

N° 49 - JULIO 2012

**Asociación Argentina  
de Presupuesto y Administración  
Financiera Pública**  
**asap**



## SUMARIO

**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE  
PRESUPUESTO Y ADMINISTRACIÓN  
FINANCIERA PÚBLICA**

Registro de Propiedad  
Intelectual en trámite.

**JULIO 2012**

**PRESIDENTE  
MARCOS PEDRO MAKÓN**

**VICEPRESIDENTE  
ROBERTO MARTIRENE**

**SECRETARIO  
EDUARDO ALFREDO DELLE VILLE**

**TESORERO  
GRACIELA LA RUFFA**

**VOCALES TITULARES**  
*PRIMERO*  
JORGE AMADO  
*SEGUNDO*  
JORGE SOTELO MACIEL  
*TERCERO*  
JUAN CARLOS VIEGAS  
*CUARTO*  
GUSTAVO SIBILLA

**VOCALES SUPLENTE**  
*PRIMERO*  
SUSANA VEGA  
*SEGUNDO*  
GUIDO RANGUGNI  
*TERCERO*  
FERNANDO STÁBILE  
*CUARTO*  
RAFAEL FLORES

**SECRETARIO EJECUTIVO  
GONZALO M. LECUONA**

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

**Editorial** ..... **05**

**“Globalización, democracia y desarrollo: La  
revalorización de lo local”**  
Joan Prats Catalá ..... **07**

**“Políticas Públicas: La necesidad de evaluar los  
resultados obtenidos”**  
Marina Beatriz Marsili ..... **45**

**“Política y Méritos: ¿Reglas de juego que arbitran lo  
incompatible?”**  
María Celeste Danón ..... **73**

**“Evaluación de la Cultura Organizacional para una  
institución del Estado Dominicano”**  
Teresa Espailat ..... **85**

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



La Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública – ASAP, presenta el N° 49 de su Revista institucional, en la búsqueda de crear un espacio de consulta, análisis y discusión de temas vinculados a la gestión del Estado, en sus diversos ámbitos.

En primer lugar presentamos un artículo escrito en el 2004 por **Joan Prats Catalá**, **“Globalización, democracia y desarrollo: La revalorización de lo local”** en el que expone la gobernanza como modo de gobernación propio de nuestro tiempo. Previamente argumenta la necesidad de la democracia para que el desarrollo económico sea humano, el papel clave de las instituciones nacionales y el valor de lo local para no fracasar ante un mundo globalizado. Cabe destacar que este artículo ha sido publicado en el número 27 de la revista *Gobernanza*, de junio de 2012, al conmemorarse dos años de su fallecimiento.

En segundo lugar el trabajo de **Marina Beatriz Marsili**, **“Políticas Públicas: La necesidad de evaluar los resultados obtenidos”** en el que se analiza el caso de la Sociedad del Estado Municipal de Transporte Urbano de Rosario (Provincia de Santa Fe), en donde identificaron indicadores y evaluaron los valores alcanzados en términos de eficiencia social, eficacia, efectividad y economía a los efectos de significar la importancia de contar con un presupuesto por resultados. En ese sentido, Marsili sostiene que la evaluación de los resultados obtenidos como consecuencia de las políticas públicas puestas en marcha, permite detectar el impacto generado, identificar desvíos, corregirlos y asignar responsabilidad a los funcionarios públicos a cargo de su ejecución. Cabe destacar que este trabajo de Marsilli, obtuvo el 2do. Premio de la Categoría “A” del Premio Anual 2011 instituido por la ASAP en forma conjunta con la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública.

En tercer lugar, presentamos el trabajo de **María Celeste Danón**, **“Política y Méritos: ¿Reglas de juego que arbitran lo incompatible?”**, que analiza dos aspectos vinculados a los sistemas de servicio civil del Estado. Aunque no de manera evidente, éstos se encuentran profundamente vinculados: la posibilidad de diseñar sistemas de gestión por resultados que suavicen los “problemas de agencia” que se encuentran en el sector público, y el efecto que tiene el juego político en la gestión de los recursos humanos. Como dice Danón, un enfoque institucionalista nos permitirá entender de qué manera las deficiencias de las políticas públicas introducen incentivos equivocados a la hora de demarcar el camino a los actores y, por lo tanto, la necesidad de ser creativos para generar diseños institucionales que beneficien a burócratas y políticos cuando maximizan el interés público.

