que una "economía fuerte" aumenta las posibilidades de reelección de un mandatario, se sostiene que los políticos tienen una capacidad muy limitada para manipular exitosamente la economía con el fin de aumentar sus posibilidades de reelección. Existen por lo menos dos razones para preguntarse si los políticos recurrirán a la expansión monetaria y fiscal con el fin de manipular la actividad económica en su conjunto. En primer lugar, está la cuestión técnica de si es posible programar la expansión con la suficiente exactitud como para que tenga lugar inmediatamente antes de las elecciones. Aunque actualmente los misiles de alta precisión pueden dominar los conflictos militares, se cree que el equivalente económico en los conflictos electorales no existe. Es imposible sincronizar la totalidad de los efectos económicos de la política económica de modo de poder encenderlos y apagarlos con suficiente precisión.⁴

Aun cuando fuera técnicamente posible ajustar con exactitud todos los efectos de la política, se considera que manipular la actividad económica es perjudicial para la economía a largo plazo en cuanto a estimular el consumo, inducir ciclos de inversión, etc. Si los votantes son racionales y están bien informados no respaldarían tales políticas, de manera que la manipulación preelectoral sería castigada en lugar de recompensada en las urnas. Esto se argumenta en diversos trabajos, como el de Peltzman (1992), Alesina, Perotti y Tavares (1998), y Brender (2003), que presentan evidencias de que los votantes en las economías des-

arrolladas son "conservadores fiscales" y con frecuencia tienden a destituir de sus cargos a los mandatarios que producen déficit.

La falta de un ciclo fiscal global, y en particular evitar el déficit antes de las elecciones, no significa que los mandatarios no utilicen la política fiscal para influir en los votos. La manipulación fiscal puede tener lugar en un nivel distinto del global, por ejemplo, transferencias a un grupo compensadas por una reducción en las transferencias a otros grupos de votantes o cambios en la composición del gasto mediante cambios valorados por los votantes "impresionables". Esto permitiría que la manipulación fiscal funcionara, pero sería compatible con los votantes que son conservadores fiscales a quienes disgusta la necesidad de financiar gastos globales más elevados. Siempre que el cambio presupuestario general fuera lo suficientemente pequeño, también sería compatible con la mayor dificultad para detectar la manipulación fiscal.

En este trabajo, encontramos un ciclo presupuestario de origen político en un gran número de países, pero sostenemos que este hallazgo está motivado por la experiencia de las "nuevas democracias", donde la manipulación fiscal puede funcionar porque los votantes son inexpertos en política electoral o simplemente pueden carecer de la información necesaria para evaluar la manipulación fiscal que se produce en democracias más establecidas. El marcado ciclo fiscal en estos países es el responsable del hallazgo de un ciclo fiscal en muestras más grandes que incluyen a estos países. Cuando se quitan estos países de la muestra más grande, el ciclo fiscal de origen político desaparece. El ciclo político en las nuevas democracias es el responsable de los hallazgos tanto en economías desarrolladas como en economías menos desarrolladas, del hallazgo de que el ciclo es más marcado en las democracias más débiles y de las diferencias en el ciclo político en los sistemas gubernamentales o electorales.

Nuestros hallazgos también concilian los dos puntos de vista contradictorios sobre la manipulación preelectoral que se expuso más arriba: uno, que es razonable esperar que los políticos recurran a dicha manipulación y que empíricamente está generalizada; el otro, que los votantes castigan en lugar de recompensar la manipulación fiscal. En las nuevas democracias, es posible realizar dicha manipulación, mientras que en democracias más establecidas, los votantes tienen la po-

⁴Véase, por ejemplo, Lewis-Beck (1988).

sibilidad de identificar la manipulación fiscal y castigar tal conducta, de manera que los políticos la evitan.

El plan de este trabajo es el siguiente. En la siguiente sección resumiremos las evidencias existentes sobre un ciclo presupuestario de origen político. Esto incluye evidencias anteriores sobre el ciclo fiscal de origen político, en su mayor parte de países menos desarrollados, así como trabajos más recientes que sostienen que se observa un ciclo tanto en países menos desarrollados como en países desarrollados. En la sección 3, establecemos el trabajo empírico básico, discutimos diversos datos y conceptos y presentamos las regresiones básicas para el conjunto de las democracias en general. En la sección 4, el meollo de este trabajo, demostramos que el ciclo presupuestario de origen político hallado en conjuntos más grandes de datos se debe al significativo ciclo político en las “nuevas democracias”. En la sección 5, consideramos algunos argumentos sobre características observables de países que pueden ser responsables del ciclo y sostenemos que también éstos son efectos de las democracias nuevas. En la sección 6, planteamos conceptualmente por qué el ciclo presupuestario de origen político es un fenómeno de las “nuevas democracias”. La sección 7 presenta las conclusiones. El Apéndice de Datos contiene una descripción detallada de los datos.

2. EVIDENCIAS SOBRE LOS CICLOS FISCALES

RESUMEN

Para los países menos desarrollados, existe un gran número de estudios tanto de países individuales como de un conjunto de países que señalan la existencia de un ciclo presupuestario de origen político. Ames (1987) presenta un estudio tipo panel de 17 países latinoamericanos en los cuales demuestra que durante el período 1947-1982, el gasto público aumentó un 6,3% en el año preelectoral y disminuyó un 7,6% en el año posterior a la elección. Block (2000) presenta pruebas de un ciclo económico de origen político tanto en la política fiscal como en la política monetaria en una muestra de 44 países del África Subsahariana. Schuknecht (1996)

presenta un estudio integral del ciclo económico de origen político en 35 países menos desarrollados durante el período 1970-92.⁵ Sostiene que hay más espacio para la manipulación en los países menos desarrollados (PMD), ya que los frenos y contrapesos son más débiles y el mandatario tiene más poder sobre la política monetaria y fiscal. Sugiere que en los PMD, las políticas de gastos, como por ejemplo los bienes gratuitos o subsidiados o la generación de empleos por medio de programas de obras públicas, son probablemente más eficaces que las reducciones en los impuestos para afectar la conducta de los votantes. Encuentra un claro efecto significativo de las elecciones sobre el balance fiscal, pero ningún efecto significativo sobre la producción. Entre los estudios de países individuales en los que se sostiene la idea de un significativo ciclo fiscal de origen político se encuentra el de Ben-Porath (1975) en relación con Israel durante el período 1952-73, Krueger y Turan (1993) en relación con Turquía durante el período 1950-1980, y González (2002) en relación con México durante el período 1958-1997, para nombrar unos pocos. Drazen (2001) presenta una nueva discusión.

Para los países desarrollados, se piensa que la manipulación fiscal observable a nivel global es menos común. Los estudios de países individuales generalmente no presentan un ciclo presupuestario de origen político estadísticamente significativo. Alesina, Roubini y Cohen (1997) encuentran un ciclo de equilibrio presupuestario en un conjunto de 13 economías OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) durante el período 1960-1993 (alrededor de la mitad de los países tienen observaciones sólo desde 1970 en adelante), pero ningún ciclo significativo en los componentes del presupuesto. En los Estados Unidos, Keech y Pak (1989) encontraron un ciclo de beneficios para veteranos en los Estados Unidos entre 1961 y 1978. De acuerdo con los hallazgos de Keech y Pak, Alesina, Cohen y Roubini (1992) encontraron evidencias de un ciclo político en las transferencias relacionadas con el PBN en los Estados Unidos entre 1961 y 1985, que ellos afirman desaparece si se extiende la muestra hacia adelante o hacia atrás. No encontraron ningún ciclo político estadísticamente significativo en otros instrumentos fiscales.⁶

⁵ Véase también Block (2002) donde figura un reciente estudio de muestras representativas

⁶ Al analizar las elecciones para Presidente, Senadores y Gobernadores de estado en los Estados Unidos en el período 1950-1988, Peltzman (1992) va más allá y afirma que los votantes penalizan el crecimiento en el gasto federal y estadual en las urnas. En las elecciones para gobernador de estado en los Estados Unidos, los incrementos en los gastos para pagos de asistencia social son castigados de manera especialmente dura, al igual que los gastos inmediatamente antes de una elección.

Dos estudios recientes encontraron evidencias de que el ciclo presupuestario de origen político está presente tanto en países desarrollados como menos desarrollados. Shi y Svensson (2002a, 2002b) analizaron un conjunto de datos tipo panel de 91 países, tanto democracias como no democracias, durante el período 1975-95. Encontraron que en un año electoral, el superávit del gobierno decrece significativamente tanto en los países menos desarrollados como en los desarrollados, aunque demuestran que el efecto es mucho más marcado en los países menos desarrollados, en concordancia con estudios anteriores. El gasto público aumenta y los ingresos disminuyen, aunque su relevancia difiere según los conjuntos de datos y la técnica de estimación. El efecto económico es significativo para la muestra en conjunto, el superávit fiscal decrece en promedio en su muestra total entre 1/2 y 1 por ciento en un año electoral, según el método de estimación que ellos utilizan.

Persson y Tabellini (2002, véase también Persson y Tabellini [2003, capítulo 8]) sostienen que también existe un marcado ciclo presupuestario de origen político en las economías desarrolladas. Ellos restringen la muestra a países con instituciones políticas democráticas y elecciones competitivas y analizan un grupo de sesenta democracias entre 1960 y 1998. Encuentran un ciclo de ingresos de origen político (ingresos públicos como un porcentaje de la disminución del PBI antes de las elecciones), pero ningún ciclo político en los gastos, las transferencias o el equilibrio presupuestario general en distintos países o sistemas políticos.

3. ESTIMACIÓN DE LOS CICLOS PRESUPUESTARIOS DE ORIGEN POLÍTICO EN LAS DEMOCRACIAS

Como bien se sabe, los datos de las Estadísticas Financieras Internacionales (EFI) sobre los que se basan muchos estudios son ruidosos. Por consiguiente, como primer paso en nuestro trabajo empírico, “limpiamos” los datos. En la Tabla A1 del Apéndice, establecimos cuáles son los problemas con los datos país por país y cuáles son los ajustes que hicimos (los datos están dis-

ponibles en <http://www.tau.ac.il/~drazen>). Sobre esta base, luego calculamos ecuaciones similares a las calculadas por Persson y Tabellini, usando los mismos controles económicos, definiciones de variables y una muestra algo extendida. Nuestra conclusión principal es que en un gran número de democracias durante el período 1960-2001 sin duda existe un ciclo político en el balance fiscal, aunque la fortaleza del ciclo es sensible al conjunto de países incluidos. En la sección 4 refinaremos esto aún más y demostraremos que la característica crucial de un país es si ese país es una democracia “nueva” o establecida.

Nuestro conjunto de datos básicos consiste en 106 países respecto de los cuales reunimos datos sobre el balance del gobierno central, total de gastos y total de ingresos y subvenciones a partir de la base de datos EFI (en el Apéndice de Datos y en las Tablas A1 y A2 se dan más detalles). El período de muestra es 1960-2001, aunque los datos para muchos países cubren períodos más cortos.

Nuestra muestra inicial incluye muchos países que no son democracias. En nuestra opinión, si el ciclo presupuestario de origen político refleja la manipulación de la política económica para mejorar las posibilidades de reelección de un mandatario en ejercicio, entonces sólo tiene sentido en países donde las elecciones son competitivas. Si las elecciones no son competitivas, entonces el argumento básico que sustenta la existencia de un ciclo presupuestario de origen político pierde mucha de su validez.⁷ De hecho, se podría argumentar que encontrar un ciclo presupuestario de origen político en países no democráticos debilita el sustento de la teoría en lugar de fortalecerla. Por lo tanto, ya sea desde una perspectiva empírica o conceptual, es necesario separar los países democráticos de los no democráticos.⁸

Por lo tanto, separamos democracias de no democracias, al igual que Persson y Tabellini, mediante la aplicación a estos datos de un filtro en cuanto al nivel de democracia en cada país y en cada año. Este filtro se tomó del proyecto POLITY IV, realizado en la Universidad de Maryland, que abarca naciones con una pobla-

⁷ Shi y Svensson sostienen que el deseo de los dictadores de eliminar los signos de descontento incluso antes de elecciones “ficticias” puede explicar los aumentos en los gastos y el déficit en los países no democráticos sobre los que ellos informan. Las explicaciones alternativas de expansiones fiscales preelectorales que podrían observarse tanto en sistemas electorales competitivos como no competitivos incluirían planes económicos de varios años que coinciden con el mandato de los gobiernos o los efectos presupuestarios de “final de mandato”.

⁸ Es demasiado simple argumentar que incluir a los países no democráticos en la muestra simplemente disminuye la probabilidad de encontrar resultados significativos. El modelo debe ser verificado en forma separada para las democracias y otros países.

ción que sobrepasa el medio millón de personas. En este conjunto de datos se asigna a cada país un valor de entre -10 (autocracia) a 10 (el nivel más alto de democracia). Restringimos nuestra muestra a las democracias seleccionando solamente los países que reciben un puntaje de entre 0 y 10 en esta escala; esto reduce nuestra muestra a 68 países. Estos países se pueden clasificar como los que estuvieron en la OCDE durante todo el período de la muestra, las economías de “transición” de Europa Oriental y la ex-Unión Soviética (durante el período 1990-2001), y todos los demás. Las Tablas A1 y A2 suministran una lista, así como una descripción de los datos disponibles para cada país.⁹

Una característica importante de los datos es que el número de países en la muestra aumenta con el tiempo. Esta característica refleja no sólo la cobertura expandida de EFI, sino también un aumento en el número de democracias. Al utilizar el filtro POLITY para identificar democracias, encontramos que hay 31 democracias en la muestra en la década de 1960; 44 en la de 1970, 53 en la de 1980, y 59 en la de 1990, sin contar las ex-economías socialistas. Si se incluyen las economías de transición el número de democracias aumenta a 69 en la década de 1990, más del doble que en la década de 1960. Más específicamente, se van agregando nuevas democracias a cada una de las muestras con el transcurso del tiempo.

La regresión básica tiene la siguiente forma:

$$f_{i,t} = \sum_k b_k f_{i,t-k} + \sum c' x_{i,t} + dELECT_t + \mu_i + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

donde $f_{i,t}$ es un indicador fiscal del país i en el año t , $x_{i,t}$ es un vector de variables de control, $ELECT_t$ es un simulacro electoral, y μ_i es un efecto fijo del país (los efectos según el año generalmente fueron insignificantes y se eliminaron de las regresiones¹⁰). En las tablas, presentamos solamente el coeficiente de la variable electoral, indicando si existe un ciclo político estadísticamente significativo o no.

Además de los efectos fijos del país, nuestras

variables de control son las utilizadas por Persson y Ta-bellini, que abarcan las que se utilizan habitualmente en las publicaciones. Incluyen el PBI real per capita tomado de la versión 2002 del conjunto de datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM) del Banco Mundial, la participación en el comercio exterior, dos variables demográficas que representan la fracción de la población que tienen 15-64 y 65+ años (también tomadas de IDM), y la diferencia logarítmica entre el PBI real y su tendencia (específica del país) (calculada mediante el filtro Hodrick-Prescott), como una medida de la brecha productiva. El simulacro electoral, que tiene el fin de capturar los efectos preelectorales, es el que usan estos autores. Es igual a 1 en un año electoral y a 0 en un año no electoral, independientemente del momento del año en que tuvo lugar la elección.¹¹ Sin embargo, ajustamos la definición de año electoral para que concuerde con el año fiscal, cuando los datos fiscales se informan para un año fiscal diferente del año calendario. Las fechas de elección y los datos institucionales sobre el proceso de elección se toman del conjunto de datos DPI (Base de Datos de Instituciones Políticas), suministrados por el Banco Mundial (Beck et. al., [2001], Keefer [2002]). Cuando fue necesario, estos datos se complementaron con otros conjuntos de datos políticos, como los de IDEA (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, “Número de votantes desde 1945 hasta la fecha”) y los de IFES (Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, guía para elecciones).

La utilización de efectos fijos a nivel país en una regresión con el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con variables dependientes desfasadas introduce un sesgo potencial en el cálculo del orden de $1/T$, donde T es el tamaño del panel (véase, por ejemplo, Nickell [1981] o Wooldridge [2002]). El sesgo surge porque la condición inicial $f_{i,0}$ está correlacionada con el efecto fijo a nivel país μ_i , de modo que la variable dependiente desfasada está correlacionada con el término de error. Se piensa que este problema es especialmente serio en datos de micropanel, donde el número de individuos i es grande, mientras que T es bastante pequeño, con frecuencia inferior a media docena. Dado que el sesgo potencial del estimador de efectos fijos es del orden de $1/T$, la magnitud del sesgo en nuestras es-

¹¹ Véase la Tabla 9 y la discusión asociada respecto del efecto de dividir el simulacro electoral en elecciones que ocurrieron en la primera mitad del año y las que ocurrieron en la segunda mitad del año. Analizamos la endogeneidad de las fechas de elección en la sección 5.

timaciones que figuran más adelante depende de la muestra y del indicador fiscal que usamos. En un panel de todas las democracias entre 1960 y 2001, el lapso promedio de la muestra es de 24 años en toda la muestra, de 34 años en la submuestra de países desarrollados y de 18 años en la submuestra de países menos desarrollados (recuérdese que algunos países no tienen datos para el período completo). El lapso promedio de la serie temporal en nuestro panel de “viejas” democracias es mayor – 35 años, con pocos países con una serie temporal más breve que la máxima. Por consiguiente, el sesgo debido al uso de un estimador de efectos fijos en estas regresiones probablemente sea menor.

El sesgo potencial puede ser mayor en el panel de elecciones en las “nuevas democracias”, dado que por definición el lapso de la muestra es mucho menor (12 años si se incluyen las economías de transición, 13 años si se las excluye). Para abordar este problema, también presentamos estimaciones por el método generalizado de momentos (MGM) para la submuestra de las nuevas democracias, aplicando el procedimiento de Arellano-Bond.¹²

En la primera columna de la Tabla 1, presentamos regresiones de efectos fijos para el balance fiscal, los ingresos y los gastos, todos como un porcentaje del PBI. Presentamos solamente el coeficiente en la variable electoral, indicando la presencia o ausencia de un ciclo político. Encontramos un ciclo político altamente significativo en el balance fiscal, con un déficit en alza en un año electoral de aproximadamente tres décimos de uno por ciento del PBI en comparación con años no electorales.^{13,14}

4. LA IMPORTANCIA EMPÍRICA DE SER UNA NUEVA DEMOCRACIA

Tal como se mencionara anteriormente, el número de democracias en la muestra aumentó sustan-

cialmente a medida que más países, tanto desarrollados como menos desarrollados, se convertían en democracias. El hecho de si un país es una democracia nueva o establecida puede tener un efecto significativo sobre la probabilidad de que los mandatarios utilicen la manipulación fiscal preelectoral para aumentar la probabilidad de su reelección. Muchos modelos que sostienen que los votantes hacen responsables a los mandatarios por el déficit y el gasto excesivo harían prever que los mandatarios que valoran el cargo disminuirían el gasto en lugar de incrementarlo, especialmente en economías desarrolladas, donde el gasto público es alto en comparación con el PBI (véase Peltzman (1992) Besley y Case (1995), Alesina, Perotti y Tavares (1998), entre otros). Si éste fuera el caso, sería necesario, sin embargo, que los votantes tuvieran la información necesaria para sacar tales conclusiones, así como la capacidad para procesar esa información correctamente. Esto reflejaría la experiencia de los votantes con el proceso electoral, el establecimiento de las instituciones que reunirían y suministrarían los datos pertinentes y la experiencia de los medios de comunicación para difundir y analizar esta información. En ausencia de esta experiencia, es más probable que la manipulación fiscal se viera recompensada en lugar de castigada, de manera que los mandatarios recurrirían a ella. Volveremos sobre estos argumentos con más detalle en la sección 5.

Otra razón por la cual la interpretación de los datos económicos por parte de los votantes puede ser más complicada en las nuevas democracias es el cambio en la estructura económica que a menudo acompaña el cambio hacia la democracia. Esto es quizás más llamativo cuando se considera que las ex-economías socialistas de Europa Oriental y la ex-Unión Soviética donde el sistema económico centralizado y los mecanismos de información se abolieron en un período relativamente breve. El colapso de los viejos sistemas económicos también puede presentar un problema en el análisis del ciclo fiscal de origen político en estos países: en la medida en que los altos déficit asociados con la transición

¹² Wooldridge (2002) plantea las ventajas y desventajas de los dos métodos.

¹³ Los resultados cualitativos en éstas y en todas las demás regresiones no cambian significativamente cuando se utiliza la corrección de covarianza de heterocedasticidad de White para calcular los errores estándar.

¹⁴ Estos resultados corresponden a aquéllos encontrados en estudios como el de Shi y Svensson (2002a, 2002b), quienes analizaron una muestra representativa tanto de democracias como de no democracias durante el período 1975-95. Cuando nosotros utilizamos una muestra sin el filtro de la democracia durante el mismo período de veinte años con sus variables de control, encontramos un coeficiente significativo de -.632 con un estimador de efectos fijos, insignificativamente distinto de su coeficiente de -.49. Cuando aplicamos la regresión de ellos en todo el período de muestra utilizando sólo las democracias, el coeficiente fue de -.325.

económica ocurren al mismo tiempo que la transición política, sin que ninguna sea la causa de la otra, no se podría clasificar esto como un clásico ciclo fiscal de origen político. Por otra parte, los políticos que enfrentan el nuevo fenómeno de elecciones competitivas, quienes son conscientes del deseo de una rápida transición económica, pueden responder de manera especialmente fuerte con gastos deficitarios.¹⁵

Para comprobar esta hipótesis de que los ciclos presupuestarios de origen político son más predominantes en las “nuevas democracias”, en nuestra muestra las separamos de las democracias establecidas. Al utilizar el filtro POLITY, separamos aquellos países que tuvieron elecciones competitivas durante todo el período de muestra sobre el cual tenemos datos de aquéllos que comenzaron a tener elecciones competitivas recién dentro del período de muestra. En relación con estos últimos, hicimos observaciones respecto de las primeras cuatro elecciones competitivas y definimos esas observaciones como provenientes de una “nueva democracia”.¹⁶ En la Tabla A2, incluimos esas observaciones caracterizadas como “nuevas democracias” tanto en la muestra de países desarrollados como en la de menos desarrollados. La Tabla A4 muestra un desglose de todas las elecciones de nuestra muestra de acuerdo con las distintas clasificaciones de países.

En la segunda y tercera columnas de la Tabla 1, presentamos solamente los resultados respecto de las nuevas democracias de la muestra, tanto incluyendo como excluyendo las nuevas democracias de Europa Oriental (columnas 2 y 3, respectivamente). La cuarta columna de la tabla presenta resultados sólo para las democracias viejas, es decir, establecidas (es decir, todos los países que estaban en una muestra de democracias utilizando el filtro POLITY, con *exclusión* de las nuevas democracias).¹⁷

Debido al pequeño tamaño de la muestra en los paneles de nuevas democracias, existe un posible sesgo al usar el estimador de efectos fijos que incluye variables dependientes desfasadas. Por lo tanto, en la Tabla 2 presentamos estimaciones MGM de las regresiones de las nuevas democracias utilizando la metodología de Arellano y Bond (1991) (en la tabla, también presentamos únicamente las regresiones para todas las viejas democracias con fines comparativos, aunque el lapso de la serie temporal en estas muestras no implica un sesgo significativo en las estimaciones de efectos fijos).

Sobresalen varios resultados. En primer lugar, encontramos un ciclo deficitario significativo para el conjunto de nuevas democracias, ya sea que se incluyan las ex-economías socialistas o no. Los coeficientes en la variable electoral son mayores que en la muestra de todas las democracias. También encontramos, en contraste con todos los otros resultados presentados hasta ese momento, que existe un significativo ciclo de gastos de origen político en las nuevas democracias (tal como fue sugerido, por ejemplo, por Schuknecht [1996]). Más aún, obsérvese que los coeficientes en el balance fiscal y en los gastos en ecuaciones análogas son muy similares (y de signo opuesto), mientras que el coeficiente en los ingresos es menor en valor absoluto y no significativamente diferente de cero. El ciclo deficitario en las nuevas democracias parece estar claramente impulsado por los mayores gastos en los años electorales. Cuando la muestra incluye sólo a las democracias establecidas, no hay un ciclo deficitario significativo, sino un ciclo de ingresos significativo no presente en la muestra de todas las democracias. Los ingresos disminuyen en un año electoral, tal como lo comprobaron Persson y Tabellini.

Para verificar aún más el efecto “nueva democracia”, realizamos regresiones de la muestra en su con-

¹⁵ Esto sugiere que se debe tener cuidado en cómo se tratan las economías de transición en los primeros años después de la transición y en cómo se interpretan los resultados de cualquier estudio que simplemente los agrupa con otros países. Para mayor seguridad, excluimos todas las elecciones que tuvieron lugar en los primeros dos años posteriores a la transición.

¹⁶ Una caracterización alternativa de las elecciones en una nueva democracia son las elecciones que tienen lugar dentro de un período de tiempo específico después de que el país se tornó democrático. Intentamos una definición alternativa de todas las elecciones en los primeros 10 años y en los primeros 15 años después del inicio de la democracia. Los resultados (disponibles a solicitud) son muy similares, lógicamente, ya que por lo general se capturan las mismas elecciones.