El trabajo de Danón obtuvo el 2do. premio de la Categoría “B” del del Premio Anual 2011 instituido por la ASAP en forma conjunta con la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública - AAEAP

En cuarto lugar, presentamos el trabajo de **Teresa Espillat**, “**Evaluación de la Cultura Organizacional para una institución del Estado Dominicano**”, en el que, a partir de una estrategia de fortalecimiento institucional para una institución del Estado dominicano, se inicia la evaluación de la cultura organizacional, para conocer los comportamientos existentes y proponer acciones de mejoras, acorde a la misión institucional. Nos señala Espillat que el estudio de cultura arrojó informaciones clave para la identificación de los dominios predominantes de la cultura actual y de la cultura deseada y se establecieron estrategias de abordaje de cambio dirigidas a la construcción de una nueva cultura que permitiera lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución. De ese análisis se concluyó en detectar la necesidad de que la cultura de la institución se desplace hacia una de mayor innovación y competitividad, dado que casi todos sus objetivos estratégicos están encaminados hacia el fortalecimiento del sistema nacional de planificación y desarrollo de las instituciones que componen el sector publico.

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](http://www.asap.org.ar) la que pretendemos se constituya en un punto de encuentro virtual, a través el cual nos hagan llegar sus inquietudes y comentarios.

*Buenos Aires,  
Julio 2012*

# GLOBALIZACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO: LA REVALORIZACIÓN DE LO LOCAL

Joan Prats Catalá

## RESUMEN

En este artículo escrito en 2004, el Dr. Prats expone la gobernanza como modo de gobernación propio de nuestro tiempo. Previamente argumenta la necesidad de la democracia para que el desarrollo económico sea humano, el papel clave de las instituciones nacionales y el valor de lo local para no fracasar ante un mundo globalizado.

## 1. LA RELACIÓN COMPLEJA ENTRE DEMOCRACIA Y DESARROLLO

Existe una ya larga literatura sobre las relaciones entre desarrollo y democracia. Lipset, uno de los iniciadores del tema llegó a la conclusión optimista de que “cuando más rico fuera un país en términos económicos mayores probabilidades tendría de sostener un gobierno democrático” pues más se moderarían sus clases altas y bajas y más se ampliarían sus clases medias surgiendo así el suelo socio-económico requerido por una democracia sostenible<sup>1</sup>. Este argumento coincidía con el sentido común derivable de las experiencias seguidas en Occidente y dió base a las llamadas teorías de la modernización. Pero estas cayeron fuertemente en descrédito durante los años 70 y 80 al ser contradichas tanto por las investigaciones como por el curso

de los acontecimientos. Hannan y Carroll (1981) cruzando datos cuantitativos de diversos países llegan a la conclusión de que el crecimiento económico sirve para mantener e inclusive para reforzar el régimen político, del tipo que sea, que conduce al desarrollo. Y a la misma conclusión llegan Przeworski y Limongi en 1997<sup>2</sup>.

Históricamente, el fuerte crecimiento experimentado por América Latina en tiempos del desarrollo por sustitución de importaciones, no impidió el que gran parte de la región cayera bajo el sistema de O'Donnell llamó autoritarismo burocrático. Este autor remarcó que en América Latina tanto bajo como altos niveles de crecimiento pueden estar asociados con sistemas políticos autocráticos y que la democracia resulta viable en niveles medios de modernización. Se ratificaba así la vieja verdad de que la política no puede ser comprendida como una mera proyección de la sociedad o como un epifenómeno sociológico y que la senda de la modernización puede pasar por regímenes políticos muy diferentes. Al final son las organizaciones y las instituciones políticas vigentes las que dan significado a las formas sociales y moldean identidades e ideologías<sup>3</sup>.

Pero pese a su pronto descrédito

<sup>1</sup> Lipset, Seymour Martín (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en *American Political Science Review*, 53:69-105

<sup>2</sup> Hannan, M.T. y Carroll, G.R. (1981) “Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Analysis” en *American Sociological Review*, 46: 19-35. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) “Modernization: Theories and Facts” en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

<sup>3</sup> O'Donnell, Guillermo (1979) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies.

intelectual la teoría de la modernización ha sido constantemente invocada en la práctica para legitimar regímenes autocráticos y situaciones sociales injustificables. De hecho hasta no hace mucho el crecimiento, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos en los momentos iniciales o de “despegue”. Prevalcía un concepto “duro” del desarrollo, del tipo “sangre, sudor y lágrimas”, que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización –identificada con desarrollo– en el entonces llamado “segundo mundo” o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorios de la desigualdad.