¹⁷ Existen dos formas en que se pueden excluir las elecciones en las “nuevas democracias” al verificar un ciclo político en las “viejas” democracias. Una es excluir todas las elecciones (es decir, todas las observaciones) es decir, excluir totalmente los países que hicieron la transición a la democracia en el período de la muestra. La otra es excluir solamente las observaciones sobre las elecciones que tuvieron lugar cuando la democracia era en realidad “nueva” (hasta las primeras cuatro elecciones después de la transición a la democracia en nuestra definición), pero incluir todas las otras observaciones para estos países en una muestra de elecciones en las viejas democracias. Dado que no podemos estar seguros a priori de cuánto tiempo persiste el nuevo efecto democrático (tomamos cuatro elecciones como un mínimo posible), preferimos el primer procedimiento y presentamos resultados utilizando ese procedimiento. Aplicamos las regresiones utilizando la segunda definición de “viejas” democracias y encontramos los mismos resultados.

junto, es decir, tanto de las nuevas como de las viejas democracias, que incluyeron variables ficticias separadas para cada una de las primeras cuatro elecciones, una variable ficticia para todas las elecciones en las viejas democracias y una variable ficticia para todas las elecciones después de la cuarta en las “ex” nuevas democracias. Los resultados se presentan en la Tabla 3. Cada una de las cuatro variables ficticias de nuevas elecciones es significativa en las regresiones de un ciclo de balances fiscales, con aproximadamente igual magnitud, mientras que los coeficientes en las variables ficticias de las elecciones después de la cuarta en las nuevas democracias y de las elecciones en las viejas democracias no son significativos. Es más, a partir de la segunda elección en las nuevas democracias, la importancia del coeficiente disminuye a medida que se pasa a la tercera y la cuarta elecciones, lo que sugiere que los efectos fiscales de origen electoral pueden tornarse menos marcados en las nuevas democracias a medida que hay más experiencia con las elecciones. De manera análoga con nuestros otros resultados, no hay un ciclo de origen político significativo en los ingresos o en los gastos cuando se utilizan variables ficticias separadas de elecciones.

Para resumir, el ciclo deficitario de origen político es un fenómeno de las nuevas democracias. El hallazgo de un ciclo deficitario de origen estadísticamente político en una muestra representativa de *todas* las democracias se debe a las primeras elecciones en países que son nuevas democracias. Una vez que éstas se eliminan de la muestra y se consideran sólo las elecciones en democracias establecidas, desaparece el ciclo deficitario de origen político como fenómeno estadísticamente significativo en el total de datos.

Debemos enfatizar que no afirmamos que no existe manipulación fiscal en todos los otros países, sino sólo que no es suficientemente predominante e importante como para aparecer con regularidad econométricamente significativa en el déficit fiscal total en grupos de países que no sean nuevas democracias. Por supuesto, puede haber episodios de ciclos fiscales en otros países, así como manipulación fiscal que no sea expansión fiscal, no observable en los datos fiscales totales. Pero en términos de expansión fiscal total, es en las nuevas democracias donde realmente tiene lugar el ciclo presupuestario de origen político.

5. País, GOBIERNO Y CARACTERÍSTICAS ELECTORALES

Muchos estudios empíricos del ciclo presupuestario de origen político en los países sostienen que la fortaleza del ciclo depende de las características económicas o políticas de un país. Tales argumentos incluyen: el nivel de desarrollo económico (véase la sección 2 más arriba), si las fechas de elecciones están predeterminadas o no (Shi y Svensson, 2002b), las normas constitucionales que determinan las normas electorales y la forma de gobierno (Persson y Tabellini, 2002, 2003), el “nivel” de democracia (Shi y Svensson, 2002a, González 2002), u otros factores mensurables tales como la “transparencia” o búsqueda de rédito (Shi y Svensson, 2002a, Alt y Lassen, 2003). En esta sección consideramos algunos de estos argumentos. Para cada uno de los primeros cuatro argumentos, demostramos que el hallazgo significativo de un ciclo deficitario está motivado por la experiencia de las nuevas democracias.

A. PAÍSES DESARROLLADOS VERSUS PAÍSES MENOS DESARROLLADOS

En primer lugar consideramos los países desarrollados y menos desarrollados en forma separada. Como ya se indicó, hasta hace poco tiempo se pensaba que el ciclo presupuestario de origen político era un fenómeno que ocurría mayormente en países menos desarrollados. Shi y Svensson encontraron un ciclo tanto en países desarrollados como en aquéllos menos desarrollados, pero argumentaron que el ciclo era significativamente más marcado en los últimos.

Correspondiendo aproximadamente a un grupo de países desarrollados se encuentran los miembros de la OCDE para todo el período de muestra. Hay cuatro “nuevas democracias” en el período de muestra en este grupo – Grecia, Portugal, España y Turquía. Aunque no hay suficientes datos para comprobar un ciclo fiscal de origen político en una muestra de nuevas democracias solamente, podemos estimar las ecuaciones con y sin estos cuatro países. En las columnas 1 y 2 de la Tabla 4, presentamos los resultados correspondientes al ciclo fiscal de origen político en los países de la OCDE. Lo que encontramos es que una vez que las nuevas democracias son eliminadas de la muestra, de manera que la muestra contenga sólo las democracias establecidas, desaparece el ciclo de balance fiscal encontrado en el grupo de países de la OCDE en su con-

junto. Al igual que lo que se encontró para la muestra en su conjunto, existe un ciclo de ingresos estadísticamente significativo en las democracias establecidas de la OCDE. Por lo tanto, como antes, el ciclo deficitario de origen político en las nuevas democracias es la causa de los resultados correspondientes a la muestra de países de la OCDE en su conjunto.

En las columnas 3, 4, 5, y 6 de la Tabla 4, consideramos el ciclo fiscal de origen político en los países menos desarrollados (estrictamente hablando, países que no estaban en la OCDE al comienzo del período de muestra). Las regresiones corresponden a todas las democracias de PMD, nuevas democracias de PMD con estimación de efectos fijos y MGM y viejas democracias de PMD. Como en el caso de los países desarrollados, existe un ciclo deficitario estadísticamente significativo en la muestra de PMD en su conjunto, pero se debe a las nuevas democracias. También encontramos que el déficit en las nuevas democracias está impulsado por mayores gastos en los años electorales. No se encontró ningún ciclo deficitario o de ingresos de origen político estadísticamente significativo en el subconjunto de democracias establecidas en PMD.

B. FECHAS PREDETERMINADAS DE ELECCIONES

La fortaleza del ciclo presupuestario de origen político también puede depender de si la fecha de elección está predeterminada o no. Aunque se podría pensar que la manipulación fiscal en el año de una elección será más marcada cuando la fecha de elección está fijada exógenamente por la ley, existen dos problemas conceptuales con esta simple presunción.

En primer lugar, la distinción entre sistemas electorales donde la fecha de elección está exógenamente fijada y los sistemas en los que se puede convocar a elecciones anticipadas no es tan clara como podría parecer a primera vista. En muchos países los períodos fijos de elección están establecidos y se puede llamar a elecciones anticipadas sólo en “circunstancias excepcionales”, pero en realidad, las elecciones anticipadas son la norma y no la excepción. Es decir, lo que determina las “circunstancias excepcionales” en la práctica puede ser bastante diferente de lo que parece ser el caso

a través de la simple lectura de las leyes electorales. Dado que casi todos los países tienen alguna disposición referida a las elecciones en una fecha anterior a la finalización del mandato legalmente establecido para el ejecutivo y el legislativo, si las elecciones realmente tienen lugar en la fecha determinada por la ley es una cuestión empírica. Del mismo modo, hay países donde el gobierno puede llamar a elecciones anticipadas, pero raramente lo hace.

En segundo lugar, creemos que no existe una presunción teórica clara sobre si la manipulación fiscal será más marcada o más débil cuando las fechas de elección están efectivamente predeterminadas. Parecería que cuando la fecha de elección se conoce con mucha anticipación, un mandatario oportunista tiene sobrada oportunidad para utilizar la política fiscal en beneficio de su reelección, mucho más que si hay elecciones “inesperadas”, con un breve lapso entre el llamado y la celebración de las elecciones. Por otra parte, dado que los mandatarios pueden controlar en gran parte el momento de las elecciones endógenas, podría haber más posibilidades para la manipulación fiscal. Como se sostuvo en la introducción, es extremadamente difícil determinar con exactitud cuándo la política tendrá el efecto deseado; la opción de elecciones anticipadas con un breve período de campaña puede hacer que las elecciones se celebren en líneas generales cuando la economía se vea mejor.¹⁸ Sabiendo esto, los mandatarios pueden sentirse más tentados a utilizar la política fiscal con el propósito de afectar la conducta de los votantes¹⁹. Por el contrario, el deterioro en la situación fiscal puede crear una mayoría para reemplazar al gobierno y de este modo conducir a un llamado a elecciones anticipadas.

Una forma de encarar el sesgo por endogeneidad a partir de la causalidad inversa o de los shocks que afectan tanto la fecha de elección como el balance fiscal es separar las elecciones cuyo momento de realización está predeterminado. Lo hacemos teniendo en cuenta el intervalo entre elecciones constitucionalmente determinado, tomando como predeterminadas las elecciones que se celebraron en el intervalo fijado o dentro del año del plazo fijado constitucionalmente.

¹⁸ Heckelman y Berument (1998) encontraron, por ejemplo, que las fechas de las elecciones en Japón y en el Reino Unido son endógenas.

¹⁹ La opinión de que no hay una clara presunción teórica del efecto en una dirección o en la otra es compatible con los resultados de Shi y Svensson. Ellos encontraron que el coeficiente en el balance fiscal era similar en los países con fechas de elecciones predeterminadas versus fechas de elecciones endógenas.

Los resultados se presentan en la Tabla 5. En la columna 1 de la tabla, informamos los resultados de la muestra de todas las democracias utilizando un estimador de efectos fijos MCO. Encontramos que el coeficiente en la variable electoral es similar en tamaño y estadísticamente significativo tanto para las fechas de elección predeterminadas como para las fechas de elección endógenas. En las columnas 2 y 3, restringimos la muestra sólo a las nuevas democracias, utilizando un estimador de efectos fijos y un estimador MGM, respectivamente. El coeficiente es significativo tanto para las fechas de elección predeterminadas como para las endógenas utilizando cualquiera de los métodos. No existe un ciclo político significativo en las democracias establecidas ni para las fechas de elección predeterminadas ni para las endógenas.

Para resumir, encontramos un ciclo deficitario de origen político en las “nuevas” democracias, pero no en las democracias establecidas, independientemente de si las elecciones estaban predeterminadas o tuvieron lugar antes de la fecha programada. También encontramos un ciclo significativo de gastos en las “nuevas” democracias para el caso de fechas de elección endógenas y un ciclo de ingresos en las elecciones predeterminadas en las viejas democracias. Tomados en conjunto, los resultados sugieren que nuestro hallazgo de que el ciclo presupuestario de origen político encontrado en muestras grandes se debe a las nuevas democracias, no es causado por la endogeneidad de las fechas de elecciones.

C. NORMAS CONSTITUCIONALES

Persson y Tabellini (2003) sostienen que los resultados de la política fiscal dependen principalmente de la índole del sistema de gobierno – si un país tiene un sistema de gobierno parlamentario o presidencialista y si la votación para el poder legislativo se hizo primordialmente por medio del sistema proporcional o mayoritario. En diversos artículos, ellos consideran la importancia de las normas constitucionales sobre política fiscal en general y encuentran diferencias empíricas significativas en los resultados de la política fiscal en los distintos sistemas. Persson y Tabellini (2002, 2003, capítulo 8) hacen hincapié en las diferencias en los ciclos presupuestarios de origen político en los distintos sistemas de gobierno y encuentran diferencias en el ciclo en los distintos sistemas.

Siguiendo sus diferenciaciones de sistemas, consideramos la diferencia en el ciclo presupuestario de origen político en estas cuatro categorías. En realidad, hay diferencias en el ciclo deficitario en los distintos sistemas cuando se considera la muestra de todas las democracias. Sin embargo, al igual que nuestros resultados anteriores, encontramos que estas diferencias reflejan la experiencia de las nuevas democracias.

Los resultados sobre las diferencias entre los sistemas presidencialista y parlamentario se presentan en la Tabla 6, donde la clasificación sigue a la de Persson y Tabellini. Dividimos nuestro simulacro electoral en dos: uno para las elecciones en los sistemas parlamentarios, el otro para las elecciones en los sistemas presidencialistas. En la columna 1 de la tabla demostramos que en la muestra de todas las democracias, hay un ciclo deficitario significativo tanto en el sistema presidencialista como en el parlamentario. Como anteriormente, cuando separamos las nuevas democracias de las viejas democracias, encontramos que el ciclo deficitario existe sólo en las primeras. Es interesante señalar que el ciclo de ingresos estadísticamente significativo que encontramos en algunas especificaciones anteriores para las democracias establecidas es un fenómeno de las democracias parlamentarias establecidas, como vemos si comparamos las columnas.

En la Tabla 7 comparamos el efecto de las normas de votación proporcional versus las normas de votación mayoritaria en el ciclo presupuestario de origen político. En la columna 1, demostramos que en la muestra de todas las democracias, el ciclo deficitario es significativo únicamente en aquellos países que utilizan normas de votación proporcional. El coeficiente para los sistemas mayoritarios es similar, pero no es estadísticamente significativo. Como anteriormente, cuando separamos la muestra en nuevas democracias y viejas democracias, encontramos un ciclo marcado y significativo en las nuevas democracias con sistemas proporcionales, pero ningún ciclo significativo en las viejas democracias análogas. Es más, también encontramos que el ciclo refleja incrementos en los gastos durante los años electorales en las nuevas democracias. Por consiguiente, encontramos que la norma electoral importa, en concordancia con los argumentos de Persson y Tabellini, pero sólo en el grupo de países donde, para comenzar, existe el ciclo fiscal, es decir, en las nuevas democracias.²⁰

²⁰ Sin embargo, observamos que nuestra muestra incluye sólo 19 elecciones mayoritarias en las nuevas democracias.

D. NIVEL DE DEMOCRACIA

Otra hipótesis es que lo que importa para la existencia de un ciclo fiscal de origen político no es el tiempo durante el cual un país ha sido una democracia, sino el nivel de democracia. Es decir, el ciclo fiscal de origen político puede ser un fenómeno de países donde la democracia es relativamente débil (véase, por ejemplo, Shi y Svensson [2002a] y González [2002]). Para analizar esto, comparamos el ciclo presupuestario de origen político en los países con un nivel ("calidad") menor de democracia con aquellos que tienen un nivel más alto. Específicamente, dividimos una vez más el simulacro electoral en dos: Elect-high tiene un valor de 1 en un año electoral si el valor de POLITY está entre 0 y 9 y un valor de 0 en caso contrario; y Elect-low, que tiene un valor de 1 en un año electoral si el valor de POLITY es de 10 y un valor de 0 en otros casos.²¹

Los resultados para la muestra en su conjunto y para las nuevas y las viejas democracias separadamente figuran en la Tabla 8. En la primera columna, sin duda encontramos que el ciclo presupuestario de origen político es más marcado en países con un nivel de democracia más bajo. El ciclo deficitario es significativo en aquellos países donde el índice POLITY de democracia se encuentra entre 0 y 9, mientras que es insignificante en los países con un índice POLITY de 10.

Sin embargo, una vez que separamos las viejas democracias de las nuevas democracias, encontramos que el efecto aparente del nivel de democracia se debe enteramente a las nuevas democracias. En la segunda y en la tercera columnas de la Tabla 8, demostramos que para las nuevas democracias el ciclo deficitario es significativo, *independientemente* del nivel de las democracias. En contraposición, en la última columna, donde consideramos sólo las democracias establecidas, encontramos que no existe un ciclo presupuestario de origen político, una vez más independientemente de su nivel de democracia.

La razón por la cual encontramos evidencias más sólidas de un ciclo presupuestario de origen político en la muestra de todos los países cuando la subdinamos al nivel de democracia probablemente sea un

efecto de composición. La proporción de nuevas democracias en el grupo de democracias de inferior "calidad" es significativamente más alto: 50 por ciento de los puntos de datos en ese grupo en comparación con el 7 por ciento entre los países con un alto nivel de democracia (véase la Tabla A4). Los resultados en la Tabla 8 también descartan la explicación de que los resultados correspondientes a las nuevas democracias en realidad reflejan su nivel inferior de democracia más que el hecho de ser "nuevas".

E. FECHAS DE ELECCIÓN

Como continuación de gran parte de los trabajos empíricos, nuestro simulacro de elección fue igual a uno en el año de una elección, independientemente del momento del año en que tuvo lugar la elección. Si la elección tiene lugar a las postrimerías del año, entonces el simulacro captura sin duda la mayor parte del período anterior a la elección. Sin embargo, si la elección tiene lugar a principios de año, entonces el simulacro puede capturar, en gran parte, los efectos post-electorales.²²

Una manera de abordar este problema con datos anuales es definir el simulacro como igual a uno en el año *anterior* a la elección si la elección tiene lugar en la primera mitad del año, e igual a uno en el año de la elección en caso contrario. Sin embargo, esto abarca un período tan distante previo a la elección en el primer caso (e incluso puede perder los pocos meses más cercanos a la elección) que el simulacro también puede ser un indicador pobre de los efectos preelectorales, especialmente si la manipulación fiscal para ganar votos es más pronunciada en los meses inmediatamente anteriores a una elección como lo sugieren, por ejemplo, Akhmedov y Zhuravskaya (2003). Sería óptimo tener datos de alta frecuencia si la manipulación electoral es transitoria. Sin embargo, dado que esto no es posible en un estudio con una gran muestra representativa, estas consideraciones sugieren que cualquier simulacro electoral utilizado con datos anuales (como debe ser) podría ser bastante "ruidoso" en aquellos casos en que las elecciones se celebran en la primera parte del año. En

²¹ En algunos países, el índice POLITY cambió a través del tiempo, en cuyo caso, dividimos las observaciones correspondientes al país entre los grupos de acuerdo con el índice de cada año.

²² También verificamos directamente la existencia de un efecto post-electoral agregando una variable ficticia para el año posterior a las elecciones. El coeficiente no fue estadísticamente significativo en casi todas las ecuaciones, no afectó la importancia de ninguno de nuestros resultados respecto de las nuevas democracias y eliminó la importancia del coeficiente de ingresos en las viejas democracias, excepto aquellas con elecciones parlamentarias.

consecuencia, más que redefinir el simulacro electoral tal como se presentó más arriba, dividimos el simulacro en dos, uno para las elecciones celebradas en la primera mitad del año fiscal y el otro para las elecciones celebradas en la segunda mitad del año.

Los resultados de nuestra estimación con los simulacros se presentan en la Tabla 9. Encontramos que para las elecciones celebradas en la segunda mitad, donde creemos que la variable es menos ruidosa, existe un ciclo deficitario en la muestra en su conjunto que se debe a las nuevas democracias. Las estimaciones de coeficientes son mayores que las informadas en la Tabla 1. No hay ningún ciclo en las viejas democracias. En comparación, para las elecciones realizadas en la primera mitad del año, no hay ningún ciclo significativo en ninguna muestra, que nosotros atribuimos al ruido del simulacro en este caso.

6. EL EFECTO DE LAS NUEVAS DEMOCRACIAS

¿Por qué las nuevas democracias son más susceptibles que las democracias establecidas a la economía del año electoral en términos generales? Queda fuera del alcance de este trabajo investigar esta cuestión en profundidad, aunque nuestros resultados, así como el de otros autores, pueden sugerir algunas vías de investigación.

La recompensa o el castigo en las urnas por los déficit de los años electorales puede depender de la disponibilidad de información – incluso de la existencia de medios de comunicación que transmitan dicha información a los votantes (véase, por ejemplo, Brender [2003]). Un mandatario podría ser recompensado en las urnas sólo si puede ocultar la manipulación y hacer creer al público que las buenas condiciones económicas reflejan el éxito de su política o su gran capacidad. Esta presunción no parece ser razonable en muchos países porque los votantes – especialmente experimentados (que comprenden los incentivos y las herramientas de la manipulación electoral) – saben que los años electorales son particularmente “sospechosos” de manipulación y por lo tanto interpretarían las “sorpresas” de estos años con especial cuidado. Por consiguiente, en las economías en las que el electorado tiene mucha experiencia

con las elecciones y donde la recolección y la divulgación de los datos pertinentes para evaluar la política económica son habituales, es improbable que los votantes “caigan” en la trampa de que la economía se vea floreciente justo antes de las elecciones.

Por el contrario, la manipulación fiscal puede funcionar cuando los votantes carecen de la información necesaria para sacar tales conclusiones, así como de la capacidad para procesar esa información de manera correcta. Esto reflejaría una falta de experiencia con el sistema electoral, de disponibilidad de datos y de medios de comunicación experimentados para encontrar, divulgar y analizar los datos pertinentes. Es más probable que esta sea una característica de una nueva democracia.²³

Deseamos enfatizar que la capacidad para sacar conclusiones sobre el desempeño de los mandatarios a partir de variables económicas preelectorales no representa simplemente la experiencia de los votantes, sino la experiencia y las interacciones de todos los actores con el sistema electoral. Dicho de otro modo, no es que las nuevas democracias se caractericen por una población de votantes simples e ingenuos, sino que en países con poca historia electoral y por lo tanto, menor exposición a las manipulaciones fiscales preelectorales, es más probable que exista un ciclo político. En muchas nuevas democracias, incluso aspectos básicos como la recolección de datos y su transmisión al público, no están bien establecidos, de manera que es más fácil recurrir a la manipulación fiscal (de hecho, la demanda de datos puede estar impulsada en parte por la posibilidad de responsabilizar a los funcionarios en ejercicio a través de las elecciones).

Algunos trabajos recientes hallaron evidencias compatibles con esta opinión en países específicos. Brender (2003) demuestra cómo la respuesta electoral ante los gastos deficitarios en las elecciones locales israelíes cambió radicalmente durante el período 1989 - 1998. Comprobó que cuando en Israel se introdujeron las elecciones directas para alcaldes, inicialmente los votantes eran indiferentes al déficit y al manejo fiscal local. Sin embargo, en las elecciones de 1998, cuando se hicieron cumplir las normas contables y de divulgación de información a las autoridades municipales, y cuando los medios locales la difundieron, el gasto deficitario fue “castigado” en las urnas.

²³ Si los votantes “clave” son más difíciles de identificar en una nueva democracia, entonces las transferencias dirigidas a atraer a los votantes pueden propagarse más extensamente, lo que implica un mayor déficit público total. Agradecemos a Alessandra Casella por esta sugerencia.

Un artículo muy reciente de Akhmedov y Zhuravskaya (2003) encontraron evidencias similares en las elecciones regionales en Rusia después de su transición a la democracia. Al utilizar datos mensuales entre 1996 y 2003, encontraron un ciclo presupuestario de origen político considerable pero transitorio en el cual las grandes expansiones y contracciones en el gasto fiscal local tuvieron lugar en los dos meses anteriores y posteriores a las elecciones. Establecieron que la magnitud del ciclo se hace más pequeña con el transcurso del tiempo y que una elección adicional en una región reduce la magnitud de los ciclos en más del 30%, de manera que cada nueva ronda de elecciones regionales tuvo ciclos sustancialmente más pequeños, hasta que el ciclo desapareció para la mayoría (pero no todos) los instrumentos fiscales después de dos rondas de elecciones.

Diversos trabajos han considerado el papel de la transparencia más formalmente y de este modo pueden arrojar más luz sobre una importante característica de las nuevas democracias.

González (1999) y Shi y Svensson (2002a) extienden el modelo de Rogoff para estudiar el efecto del grado de democracia y el nivel de las instituciones sobre la magnitud de los ciclos fiscales. Ambos modelos enfatizan la importancia de la “transparencia”, que en última instancia significa la probabilidad de que los votantes conozcan las características del mandatario sin tener que pagar costos, es decir, independientemente de la señalización. Mientras mayor sea el grado de transparencia, menor es el ciclo presupuestario de origen político.

Shi y Svensson además sostienen que aunque la proporción de votantes no informados – que pueden estar influenciados por la manipulación fiscal – es inicialmente grande, es probable que disminuya con el transcurso del tiempo, disminuyendo de este modo la magnitud de los ciclos presupuestarios. Ellos crearon una medida de la disponibilidad de la información y demostraron que a medida que los votantes disponen de más información, la magnitud del ciclo disminuye.²⁴

Otros trabajos también determinaron que la mayor transparencia se asocia con menores ciclos de origen político. Akhmedov y Zhuravskaya (2003) también encontraron que las mediciones de la libertad de

los medios regionales y la transparencia de los gobiernos regionales eran importantes pronosticadores de la magnitud del ciclo. Alt y Lassen (2003) encontraron que en los países de la OCDE, la mayor transparencia fiscal también reduce la magnitud del ciclo electoral. Todos estos resultados son concordantes con los nuestros si la falta de transparencia o de información, según fue medida en estos trabajos, es una característica importante de las nuevas democracias.