Afortunadamente, hoy sabemos que aunque algunas experiencias positivas de desarrollo han respondido efectivamente a este patrón, existen muchas más que lo invocaron y practicaron fracasando estrepitosamente. De hecho no hay correlación causal necesaria, ni a nivel teórico ni empírico o estadístico, entre acumulación de capital, autoritarismo y desigualdad. Es más, la inclusión del capital humano y del capital social como factores determinantes del desarrollo sostenido, así como el descubrimiento de la relevancia de la “eficiencia adaptativa” frente a la mera “efi-

ciencia asignativa”, han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez (Banco Mundial, 1997 y 1998; BID, 1999; North, 1991).<sup>4</sup>

La lucha entre concepciones y estrategias de desarrollo continuará, sin embargo, porque trasciende el debate meramente intelectual. Quienes visualizan el modelo “duro” como el camino a seguir tenderán obviamente a conceder prioridad a los intereses empresariales para poder ampliar radicalmente la potencia productiva de la nación y advertirán contra todo intento de los “corazones blandos” que conduzca al “error” (especialmente por la vía de incrementar la presión fiscal) de prestar demasiada atención a las preocupaciones distributivas y de equidad en las etapas tempranas del desarrollo.

Como señala Amartya Sen (1996), *“el hecho de que el desarrollo social, por sí solo, no necesariamente puede generar crecimiento económico es totalmente coherente con la posibilidad, actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica. El papel de la equidad económica también ha sido objeto de atención en este contexto, en relación con los efectos adversos tanto de la desigualdad del ingreso como de la distribución desigual de la tierra”*.<sup>5</sup>

Del mismo modo está cayendo por

<sup>4</sup> BID, Reforma Institucional para el Desarrollo, borrador, División Estado y Sociedad Civil, Washington D.C., 1998. Banco Mundial, El Estado en un Mundo en Transformación, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial, 1997. Banco Mundial, Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan, Washington D.C., Banco Mundial, 1998. North, D.D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

<sup>5</sup> Sen, A., Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI, paper presentado a la Development Thinking and Practice Conference”, septiembre 3-5, 1996, Washington D.C., Bid.

su base la creencia fuertemente enraizada y generalizada de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Esta creencia se basa en el manejo de experiencias históricas muy limitadas y de información muy selectiva. Cuando se manejan estudios estadísticos sistemáticos que abarcan largas series temporales y un amplio espectro de países, la conclusión es mucho más matizada: no se corrobora la hipótesis de que existe un conflicto general entre derechos políticos y rendimiento económico (Barro y Lee, 1994; Przeworski y Limongi, 1997)<sup>6</sup>. Ese vínculo parece depender de muchas otras circunstancias, y mientras algunos observan una relación ligeramente negativa, otros encuentran una firmemente positiva. Lo que ciertamente no se demuestra a partir de las estadísticas internacionales sobre experiencias de crecimiento es que se justifique un estado de mano dura carente de tolerancia en materia de derechos civiles y políticos. Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos.

En conclusión, si la meta/valor final es el desarrollo entendido como simple crecimiento del PIB per capita, la democracia no es una exigencia ineludible del desarrollo, aunque tampoco tiene que ser posterga-

da como derivado político casi necesario de una segunda fase o etapa del desarrollo/crecimiento. Ahora bien, si la meta/valor final no es el crecimiento sino el desarrollo humano, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo independientemente del nivel y de las condiciones de partida. Llegados a este punto resulta imprescindible recordar la exposición del concepto de desarrollo humano y su debida diferenciación de la idea de crecimiento tal como se hizo en el capítulo 1, epígrafe 1.3 de este trabajo.

## 2. EL DESARROLLO HUMANO EXIGE DEMOCRACIA

La concepción del desarrollo como expansión de la libertad nos lleva a concepción integral u holística en que las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etc.) no sólo deben considerarse en su totalidad sino que, además, se interrelacionan e influyen unas con otras. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: las guerras y conflictos violentos, la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos... El problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que en ocasiones procede de la pobreza, en otras de la inexistencia de servicios básicos y en otras de la negación de libertades políticas o de la imposición de restricciones a la participación efectiva en la vida social, política y económica de la comunidad.