También se debe observar una diferencia esencial entre algunos de estos argumentos y los nuestros. Mientras que Shi-Svensson y González, por ejemplo, ven la transparencia principalmente como una característica de los sistemas políticos (que pueden evolucionar con el transcurso del tiempo, con el cambio o el desarrollo institucional), nuestros resultados sobre las nuevas democracias sugieren un punto de vista algo diferente. La “transparencia” refleja la experiencia con las elecciones mismas, siendo la variable crucial el número de elecciones competitivas que se han realizado en un país (o el tiempo durante el cual un país ha sido una democracia), más que el nivel de democracia. Nuestros resultados de la Tabla 8, es decir, que la importancia del nivel de democracia para explicar el ciclo en realidad puede reflejar el efecto de la nueva democracia, sugieren la importancia de distinguir ambos. Una implicación clave de nuestro punto de vista es que el contenido de la señal de las acciones fiscales necesariamente *cambió* con el tiempo a medida que los votantes adquirieron más experiencia en relación con la manipulación fiscal de origen electoral y recibieron más información económica y fiscal para poder sacar conclusiones. Sin duda que esto es concordante con los resultados de Akhmedov y Zhuravskaya (2003) analizados al comienzo de esta sección. Por lo tanto, cualquier efecto positivo del gasto deficitario sobre las posibilidades electorales del mandatario no sólo disminuiría con el paso del tiempo, sino que probablemente cambiaría de signo a medida que el país adquiriera más experiencia con el proceso electoral competitivo.

Este último punto nos retrotrae a la relación entre la teoría del ciclo económico de origen político oportunista, predicado en la opinión de que los votantes pueden recompensar el gasto deficitario en las urnas, y la opinión de que los votantes pueden castigar el gasto deficitario en las urnas. Nuestros resultados

respecto de las nuevas democracias coinciden con la primera opinión, mientras que los resultados respecto de las democracias establecidas coinciden con la segunda opinión. Los defensores de la última opinión, como Peltzman (1992) o Alesina, Perotti y Tavares (1998) examinaron las democracias establecidas, y no es sorprendente que no encontraran respaldo al beneficio electoral del gasto deficitario. Nuestro resultado respecto de las nuevas democracias – y la opinión de que existe un proceso de aprendizaje que conduce a la desaparición empírica de un ciclo presupuestario de origen político general – puede conciliar y hacer concordar estos dos enfoques.

Una consecuencia del argumento de que los votantes en las democracias establecidas pueden castigar el gasto deficitario es que los políticos oportunistas utilizarán la política fiscal para influir sobre los votantes de manera tal que no aumente el déficit presupuestario global. Esto se puede hacer cambiando la composición de los gastos en un año electoral de modo tal que se consiguen más votos o, más específicamente, apuntando a grupos particulares de votantes. Drazen y Eslava (2004a) presentan un modelo de votante racional en el primer caso y evidencias de la importancia de los efectos de la composición de los gastos para el ciclo presupuestario de origen político en las elecciones regionales y municipales de Colombia. En Drazen y Eslava (2004b), se demuestra que cuando los votantes racionales pero imperfectamente informados deben inferir si se dirigen a ellos con propósitos electorales o no, puede tener lugar una efectiva manipulación fiscal sin aumentar el déficit del presupuesto público.

7. CONCLUSIONES

En este trabajo, consideramos las evidencias empíricas sobre la existencia de un ciclo presupuestario de origen político. La cuestión de si dicho ciclo existe a nivel macroeconómico en los distintos países se convierte en la pregunta de dónde existe, es decir, en qué tipos de países. La respuesta a esa pregunta no es sólo empíricamente relevante, sino también teóricamente importante, ya que arroja luz sobre qué factores pueden ser responsables de la existencia de un ciclo.

Nuestros resultados empíricos indican que el ciclo deficitario de origen político es un fenómeno de las nuevas democracias. El marcado ciclo de origen político en esos países, que se caracteriza por el aumento en los gastos en los años electorales, explica el hallazgo de un ciclo deficitario de origen político en muestras

más grandes que incluyen a esos países. Una vez que se eliminan estos países de la muestra más grande, desaparece el ciclo deficitario de origen político de las muestras más grandes. Además, nuestros resultados indican que los hallazgos empíricos de ciclos más marcados en países menos desarrollados que en países desarrollados, en países con menores niveles de democracia, o en distintos sistemas de gobierno y normas electorales están motivados por la experiencia de las nuevas democracias.

Este hallazgo sugiere que la manipulación fiscal se utiliza más ampliamente en las “nuevas” democracias, donde puede “funcionar” debido a la falta de experiencia con la política electoral o a la falta de información que sí está disponible en las democracias establecidas y es utilizada por los votantes experimentados. Como sugieren los modelos que ven a los votantes racionales como “conservadores fiscales”, una vez que un país adquiere experiencia en política electoral, en términos generales debería disminuir la extensión del ciclo fiscal de origen político, quizás significativamente.

REFERENCIAS

- Akhmedov, A. y Zhuravskaya, E. (2003), “Opportunistic Political Cycles: Test in a Young Democracy Setting” [“Ciclos Políticos Oportunistas: Verificación en un Escenario de Democracia Joven”], documento de trabajo. (Enviar correspondencia al autor a: zhuravsk@ias.edu).
- Alesina, A., G. Cohen, y N. Roubini (1992), “Macroeconomic Policy and Elections in OCDE Democracies” [“Política Macroeconómica y Elecciones en Democracias OCDE”], *Economics and Politics* 4, 1-30.
- Alesina, A., R. Perotti y Tavares (1998), “The Political Economy of Fiscal Adjustments,” [“La Economía Política de los Ajustes Fiscales”], *Brookings Papers on Economic Activity* 1:1998.
- Alesina, A., N. Roubini, y G. Cohen (1997), *Political Cycles and the Macroeconomy*, [Ciclos Políticos y Macroeconomía], Cambridge, MA: MIT Press.

- Alt, J.E. y D. Lassen (2003), "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OCDE Countries" ["Transparencia Fiscal, Partidos Políticos y Deuda en los Países de la OCDE"], documento de trabajo. (jalt@latte.harvard.edu)
- Ames, B. (1987), *Political Survival* [Supervivencia Política], Berkeley, CA: University of California Press.
- Arellano, M. y S. Bond (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations" ["Algunos Pruebas de Especificación de los Datos de Panel: Evidencia de Monte Carlo y Aplicación a las Ecuaciones de Empleo"], *Review of Economic Studies* 58, 277-297.
- Beck et al., (2001), *Base de Datos sobre Instituciones Políticas del Banco Mundial*.
- Ben-Porath, Y. (1975), "The Years of Plenty and the Years of Famine -- A Political Business Cycle" ["Los Años de Abundancia y los Años de Carestía - Un Ciclo Económico de Origen Político"], *Kyklos* 28.
- Besley, T. y A. Case (1995), "Does Political Accountability Affect Economic Policy Choices" ["¿Afecta la Responsabilidad Política a las Elecciones sobre Política Económica?"] *Quarterly Journal of Economics* 110, 769-798.
- Block, S. (2000), "Political Business Cycles, Democratization, and Economic Reform: the Case of Africa" ["Ciclos Económicos de Origen Político, Democratización y Reforma Económica: El Caso de África"], documento de trabajo, Fletcher School, Tufts University.
- (2002), "Elections, Electoral Competitiveness, and Political Budget Cycles in Developing Countries" ["Elecciones, Competitividad Electoral y Ciclos Presupuestarios de Origen Político en los Países en Desarrollo"], documento de trabajo, Fletcher School, Tufts University.
- Brender, A. (2003), "The Effect of Fiscal Performance on Local Government Election Results in Israel: 1989-1998" "El Efecto del Desempeño Fiscal sobre los Resultados de la Elección para Gobiernos Municipales en Israel: 1989-1998," *Journal of Public Economics*, 87, 2187-2205.
- Drazen, A. (2000), *Political Economy in Macroeconomics* [Economía Política en Macroeconomía], Princeton, NJ: Princeton University Press.
- (2001), "The Political Business Cycle After 25 Years" ["El Ciclo Económico de Origen Político después de 25 Años"], *NBER Macroeconomics Annual 2000* Cambridge, MA: MIT Press.
- Drazen, A. y M. Eslava (2004a), "Political Budget Cycles without Deficits: Expenditure Composition Effects" ["Ciclos Presupuestarios de Origen Político sin Déficit: Efectos de la Composición del Gasto"], documento de trabajo. (drazen@econ.umd.edu).
- (2004b), "Political Budget Cycles when Politicians Have Favorites" ["Ciclos Presupuestarios de Origen Político cuando los Políticos tienen Favoritos"], documento de trabajo.
- Fair, R. (1978), "The Effect of Economic Events on Votes for President" ["El Efecto de los Hechos Económicos sobre los Votos para Presidente"], *Review of Economics and Statistics* 60, 159-72.
- (1982), "The Effect of Economic Events on Votes for President: 1980 Results" ["El Efecto de los Hechos Económicos sobre los Votos para Presidente: Resultados de 1980"], *Review of Economics and Statistics* 64, 322-25.
- (1988), "The Effects of Economic Events on Votes for President: 1984 Update" ["El Efecto de los Hechos Económicos sobre los Votos para Presidente: Actualización a 1984"], *Political Behavior* 10, 168-79.
- González, M. (1999), "On Elections, Democracy and Macroeconomic Policy Cycles" ["Elecciones, Democracia y Ciclos de Política Macroeconómica"], documento de trabajo, Fletcher School, Tufts University.

nómica”), documento de trabajo. (mgonzalez@imf.org).

- (2001), “Do Changes in Democracy affect the Political Budget Cycle? Evidence from Mexico” [“¿Afectan los Cambios en la Democracia el Ciclo Presupuestario de Origen Político?”], *Review of Development Economics* 6.
- Heckelman, J. y H. Berument (1998), “Political Business Cycles and Endogenous Elections” [“Ciclos Económicos de Origen Político y Elecciones Endógenas”], *Southern Economic Journal*, 64(4), 987-1000.
- Keech, W. y K. Pak (1989), “Electoral Cycles and Budgetary Growth in Veterans’ Benefit Programs” [“Ciclos Electorales y Crecimiento Presupuestario en los Programas de Beneficios para Veteranos”], *American Journal of Political Science* 33, 901-11.
- Keefer, P. (2002), *DPI2000 Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions*, [Base de Datos de Instituciones Políticas DPI2000: Cambios y Definiciones de Variables]. Banco Mundial.
- Krueger, A. y I. Turan (1993), “The Politics and Economics of Turkish Policy Reform in the 1980’s” [“La Política y la Economía de la Reforma de la Política Turca en la Década de 1980”] en R. Bates y A. Krueger, eds. (1993), *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries* [Interacciones Políticas y Económicas en la Reforma de la Política Económica: Evidencias de Ocho Países], Oxford: Basil Blackwell.
- Lewis-Beck, M. (1988), *Economics and Elections* [Economía y Elecciones], Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Madsen, H. (1980), “Electoral Outcomes and Macroeconomic Policies: The Scandinavian Cases” [“Resultados Electorales y Políticas Macroeconómicas: Los Casos Escandinavos”] en P. Whitely, ed., *Models of Political Economy* [Modelos de Economía Política], Londres: Sage, 15-46.
- Nickell, S. (1981), “Biases in Dynamic Models with Fixed Effects” [“Sesgos en los Modelos Dinámicos con Efectos Fijos”] *Econometrica* 49, 1417- 1426.
- Peltzman (1992), “Voters as Fiscal Conservatives” [“Votantes como Conservadores Fiscales”] *Quarterly Journal of Economics* 107, 327- 61.
- Persson, T. y G. Tabellini (2002), “Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?” [“¿Difieren los Ciclos Electorales según los Sistemas Económicos?”], documento de trabajo, Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IIES), Universidad de Estocolmo.
- (2003), *The Economic Effect of Constitutions: What Do the Data Say? [El Efecto Económico de las Constituciones: ¿Qué dicen los datos?]* Cambridge, MA: MIT Press.
- Rogoff, K. (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles” [“Ciclos de Equilibrio Presupuestario de Origen Político”] *American Economic Review* 80, 21- 36.
- Schuknecht, L. (1996), “Political Business Cycles in Developing Countries” [“Ciclos Económicos de Origen Político en los Países en Desarrollo”] *Kyklos* 49, 155-70.
- Shi, M. y J. Svensson (2002a), “Conditional Political Budget Cycles” [“Ciclos Presupuestarios Condicionales de Origen Político”], documento de debate #3352 del Centro de Investigación de Política Económica (CEPR).
- (2002b) “Political Business Cycles in Developed and Developing Countries” [“Ciclos Económicos de Origen Político en Países Desarrollados y en Desarrollo”], documento de trabajo, Instituto de Estudios Económicos Internacionales (IIES), Universidad de Estocolmo
- Tufte, E. (1978), *Political Control of the Eco-*

nomy [Control Político de la Economía], Princeton NJ: Princeton University Press.

- Wooldridge, J (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data* [Análisis Econométrico de Datos Transversales y de Panel], MIT Press: Cambridge, MA.

APÉNDICE DE DATOS

MUESTRA

Utilizamos datos EFI para todos los países con datos disponibles del gobierno central sobre *Déficit*, *Total de Gastos* y *Total de Ingresos* (incluidos los Subsidios). Cuando no había datos EFI, tratamos de complementarlos con datos de GFS o fuentes alternativas. Una lista detallada de todos los ajustes efectuados a los datos aparece en la Tabla A1.

Con el fin de restringir nuestra muestra sólo a las democracias, incluimos sólo las observaciones con un puntaje no negativo en el índice de Nivel de Democracia *POLITY IV*, producido por la Universidad de Maryland. En consecuencia, se dejaron en la muestra sólo los puntos de datos con un puntaje de 0 y superior.

En las ex-economías socialistas de Europa Oriental y la ex-Unión Soviética, excluimos las observaciones correspondientes a los dos primeros años después de la transición, ya que puede representar el efecto simultáneo del cambio a la democracia y el colapso de la planificación central más que la manipulación política de las variables fiscales. Las elecciones en estos países incluidos en la muestra se enumeran en la Tabla A2.

VARIABLES DE POLÍTICAS FISCALES

Las variables dependientes son las siguientes: *Balance* - calculado como la diferencia entre el *Total de Ingresos* y *Subsidios* y el *Total de Gastos*. *Total de Gastos* - tomado del conjunto de datos EFI. *Total de Ingresos* y *Subsidios* - calculado como Ingresos más *Subsidios* del conjunto de datos EFI.

Todas estas variables se presentan como un porcentaje del PBI. Éste último se tomó también del conjunto de datos EFI.

VARIABLES ELECTORALES

Los datos sobre años y fechas de elección se ob-

tuvieron principalmente del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (*IDEA*, por su sigla en inglés), "Número de votantes desde 1945 hasta la fecha" (www.idea.int/vt/index.cfm). Otras fuentes son: La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (www.ifes.org/eguide.elecguide.htm), la Base de Datos de Instituciones Políticas (DPI, por su sigla en inglés), versión 2000, (un proyecto liderado por el Banco Mundial) y complementados por otras fuentes de datos políticos. Véase también www.electionworld.org.

Nuestra variable de año electoral *Elect-* es una variable ficticia que recibe un valor de 1 en el año electoral y de 0 en otros casos.

Todas nuestras estimaciones contienen efectos fijos según los países, así como un desfase de la variable dependiente. Se verificaron y eliminaron los efectos fijos según el año, ya que no eran estadísticamente significativos y no afectaban los resultados principales.

VARIABLES DE CONTROL ECONÓMICO

Trade - la participación en el comercio internacional, como un porcentaje del PBI, tomado de la publicación de los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM) 2002 del Banco Mundial.

Lgdp_pc - el logaritmo del ingreso real per capita. Los datos correspondientes a 1975-2001 fueron tomados directamente de la base de datos de IDM (mencionados arriba). Los datos correspondientes a los años 1960-1975 se calcularon utilizando la serie "PBI per capita en dólares constantes de 1995" de IDM.

Pop1564, *Pop65* - Dos variables demográficas que miden la fracción de la población de un país, que varía entre 15 y 64, y por encima de 65, respectivamente.

Gdp_rhp - Una medida de la brecha productiva, calculada como la diferencia entre el PBI real y su tendencia (específica del país). La tendencia se calculó utilizando el filtro Hodrick-Prescott para el cambio en el PBI real. Los datos sobre el PBI real se extrajeron de la base de datos de IDM en dólares constantes de 1995.

Norma constitucional Presidencialista versus norma constitucional Parlamentaria

La base de datos DPI brinda información sobre si el principal responsable ejecutivo de la política económica, en cada país y en cada año electoral, es elegido directamente por el público o por el parlamento. En el primer caso, definimos la norma electoral como Presi-

dencialista y en el segundo caso como Parlamentaria, al igual que Persson y Tabellini (2002). Sobre la base de esta distinción entre las normas electorales, calculamos las siguientes variables:

Pres – recibe el valor 1 en un sistema electoral Presidencialista y 0 en otro caso. *Parl* – recibe el valor 1 en un sistema electoral Parlamentario y 0 en otro caso. *Elect_pres* – una interacción entre *Pres* y *Elect* = $(Pres) * (Elect)$.

Elect_parl – una interacción entre *Parl* y *Elect* = $(Parl) * (Elect)$.

Al estimar la ecuación Presidencialista versus la Parlamentaria, utilizamos las variables *Elect_pres* y *Elect_parl*, junto con las variables de control económico y un desfase de la variable dependiente.

NORMA ELECTORAL PROPORCIONAL VERSUS NORMA ELECTORAL MAYORITARIA

La base de datos DPI brinda información, en cada país y en cada año electoral, sobre si los candidatos son elegidos sobre la base del porcentaje de votos recibidos por cada partido. En este caso, el sistema electoral se define como representación Proporcional y en el otro caso, el sistema electoral se define como representación Mayoritaria. Sobre la base de la distinción entre los sistemas electorales, calculamos las siguientes variables:

Prop – recibe el valor 1 en un sistema electoral Proporcional y 0 en otro caso. *Maj* – recibe el valor 1 en un sistema electoral Mayoritario y 0 en otro caso. *Elect-prop* – interacción entre *Prop* y *Elect* = $(Prop) * (Elect)$

Elect-maj – interacción entre *Maj* y *Elect* = $(Maj) * (Elect)$.

NIVEL DE DEMOCRACIA

El análisis respecto del nivel de democracia se basó en el puntaje de cada país en el conjunto de datos *POLITY IV*. Dividimos la muestra entre los países con un puntaje de 0 a 9 y los países con un puntaje de 10, porque más del 50 por ciento de los puntos de datos representan países con un puntaje de 10. Cuando el puntaje cambió durante el período cubierto, dividimos los puntos de datos para ese país de acuerdo con el puntaje de cada año.

ELECCIONES PREDETERMINADAS VERSUS ELECCIONES ENDÓGENAS

Sobre la base de los datos que aparecen en www.electionworld.org que indican la frecuencia de elecciones país por país, determinamos cuándo tendrían que haberse celebrado las siguientes elecciones. Si las elecciones se realizaron en el año previsto, las clasificamos como predeterminadas; en caso contrario, se clasificaron como endógenas.

“PROPUESTAS PARA LA CORRECTA PLANIFICACION PRESUPUESTARIA Y EL EFECTIVO CONTROL DE GESTION EN LAS DEPENDENCIAS DE UNA INSTITUCION EDUCATIVA PUBLICA”

CAROLINA DANIELA SANCHEZ AVALOS

RESUMEN

El Problema detectado fue la inadecuada administración presupuestaria de un Organismo por carencia de plan presupuestario de sus dependencias y a su vez la existencia de un sistema de control ineficiente durante y después de concluido el ejercicio presupuestario.

Se sugiere como propuesta la de diseñar un planeamiento presupuestario que incorpore la experiencia y la realidad propia del establecimiento educativo, y a su vez que atienda a objetivos de gestión acordes a la realidad.

Para aplicar la presente propuesta, se proponen básicamente dos puntos:

Capacitación al personal involucrado en la realidad de cada dependencia del Organismo en Administración Presupuestaria y en Control Interno de Gestión

Utilización de la Cuenta de Inversión como verdadera herramienta de gestión para el mencionado Control Interno

INTRODUCCIÓN

El presente Informe esta compuesto básicamente por ideas, propuestas y opiniones aplicables a la experiencia presupuestaria perteneciente a un Instituto Educativo Estatal

El Problema detectado fue la inadecuada administración presupuestaria del Organismo por carencia de plan presupuestario de sus dependencias y a su vez la existencia de un sistema de control ineficiente durante y después de concluido el ejercicio presupuestario.

Esta cuestión parte de la observación de una

serie de situaciones que surgen de la propia experiencia en el mencionado ámbito, pero puede extenderse hacia otros sectores del Estado. La problemática es además compartida por colegas que desarrollan su labor dentro del sector estatal, quienes viven la misma realidad al momento de partir de alguna base para presupuestar.

Se sugiere como propuesta la de diseñar un planeamiento presupuestario que incorpore la experiencia y la realidad propia del establecimiento educativo, y a su vez que atienda a objetivos de gestión acordes a la realidad.

Es necesario concientizar al personal del mismo como así también a los respectivos Directivos en que el diseño de objetivos (como objetivos entiéndase consecución de producto o servicio, en este caso, Alumno Egresado) requiere de un Plan de Producción y un Plan Financiero.

Para aplicar la presente propuesta, se proponen básicamente dos puntos:

Capacitación al personal involucrado en la realidad de cada dependencia del Organismo en Administración Presupuestaria y en Control Interno de Gestión

Utilizar la Cuenta de Inversión como verdadera herramienta de gestión para el mencionado Control Interno

DESARROLLO DE LA PROPUESTA

La problemática surge del la observación de una serie de situaciones vividas en la propia experiencia en el Ámbito Público como así también de consultas a colegas que desarrollan su labor dentro del sector estatal.

El tema se centra en la deficiente planificación presupuestaria a plantearse para el año siguiente por

parte de cada una de las dependencias del organismo.

Se concluye que a dicha tarea no se le ha otorgado la importancia que merece al momento de la programación, tanto en el establecimiento de cálculos técnicos, de naturaleza de partidas, y cantidades de las mismas a requerir por las dependencias como así también en otros aspectos técnicos a considerar, y significa no más que un mero trámite a cumplimentar, llegando muchas veces a la reconducción de presupuestos pasados, reprogramando el requerimiento de bienes cuya necesidad ya ha sido cubierta en oportunidad.

Como consecuencia, entre otras, al año siguiente es factible de encontrar en la Institución cuotas de ejecución presupuestarias otorgadas por Organismos Superiores, a las cuales no se sabe que finalidad darles, consecuencia de la misma presupuestación errónea, llevando esto a diversos procedimientos de modificación presupuestaria con los consiguientes trámites adicionales, (como el de recurrir a las Facultades Delegadas) para poder utilizar la cuota asignada, que a su vez llevan a pérdidas de tiempo y, por supuesto, dinero, lo que trae aparejado falta de eficacia y eficiencia del proceso presupuestario.

Es conveniente además plantear el hecho de evaluar lo acontecido con la misma estructura con la que se presupuestó, es decir, centrarse en los resultados efectivos de la gestión, y aquí entra en juego, como se señala más adelante, la oportunidad y análisis de la Cuenta de Inversión. Es así que, volviendo al ejemplo del Instituto Educativo, los resultados en término de eficacia se medirán en cantidad y calidad del alumno egresado, logrando así determinado objetivo, y luego plantear diversas relaciones entre distintos conceptos de medición de eficiencia, por ejemplo, cantidad y calidad de Horas Cátedra Profesor de enseñanza para obtener determinado grado de capacitación.

La importancia de evaluar la Cuenta de Resultados del Ejercicio, favorece la incorporación de modificaciones para el próximo proceso presupuestario, y el consiguiente y valioso análisis de desvíos, tan escaso en la práctica. A su vez la incorporación del control da a lugar a un sistema de aprendizajes y mejoras de resultados obtenidos y acercarse así cada vez más al objetivo planteado.

Se presume que esta problemática surge desde el hecho en que existen en las Instituciones: Falta de Concientización y Capacitación otorgada al Personal sobre la Política Presupuestaria.

Como solución se plantea la necesidad de Formación e Información a las distintas dependencias a los efectos de interiorizar a los Agentes sobre un correcto planteo de política presupuestaria, con la idea de que una correcta planificación dará a lugar a una eficiente asignación de cuotas, y una óptima consecución de los objetivos de Política Pública.

Es aconsejable informar, capacitar, enseñar a trabajar y aprender a controlar, los aspectos a desarrollar en el presente Informe.

Los ingredientes fundamentales de una óptima Planificación Presupuestaria, cual receta totalmente flexible, a la cual se le pueden adicionar todos los condimentos propicios para conseguir el objetivo, son:

- 1) El Presupuesto Planificado para el año próximo junto a la Rendición de Cuentas del año transcurrido.
- 2) La Presupuestación Plurianual, para que la comparación entre el presupuesto y la rendición de cuentas suministre información válida para la siguiente planificación.
- 3) Medir los efectos de una mala aplicación de fondos, ya que pueden afectar gravemente la cantidad o calidad del servicio a prestar.
- 4) La Concientización y Capacitación a los Organismos responsables sobre esta problemática.