<sup>6</sup> Barro, R. Y Lee, J-W., "Sources of Economic Growth", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, June 1994. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) "Modernization: Theories and Facts" en *World Politics*, 49: (2) 155-183.

En la teoría del desarrollo humano la libertad no sólo es el criterio evaluativo de las instituciones sino también el medio instrumental para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre. De este modo, las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Existe una notable relación empírica entre los diferentes tipos de libertades: las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica; los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales...

De este modo, las libertades políticas concebidas en sentido amplio (incluidos los derechos humanos) son elemento constitutivo del concepto de desarrollo a la vez que medio instrumental para avanzar el mismo. Como señala Sen, tales libertades expresan las oportunidades que tienen los individuos para decidir quien los debe gobernar y con qué principios y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el

terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo).<sup>7</sup>

Amartya Sen no sólo considera que la democracia es valor constitutivo e instrumentos del desarrollo humano, sino que es también un valor universal<sup>8</sup>. Pero el concepto de democracia que plantea el desarrollo humano es un concepto exigente: "No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el respeto por los "entitlements" legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la libertad para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente"<sup>9</sup>. Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal.<sup>10</sup>

Sen distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, es decir, al desarrollo humano:

<sup>7</sup> Amartya Sen (1999), *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Planeta, p. 57-58.

<sup>8</sup> Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", en *Journal of Democracy* 10.3, 3-17 también en <http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html>

<sup>9</sup> Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", ob.cit., 4-5

<sup>10</sup> El tema de la cultura cívica democrática está planteado por Amartya Sen (1999) en *Democracy and Social Justice*, paper, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

primeramente mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente; las restricciones a la participación en la vida política equivalen a la privación de libertad y desarrollo humano y han de considerarse en la medición de éste; en segundo lugar, la democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente (incluidas sus necesidades y demandas económicas), y finalmente, la práctica de la democracia da a los ciudadanos la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. Incluso la idea de “necesidades”, incluidas las económicas” requiere discusión pública e intercambio de información, puntos de vista y análisis. En este sentido, la democracia tiene importancia “constructiva”, aparte de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos y de su importancia instrumental en las decisiones políticas.

En conclusión el desarrollo humano plantea la necesidad de desarrollar las instituciones democráticas y la gobernabilidad democrática.

### 3. LA INSERCIÓN POSITIVA DE AMÉRICA LATINA EN LA GLOBALIZACIÓN REQUIERE DESARROLLO INSTITUCIONAL

Ninguna región del mundo ha tenido un pasado colonial tan extenso e intenso como el de América Latina: tres siglos que siguen condicionando el presente y el futuro. De entre las experiencias coloniales sólo en América Latina y el Caribe los descubridores y colonizadores desarticulaban o destruyeron los sistemas sociales preexistentes y constru-

yeron nuevas civilizaciones. La institucionalidad informal de América Latina, su cultura cívica y política profundas, no pueden entenderse sin el legado colonial. A dos siglos ya de independencia todavía no se han podido erradicar ciertos caracteres casi idiosincrásicos, que por ello mismo no pueden abolirse por Decreto. A lo largo de tres siglos arraigaron instituciones y pautas culturales que provenían de la parte de Europa preliberal, premoderna, precientífica y preindustrial, de la Europa de la Contrareforma, centralizada, corporativa, mercantilista, escolástica, patrimonial, señorial y guerrera, donde la idea de libertad no deriva del derecho general sino de la obtención de un privilegio jurídico.

El sistema colonial español ha sido caracterizado como “una red gigantesca de privilegios corporativos e individuales que dependían para su sanción y operatividad final de la legitimidad y autoridad del monarca” (Wiarda: 1998). Cuando se desintegró esta red de clientelismo, patrimonialismo y cuerpos corporativos interconectados que había procurado cierta cimentación política y social al Imperio y al vasto y casi vacío territorio de América Latina, los padres fundadores de América Latina y Bolívar al frente de ellos encararon un difícil dilema: por un lado, los ideales ilustrados, la lucha por la independencia, el deseo de libertad, el ejemplo norteamericano, todo los llevaba a adoptar la forma de gobierno republicana; por otro, reconocían realistamente las tendencias anárquicas y desintegradoras de sus pueblos. El compromiso a que se llegó consistió en concentrar el poder en el Ejecutivo, dotado con amplias facultades de emergencia, en detrimento del Legislativo y el Judicial, en restringir la representación a los propietarios, en restablecer privilegios corporativos especialmente a favor del Ejército y de la Iglesia, y en idear

nuevos mecanismos de control para mantener a los de abajo en su sitio (Wiarda: 1998).