Es necesario tener en cuenta que para la planificación presupuestaria existen dos aspectos:

El primero, explicado en la famosa Relación Producto-Insumo, en este caso, por ejemplo, cuántas horas docente son las necesarias para cada alumno egresado, la cantidad de raciones necesarias durante el ciclo lectivo por cada alumno egresado, la calidad de la alimentación a brindar, que incidirá directamente en el rendimiento intelectual y físico del alumno.

El segundo, el aspecto Financiero que consiste en transformar insumos físicos en términos monetarios o gastos y a su vez calcula el costo del los productos. Dichos gastos también requieren mayormente de financiamiento, y es tan importante su determinación, que incide directamente en el costo del producto, que indefectiblemente se incrementa si no se calculan oportunamente.

I.- LA PLANIFICACIÓN DEBE ALIMENTARSE DE LA EXPERIENCIA Y DE LA COMPARACION DE LO PRESUPUESTADO CON LA RENDICIÓN DE CUENTAS.

En teoría la “Cuenta de Inversión” es la consolidación y síntesis del resultado del proceso de la información de la ejecución de todos los sistemas que componen la Administración Financiera Gubernamental (de Presupuesto, de Tesorería y de Crédito Público) que a estos efectos son tomados y expresados en el Sistema de Contabilidad Gubernamental a cuyo resultado consolidado (Balance General) debe agregarse un estado de ejecución física, de costos y de indicadores de eficiencia.

El artículo 95 de la Ley N° 24.156 establece que la “Cuenta de Inversión” que el Poder Ejecutivo presenta anualmente al Congreso deberá contener como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional.
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del Tesoro de la administración central.
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta.
- d) Los estados contable-financieros de la administración central.
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos, económicos y financieros. La Cuenta de Inversión contendrá además comentarios sobre:
 - a) El grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el Presupuesto.
 - b) El comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública.
 - c) La gestión financiera del sector público nacional.

La Constitución Nacional dispone que la Auditoría General de la Nación debe intervenir necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las

cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos, de manera que el examen de la Cuenta de Inversión es un eje central del accionar de este órgano de Control, brindando un informe técnico al Congreso para que evalúe la gestión realizada.

Tal como surge de las opiniones emanadas en las XIX Jornadas de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuenta, la Cuenta de Inversión, o Balance del Estado, o Cuenta General del Ejercicio representa, junto al presupuesto uno de los dos más importantes instrumentos de control de los actos periódicos de gobierno en el marco del principio de división de poderes. Se diferencia patrimonio neto privado, de patrimonio del Estado, porque carece de sentido suponer que él tiene un activo para responder al pasivo, menos todavía para incrementar su potencial económico o lucrar con su empleo. Es más aplicable el criterio de Empresa en Marcha, concepto que tiende a asegurar lo necesario para cumplir sus fines, tenderá los servicios que debe prestar y determinar responsabilidades por parte de quienes lo tienen a cargo.

La íntima vinculación del Presupuesto con la Cuenta de Inversión surge a partir de que esta última es un instrumento determinativo del empleo de medios financieros y patrimoniales para el ejercicio de funciones que se enuncian en forma de programas, susceptibles de traducirse en cuentas consolidadas en un balance. En la actividad financiera del Estado debe diferenciarse la función inicial previa que se cumple con el proyecto de presupuesto, con la función final conclusiva cuando se aprueba o desecha la Cuenta, advirtiendo claramente las dos fases en esta etapa final que son la rendición de cuentas y el descargo del Gobierno luego del examen de la misma.

Se trata no solo de contar con una autorización para gastar, lo que configura un Plan de Gobierno, sino esencialmente evaluar su grado de realización. Está en juego el derecho fundamental de saber cuándo, cuánto y como se recaudó, gastó e invirtió, convirtiéndose en no ya un análisis de la cuenta por especialistas, sino de Interés Conjunto de la Sociedad.

Para la Administración Financiera un buen presupuesto es condición necesaria pero no suficiente si no se cuenta con un sistema de registro contable que muestre fehaciente y oportunamente la calidad de su ejecución, teniendo en cuenta que la estimación de las erogaciones públicas ha sido habitualmente una tarea repetitiva con la sola pretensión de mostrar equilibrios globales entre gastos y recursos, utilizando ese criterio

bajo el supuesto de que la habitualidad en que se ha ejecutado el gasto en períodos anteriores es suficiente justificativo para su inclusión como nueva previsión en el presupuesto que se está confeccionando, lo que se considera una postura incorrecta

Por lo expresado, el análisis de este instrumento no puede perderse de vista al momento de sentarse a afinar el lápiz y hacer números para el ejercicio siguiente.

II. COMO REALIZAR LA PLANIFICACIÓN PLURIANUAL Y LA PLANIFICACIÓN ANUAL DE FORMA CORRECTA Y EFICIENTE A FIN DE EVITAR FUTUROS DESVIOS

Compartiendo la opinión emitida en la tercera parte del XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público, y vinculándola específicamente con el caso argentino, la Ley N° 25.152 estableció que el Poder Ejecutivo debe elaborar un Presupuesto Plurianual de al menos tres años que, conforme a lo dispuesto en el artículo 6° de la misma, debe contener información sobre:

- Proyecciones de recursos por rubros;
- Proyecciones de gastos por finalidades, funciones y por naturaleza económica;
- Programa de inversiones del período;
- Programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales;
- Criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento;
- Descripción de las políticas presupuestarias que sustentan las proyecciones y los resultados económicos y financieros previstos.

Mediante su implementación logró concretarse la primera presentación del Presupuesto Plurianual al Congreso Nacional mediante el Mensaje de Elevación N° 495 del 28 de septiembre de 1998.

Desde entonces, en los términos previstos en la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, la presentación del Presupuesto Plurianual al Congreso tiene carácter informativo y se efectúa en forma completa con posterioridad a la presentación del presupuesto anual, debido a la dificultad de confeccionar simultáneamente ambos

documentos, el Proyecto de Ley de Presupuesto para el próximo ejercicio y el Presupuesto Plurianual. No obstante, su formulación se realiza en forma integrada y las proyecciones plurianuales agregadas en el formato ahorro-inversión-financiamiento son anticipadas en el Mensaje del Proyecto de Presupuesto del primer año.

Para la formulación del Presupuesto Plurianual (PPL) se plantean tres cuestiones fundamentales:

1. EL HORIZONTE DE PROYECCIÓN:

El período legal de tres años para el PPL, se considera un lapso mínimo que permite reflejar la incidencia fiscal de los programas a llevar a cabo en el mediano plazo, a la vez de ser un horizonte que brinda una cierta confiabilidad a las proyecciones, principalmente de recursos y financiamiento y de variables macroeconómicas. A ello se suma la experiencia internacional en tal sentido.

2. NIVEL DE DESAGREGACIÓN:

Se busca presentar un nivel de desagregación que permita reflejar las políticas presupuestarias, las decisiones tomadas y las realizaciones escogidas para el mediano plazo, con cuantificación de indicadores reales de esas realizaciones. Pero, por otra parte, se trata de acotar la desagregación para no incluir una cantidad muy grande de información poco relevante para el mediano plazo. En otras palabras, no se replica el presupuesto anual. Por ello se deja de lado el uso de algunas clasificaciones presupuestarias, se minimiza el uso de la clasificación por objeto del gasto (este es el clasificador más detallado del presupuesto anual) y se utiliza la categoría "programa" de la clasificación por programas del presupuesto, dejando de lado los niveles inferiores de dicha clasificación (subprograma, actividad, proyecto y obra).

3. MECANISMO DE ELABORACIÓN

Se procura vincular el PPL concomitantemente con el presupuesto anual; recargar lo menos posible a los organismos con esta actividad y utilizar las herramientas informáticas existentes.

La elaboración del PPL sigue, entonces, la metodología del presupuesto anual, con ciertas adaptaciones. Así, se fijan techos para cada año del trienio, en base a los cuales los organismos elaboran sus antepro-

yectos, que habiéndose compatibilizado con el Presupuesto proyectado para el año, a su vez, dan lugar a la confección del documento que contiene el PPL y se envía al Congreso Nacional.

Para hacer un análisis de la experiencia con el PPL en la Administración Nacional es preciso desdoblarse la experiencia en dos aspectos: uno relacionado con la implementación operativa y otro relacionado con su utilidad.

En relación al aspecto operativo, desde 1999 los organismos elaboran el Presupuesto Plurianual en forma integrada con la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional: cumplen un único cronograma, se les comunican "Techos Presupuestarios" trienales, utilizan el mismo sistema de información y presentan en un mismo acto sus anteproyectos de presupuesto conteniendo el Proyecto de Ley y el Presupuesto Plurianual.

En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con la utilidad del presupuesto plurianual, la experiencia no ha sido del todo satisfactoria.

A pesar de las reconocidas ventajas del presupuesto plurianual, no se ha asignado al mismo la importancia que merece. Ello se explica, en parte, por el contexto macroeconómico y fiscal altamente crítico que vive el país desde su implementación en 1999 que, sumado a la incertidumbre propia de escenarios cambiantes, han restado certeza a las proyecciones macrofiscales elaboradas y producido su pronta desactualización.

También afectó particularmente al presupuesto plurianual el hecho de tener que cumplir con un cronograma muy comprimido para su elaboración, restricción que quita tiempo para una formulación sustantiva del presupuesto plurianual. Esto contribuyó para que el presupuesto plurianual fuera en la experiencia de estos años más bien formal, donde se repite en demasía el presupuesto del primer año del trienio.

Por ello es que con miras a perfeccionar su elaboración, incentivar su aplicación e incrementar su utilidad, se analizó la posibilidad de que el Presupuesto Plurianual, además de ser elevado al Congreso Nacional complementariamente al Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, sea revisado y actualizado en sus proyecciones una vez que dicho Proyecto adquiera fuerza de Ley y se distribuya a las jurisdicciones y entidades por Decisión Administrativa.

Es decir, si como producto de la discusión y aprobación del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto por parte del Congreso Nacional se alteran las proyecciones plurianuales por cambios en el año base del trienio, es oportuno que iniciada la ejecución presupuestaria y dentro del primer trimestre se someta el Presupuesto Plurianual a una revisión y consecuente actualización. El objetivo de este procedimiento es evitar la prematura desactualización de las proyecciones macrofiscales.

En el futuro ello debería complementarse con el seguimiento de la marcha de los presupuestos y su ejecución en relación a las previsiones plurianuales.

Resulta indispensable a su vez clarificar las decisiones políticas con una visión plurianual. La realización de planes y programas públicos debe insertarse en un marco de presupuestación plurianual, y ello no es otra cosa que planificar con sentido estratégico, he aquí otro de los grandes instrumentos a tener en cuenta al momento de Presupuestar.

III.- ENTRE LAS CONSECUENCIAS DE LA MALA APLICACIÓN DE FONDOS ESTÁ LA DE AFECTAR LA CANTIDAD O CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO A PRESTAR, PERDIENDO ASÍ DE VISTA EL OBJETIVO A CUMPLIR.

De acuerdo a lo expresado por el Expositor Edmundo Conde Zamorano, durante las Jornadas del XXXV Seminario Internacional de Presupuesto Público, en relación a los Problemas que se enfrentan en la confección de los Presupuestos Públicos, menciona que tiene particular importancia la inflexibilidad existente a la hora de confeccionar el presupuesto, ya que un alto porcentaje de los gastos que se debe hacer cada año esta predeterminado. Esta inflexibilidad se refiere a todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a discreción de las autoridades políticas en el corto plazo.

La necesidad de reestructurar y modernizar las técnicas presupuestarias y la supervivencia o sostenibilidad fiscal revisten actualmente una gran problemática que se enmarca en diversos aspectos. Han sido muchos los intentos efectuados con el afán de implementar una técnica presupuestal acorde con las realidades de sus momentos sociales, económicos y políticos en cada país, y a su vez este problema subsiste y que es perentorio abordar su estudio.

No debe olvidarse que un Presupuesto Público

siempre produce Resultados. Lo racional es que de él se obtengan productos útiles en tiempo y forma, y en la cantidad y calidad necesaria.

Los orígenes de las inflexibilidades del presupuesto son de diversa índole que lo llevan a un nivel más allá de lo óptimo. Debe existir un esquema que precipite un giro radical al procedimiento actual de la formulación y manejo del presupuesto público.

Por esto los responsables en elaborar el presupuesto deben contar con información de la ejecución de presupuestos anteriores y la previsión de escenarios posibles, que resultan fundamentales para proyectar las acciones futuras en relación a los condicionamientos derivados del entorno económico y social tanto nacional como internacional.

Cualquier previsión presupuestaria en materia de recursos y gastos requiere contar con un conjunto de hipótesis respecto de la evolución de las variables económicas destinados a efectuar una valoración realista de los efectos que diversas restricciones pueden afectar en el futuro. Es necesario medir el insumo en la elaboración de un producto, evaluado adecuadamente, comparando el resultado con un parámetro, que, si resulta ser un objetivo, puede servir de motivación para los ejecutores, consiguiendo con un sensible incremento en la probabilidad de éxito. Por lo tanto, siempre que alguien efectúe un mandato debería expresar el objetivo en términos de Insumo-Producto o de su inversión.

Todo gasto debería analizarse por sí mismo en relación con los objetivos a lograr, aplicando las mejores técnicas productivas, tratando de incorporar como variable de análisis los cambios en los precios relativos de los insumos, para así mejorar la proyección.

Históricamente se señaló la debilidad existente en los sistemas de Planificación. Se consideró importante fortalecer estos sistemas a través de un trabajo conjunto de y entre las agencias gubernamentales. Otro aspecto fundamental está referido a la necesidad de vincular en forma sistemática el Plan con el Presupuesto.

Se pueden citar diversas técnicas de Programación Presupuestaria fundadas en un enfoque sistémico en general, y una visión de producción dentro de las que se destaca el presupuesto por programas, donde una función global de producción con asignaciones financieras en función de objetivos técnicos, para los que se desarrollan acciones y se asignan insumos materiales, humanos y técnicos, permitiendo a través de las ca-

tegorías programáticas, el control de la legalidad y de la gestión de los resultados finales deseados.

La técnica de presupuesto orientada a Resultados, ha sido aplicada pero no integralmente, dado que no existen indicadores claramente definidos, ni unidades de medida de gestiones idóneas para efectuar la medición de los mismos.

También se trató de imponer la técnica del Presupuesto Base Cero como alternativa, si bien de naturaleza compleja, puede ser comprendida como auxiliar de la programación presupuestaria en general y del presupuesto por programas en particular. Trata de que cualquier elemento presupuestario a incluir debe fundamentarse y justificarse mediante una discusión previa de prueba y error y demostraciones de bondad desde múltiples puntos de vista tanto técnicos como políticos, que permitan un mejor proceso de decisión, aunque muy poco usada en la experiencia nacional.

Complementando las anteriores, se menciona el Presupuesto Participativo, lo que no constituye una técnica sino un criterio para permitir la participación ciudadana.

Debe efectuarse un análisis a fondo de los sistemas presupuestales actuales, de la función que estos deben cumplir como instrumentos de gestión y del papel que deben asumir para garantizar la asignación eficiente de los recursos.

Por su parte la consecuencia más nefasta vinculada a la aplicación de la Técnica Presupuestaria por Programas radica en que se demuestran falencias en la asignación del gasto público cuando no ha sido elaborado sobre hipótesis creíbles. Entonces se aconseja al Organismo en cuestión que analice sobre qué bases de justificación teórico-práctica está asentada su Técnica de Presupuestación, y si ésta se encuentra arraigada sobre bases reales y justificadas, dejando atrás la idea de Planificación sólo en cumplimiento de requerimientos formales y legales, y transformándola así en verdadera herramienta de gestión y de base para la toma de decisiones.

IV.- CONCIENTIZACIÓN Y CAPACITACIÓN A LOS ORGANISMOS RESPONSABLES DE LA PROBLEMÁTICA

De acuerdo a opiniones de expertos consultados por motivos de este trabajo, para una correcta planificación, se deben tener en cuenta

1 Los desvíos entre el Presupuesto oportunamente elaborado y lo efectivamente ejecutado durante el Ejercicio, para lo que es fundamental contar con la Cuenta de Inversión a los efectos de poder calcular desvíos con respecto a lo previsto en oportunidad.

2 El abastecimiento y los niveles de stocks eficientes o deficientes, es decir, en que medida se puede remitir a los stocks, así es que si se puede contar con ellos, de manera de ajustar el plan para tratar de recomponerlo de acuerdo al previsto.

La realidad muestra que existen deficiencias graves en la planificación, a tal punto que la mayoría de las veces se recurre a lo vulgarmente llamado "Listas Sábana", esto es, reconducir lo presupuestado para años anteriores agregándole solamente un coeficiente porcentual de incremento estimado, ya que esto constituye una solución inmediata y no ofrece dificultades mayores, y, entre otras consecuencias, se puede observar que cuando al año siguiente se cuenta con la Partida Presupuestaria ya asignada, y errónea, se arregla la asignación de crédito y cuota.

Se propone contar con una planificación operativa, esto es, determinar el período para un determinado insumo o proceso, el nivel de operatividad, y la fuerza requerida para un determinado mecanismo, por ejemplo, y volviendo al caso de la Institución Educativa, que es lo que se precisa adquirir, como es aquí el caso de la contratación del racionamiento para el alumnado, con todas las previsiones del caso, por ejemplo las calorías diarias necesarias para un óptimo rendimiento físico e intelectual, y cuáles son las alternativas viables con las que se cuenta, a los efectos de seleccionar la mejor alternativa posible.

No sería errado también analizar la experiencia en otros países, observar cuales son sus alternativas de planificación con sus resultados, a los fines de buscar la alternativa más favorable a los fines de encontrar ejemplos aplicables y adaptables a cada una de las situaciones que se presentan.

Finalmente se insiste en sugerir la adopción de la herramienta CAPACITACION como hábito, ya que la misma otorgará nuevas vivencias, y es así que en la medida en que se recurra a la experimentación de nuevas técnicas, la tarea presupuestaria año a año será enriquecida y también más amena la ejecución presupuestaria.

Bibliografía

- Ley 24.156 De Administración Financiera del Sector Público y de los Sistemas de Control
- Makón, Marcos - Fortalecimiento del Proceso Presupuestario .- Obtenido en la World Wide Web: www.econ.uba.ar/planfenix/doc-news/.../Makon.pdf
- XIX Jornadas de Actualización Doctrinaria de Tribunales de Cuenta - Catamarca - Año 2006
- XXXI Seminario Internacional de Presupuesto Público - San José de Costa Rica - Año 2004
- XXXV Seminario Internacional de Presupuesto Público - Brasilia - Año 2008

“NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS EN LA REVISTA DE ASOCIACIÓN ARGENTINA DE PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN FINANCIERA PÚBLICA”

SELECCIÓN DE TRABAJOS

Los trabajos enviados para su publicación en la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública deben ser inéditos y aportar conocimiento original. Pueden presentarse artículos y notas de investigación para arbitrar tanto en español como en portugués y en inglés. En caso que el trabajo sea aceptado y esté en un idioma diferente al español, la traducción corre por cuenta del autor. Los artículos son aceptados sobre la base de que se trata de trabajos que no están siendo considerados para su publicación en ningún otro medio. Excepcionalmente, la revista considerará la posibilidad de publicar trabajos ya publicados.

Los autores remitirán sus escritos, con sus respectivos archivos (en Microsoft Word), a:

Jorge Amado
Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública
ASAP
Av. Belgrano 1370, 5º piso.
C1093AAO - Ciudad de Buenos Aires
República Argentina.

O por correo electrónico a: asap@asap.org.ar

El envío de un artículo a la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública implica que los autores aceptan su publicación bajo las condiciones fijadas por la revista.

Los trabajos podrán ser “aceptados”, “aceptados condicionalmente”, o “rechazados”. La Coordinación Editorial someterá los trabajos al dictamen anónimo de dos especialistas. Los especialistas serán miembros de ASAP. Eventualmente, la Coordinación Editorial podrá remitir los trabajos a un evaluador externo, si considera que la naturaleza del tema y los problemas abordados en los trabajos lo ameritan. Una vez

sometidos a arbitraje, se comunicará la decisión adoptada en base al informe de los referees.

Existen cuatro categorías de trabajos: a) artículos, b) notas de investigación, c) notas críticas y d) reseñas. Los artículos constituyen productos acabados y aportan conocimiento original empírico o teórico. Las notas de investigación recogen resultados de tesis o investigaciones en curso. Las notas críticas analizan en profundidad uno o más libros o artículos, mientras que las reseñas describen las características básicas de una nueva publicación. La Coordinación Editorial promoverá el debate en la Revista a partir de la elaboración de notas críticas. Las notas y reseñas son evaluadas exclusivamente por la Coordinación Editorial.

En todos los casos, la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública se reserva el derecho de introducir en el texto revisiones menores que mejoren la comprensión del trabajo, siempre que dichos cambios no alteren el sentido del mismo. Los materiales enviados no serán devueltos.

Cada autor recibirá diez ejemplares del correspondiente número de la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

DERECHOS DE AUTORÍA

Una vez publicado un trabajo, todos los derechos pasan a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, por lo que la misma mantiene el derecho de su publicación en toda reimpresión que los Editores realicen. Si el autor desea publicar su trabajo en otra revista (en el mismo o en diferente idioma) deberá pedir expreso consentimiento a la revista la Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

NORMAS DE ESTILO

1. EXTENSIÓN Y ENVÍO

Los artículos y notas de investigación deberán enviarse en soporte electrónico, con tipografía Times New Roman 12, en hojas A4, a doble espacio y con abundantes márgenes. La extensión de dichos trabajos debe oscilar -incluyendo tablas, gráficos, citas y bibliografía- entre 25 y 40 páginas.

Las notas críticas (también en soporte electrónico) no deben exceder las 8 páginas y las reseñas 4 páginas.

Cada autor/a debe adjuntar, también, un breve Curriculum Vitae. Además, los trabajos enviados deben incluir en su portada:

Título del trabajo –y subtítulo si lo hubiere.
Nombre.
Fecha de envío.
Domicilio, teléfono y dirección de e-mail.
Filiación académica: títulos académicos y cargos actuales.

Los trabajos –salvo en el caso de reseñas y críticas- han de constar de:

Un resumen en español –80 a 120 palabras, aproximadamente- conteniendo las palabras clave en español para facilitar el archivo y recuperación del material.
Texto.
Bibliografía completa ordenada alfabéticamente.

2. BIBLIOGRAFÍA

Las referencias bibliográficas seguirán los siguientes ejemplos:

Referencias bibliográficas dentro del texto

Las citas de cuatro líneas o menos

Ej.

...tal y como se indica en un estudio reciente (Davies 1995,65)

...véase también Ahmad et al. (1985,123-127)

"...cita..." (Davis 1985,15)

Las citas que tengan más de cuatro líneas deberán separarse del texto principal, irán sin comillas y llevarán sangría a la izquierda.

Referencias bibliográficas al final del texto

Libros de un sólo autor

Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1999. Reforma del Estado para la Ciudadanía. Buenos Aires: EUDEBA-CLAD.

Libros de dos autores

Musgrave, R. y Musgrave, P. Hacienda Pública Teórica y Aplicada. 1992. Madrid: Mc Graw Hill.

Jones, P.C. y Bates, J.G.. 1990. Public Sector Auditing. London: Chapman and Hall.

Libro de varios autores

O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullel (compiladores). 2003. Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Artículos en revistas, publicaciones periódicas, journals, etc.

González, Carlos Aurelio. 2003. "La ortodoxia fiscal puesta a prueba. El caso de Federico Pinedo". En Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, núm. 38.

Artículos publicados en la WWW

Bertello, Nicolás, Gisell Cogliandro y Gerardo Uña. 2004. Delegación de Facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual. Fundación Konrad Adenauer. Obtenido el 29 de Diciembre de 2004 en la Word Wide Web: <http://www.asap.org.ar>

Entrevistas realizadas por el autor o autora del artículo

Dr. Raul Rigo. Subsecretario de Presupuesto. 2002. Entrevistada por el/la autor/a, 8 de agosto. Buenos Aires. Grabación.

3. TABLAS E ILUSTRACIONES

Las tablas e ilustraciones deben tener títulos cortos y descriptivos, y deben aparecer numeradas en arábigos.

Todas las notas y fuentes correspondientes a cada una de las tablas deben ser colocadas al pie de las mismas

4. ABREVIATURAS

No utilice puntos en las abreviaturas. Cuando se refiere al nombre de una institución mediante iniciales, asegúrese de haber escrito el nombre completo la primera vez que aparezca en el texto, seguido de la forma abreviada entre paréntesis: Fondo Monetario Internacional (FMI). A continuación refiérase simplemente al FMI.

5. SUBRAYADO

No utilice subrayados. Para enfatizar utilice únicamente cursivas o negritas

6. NOTAS

Las notas- la menor cantidad posible- y las referencias deben estar numeradas y colocadas a pie de página en Times New Roman 10.

7. IDIOMA

Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de ser imprescindible (por no encontrarse una traducción o palabra apropiada), anotar una breve explicación o traducción aproximada entre paréntesis o como nota al pie de página. Las palabras en idioma extranjero deben estar en itálicas.