Costó casi todo el primer siglo de vida independiente para constituir lo que Manuel García Pelayo llamaba “estados inoculados” en tanto que todavía no fundados sobre una nación y una ciudadanía universales y completas articuladas conforme a un sistema de derecho. Tanto a lo largo del período de desarrollo hacia fuera que llega hasta los años 30 como en el de desarrollo hacia dentro que entra en crisis en los 70 y se desmonta en los 80, con independencia de la naturaleza democrática o autoritaria de los gobiernos, lo que caracteriza el orden institucional latinoamericano es la pervivencia del sistema patrimonialista burocrático, clientelar, caudillista y personalista, corporativo, en que la esfera económica y política se confunden y que sólo es capaz de integrar aquella parte de la población estructurada en corporaciones o redes clientelares, condenando al resto a la exclusión y la marginación y, en las condiciones de alta volatilidad económica características de toda la historia de la región, la mayoría de las veces también a la pobreza. A pesar de los intentos, especialmente del período llamado “burocrático-autoritario” por construir una tecnocracia que gozara de autonomía frente a los grandes grupos de interés económico y social, lo cierto es que los principios burocrático-weberianos sólo consiguieron penetrar en algunos enclaves de algunos estados. El conjunto del aparato político-administrativo siguió sometido a la lógica patrimonial tradicional. La acción del estado sufrió de lo que en relación a Brasil Schmitter ha llamado “sobreburocratización estructural” combinado con “infraburocratización de comportamientos”, en otras palabras, el papeleo y el formalismo se hicieron sistémicos con el patrimonialismo, la clientelización y

la inseguridad jurídica: los costos de transacción se dispararon obviamente (Schmitter: 1971; Schneider: 1991).

La ola de democratización vivida por América Latina a partir de los 80 y la aplicación casi paralela de las políticas del Consenso Washington, aunque han mejorado sensiblemente los indicadores de libertad política y las capacidades de manejo macroeconómico, no parece que hayan conseguido revertir suficientemente las tendencias patrimonialistas y clientelares profundas de la cultura política. Algunos indicadores de desarrollo institucional han mejorado tal como hemos tenido ocasión de exponer, pero otros han permanecido estancados. Un factor que debilita extraordinariamente la competitividad internacional de nuestras economías sigue siendo la inseguridad jurídica general. Es cierto que de ella pueden escapar los grandes inversionistas internacionales con el apoyo en cláusulas de arbitraje internacional y en último extremo del poder de represalia de sus respectivos gobiernos. Pero la inseguridad jurídica impone costes insalvables para la inversión de las medianas empresas extranjeras y para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas nacionales bien insertadas en la globalización, que habrían de constituir las nuevas clases medias productivas y la base social de una política nacional de internacionalización.

En esta falta de desarrollo institucional se halla uno de los mayores riesgos de las actuales sociedades latinoamericanas del tiempo de la globalización. Esta falta de seguridad jurídica no afecta determinante-mente a los grupos de poder tradicionales que conservan el manejo del proceso político ni constituye un obstáculo insalvable para los grandes inversores internacionales. Todos

estos grupos y sus asalariados cualificados en cada país van a quedar estructuralmente conectados al proceso de globalización. Pero al continuar deteriorándose el tejido de clases medias originado durante el desarrollo hacia adentro y al no acabar de surgir en número suficiente nuevas clases medias por el carácter imperfecto e incompleto de los mercados, un porcentaje cada vez mayor de la población puede verse obligado a vivir en la informalidad y los más audaces y menos escrupulosos pueden optar por insertarse en la “globalización informal” representada por todos los tráficó ilícitos. El deterioro ético derivado de la “mercantilización” de casi todos los ámbitos de la vida personal y colectiva no ayuda a frenar este proceso. El desgarramiento nacional y la ingobernabilidad que de todo ello pueden derivarse ya no son meros temores.

El desarrollo institucional no es, pues, un lujo de los países ricos del que pudieran prescindir los países pobres en sus estrategias de desarrollo. Es una condición necesaria para que surjan mercados interna e internacionalmente competitivos, para que sean creíbles los procesos necesarios de integración regional, para que los pobres pueden acceder sin discriminaciones a las actividades productivas, para que se multiplique el tejido de pequeñas y medianas empresas insertadas en la economía global, para que se desarrolle un modelo educativo coherente con una economía productiva, para que se supere la confusión y se restablezca la autonomía y la interdependencia entre las esferas política y económica, para que se amplíe la base fiscal y para que se desarrolle una cultura tributaria coherente con una ciudadanía moderna y solidaria. Todo esto obviamente exige más que el desarrollo institucional. Pero éste aunque no es condición suficiente sí es condición ne-

cesaria para la producción de todos los procesos relacionados y con ellos del avance y sostenibilidad de nuestras todavía incipientes y problemáticas democracias.

Sin desarrollo institucional casi fatalmente volveremos a insertarnos mal en la economía internacional. La internacionalización en curso no elimina la autonomía de los estados a la hora de decidir políticas y estrategias de inserción. La internacionalización por lo demás afecta muy desigualmente a los diversos sectores económicos y no impide sino que plantea la urgencia de construir mercados internos completos y competitivos (A. Ferrer: 1998; Bouzas y Ffrench-Davis: 1998). Tampoco puede perderse la perspectiva de que estamos entrando en un tiempo histórico nuevo dominado por la economía de la información o “sin peso” y por profundos procesos de transformación cultural y social que exigen respuestas políticas e institucionales que sólo comenzamos a barruntar y que habrá que ir explorando por ejemplo en la línea sugerida por los pensadores y políticos de la tercera vía (Castells: 1998; Giddens: 1999). Toda esta inmensa y estimulante tarea sólo puede ser realizada por los estados nacionales o, mejor, por gobiernos capaces de construir coaliciones suficientes para impulsar proyectos auténticamente nacionales a la vez que abiertos a la integración y la solidaridad internacional.

Como muestra la experiencia chilena, a mayor cohesión y fortaleza del mercado interior, mayor grado de autonomía en la decisión de las estrategias de internacionalización. De ahí la urgencia con que los chilenos, crecientemente conscientes de las limitaciones de su por lo demás exitoso esfuerzo de desarrollo, están planteando la necesidad de nuevas reformas y fortalecimientos institu-

cionales y en especial de las capacidades reguladoras de los estados, sin duda el signo más distintivo de la clase de estado exigido por el nuevo entorno de desarrollo (Lahera: 1999). Cuando los mercados son muy incompletos e imperfectos y las sociedades muy dualizadas, la globalización puede reforzar la fragmentación y hacer inviable la democracia. Pero esto no será un efecto fatal de la globalización sino de nuestra propia incapacidad de poner en pié proyectos nacionales de desarrollo humano que aúnen la democracia con los mercados competitivos y eficientes y con la cohesión y solidaridad social para la mejor inserción de todo ello en un nuevo orden global.

#### 4. GLOBALIZACIÓN, TRANSFORMACIONES DE LA GOBERNANZA Y CRISIS DE LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA

La globalización hace referencia al proceso de integración creciente de las sociedades y las economías no sólo en términos de bienes, servicios y flujos financieros sino también de ideas, normas, información y personas. La globalización contemporánea es más rápida, intensa y barata que cualquier de los procesos de internacionalización que la han precedido. Las redes mundiales en expansión en las que se mueven los capitales, las ideas, las informaciones, los conocimientos, los tráficos ilegales, las actividades criminales, las pandemias, la lluvia ácida o el CO<sub>2</sub>... conforman un tejido cada vez más denso de interdependencias. La vida no sólo de las empresas sino de los pueblos y de la gente resulta cada vez más afectada: hoy el trabajo, el bienestar, la paz, la seguridad, las comunicaciones, la sostenibilidad... y en general las expectativas de vida de las personas dependen cada vez más de procesos económi-

cos, sociales, políticos y culturales que sólo de manera muy limitada están bajo el control de los estados.

El tipo de cohesión social conseguido históricamente mediante el poder regulador de los estados democráticos de derecho hoy resulta imposible si algunos poderes reguladores clave no se transfieren desde el estado nacional hacia unidades que alcancen y se pongan al mismo nivel que la economía transnacional. Ahora bien como el conglomerado diverso (de estados, organismos multilaterales, empresas transnacionales y, ocasionalmente, ongs de ámbito global) que hoy ejercen el poder regulador a nivel global no responde ante los pueblos se origina inevitablemente un déficit de legitimación democrática de las regulaciones globales.

La globalización ha puesto en cuestión la constelación nacional que había surgido trabajosamente de la Paz de Westfalia. El estado territorial, la nación y la economía circunscritas y autodeterminadas dentro de las fronteras nacionales, sede de la institucionalización del proceso democrático, ya no existen más como ideal creíble. Si el estado soberano ya no puede concebirse como indivisible sino compartido con agencias e instancias internacionales, si los estados ya no tienen control pleno sobre sus propios territorios, si las fronteras territoriales y políticas son cada vez más difusas y permeables, entonces los principios fundamentales de la democracia liberal (el autogobierno, el demos, el consenso, la representación y la soberanía popular) se vuelven problemáticos. La política nacional ya no coincide con el espacio donde se juega el destino de la comunidad política nacional.

Consideramos importante destacar

tres procesos interrelacionados producidos por la globalización que están en la base de las transformaciones de la gobernabilidad de nuestro tiempo:

El primero acontece en el interior del estado y se expresa en el fenómeno universalizado de la devolución o descentralización. Los gobiernos nacionales ya no pueden pretender asumir toda la responsabilidad por el desarrollo nacional; los desafíos específicos del desarrollo se dan también hoy y preponderantemente (como tendremos oportunidad de desarrollar después al referirnos a las funciones de las administraciones públicas en la competitividad económica) en el espacio metropolitano y regional. La movilización de energías colectivas a este nivel se consigue mediante la construcción de espacios públicos democráticos regionales o metropolitanos, que acaban generando identidades y comunidades que es preciso saber articular dentro del estado nación y a nivel global.

El segundo se refiere a la globalización de las regulaciones de la economía global, es decir, de las normas, estándares, principios y reglas que gobiernan la producción y el comercio global así como los mecanismos de coerción previstos para garantizar su cumplimiento, los cuales enmarcan después, cuando no determinan directamente, muchas de las regulaciones económicas que “cantarán” los Parlamentos nacionales. Estas regulaciones resultan de un proceso deliberativo plasmado en acuerdos entre actores colectivos, los cuales no pueden tener la legitimidad procedente de una sociedad civil constituida políticamente. El déficit democrático de las regulaciones transnacionales brinda la oportunidad de que las organizaciones no gubernamentales se vayan filtrando en el proceso deliberativo y

obtengan ocasionalmente éxitos importantes. Surge así cada vez con más fuerza la idea de una sociedad civil global a construir sobre el suelo firme de unos derechos de humanidad globales efectivamente garantizados.

El tercero se refiere a la repercusión de la globalización sobre el sustrato cultural/nacional de la sociedad civil forjado desde el proyecto de un estado nacional. La revalorización de lo local y lo singular, la incapacidad del estado nacional para integrar los ideales de progreso en la forja de una sola identidad nacional, los flujos migratorios y las solidaridades comunitarias de origen... están liquidando la nación cultural única como el sustrato histórico-social de la solidaridad civil. Los estados desarrollados se están haciendo todos multiculturales o plurinacionales y plantean la necesidad históricamente nueva de construir una ciudadanía multicultural o plurinacional.

Todo lo anterior no significa en absoluto desconocer la importancia central que va a seguir desempeñando el estado-nación en la gobernabilidad de nuestro tiempo. Contrariamente, el estado nación va a seguir siendo la arena política y el recurso indispensable y más potente de que hoy disponemos para favorecer positivamente las transformaciones antes indicadas. Aunque los estados nacionales van a perder necesariamente poderes en favor de entidades subestatales y supranacionales, y sus tareas y funciones se están transformando de hecho, ello no implica en absoluto pérdida de relevancia ni de centralidad política. El estado democrático de derecho sigue siendo la instancia decisiva, pero su papel cambia: deberá renunciar a ser el “solucionador omnipotente de todos los problemas”, delegando “hacia arriba” (al nivel internacional, a organizaciones multi-

laterales y supranacionales) de modo que la arquitectura de la gobernabilidad global vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes; simultáneamente, los actores locales ganan significación dentro de la nación y los actores no estatales asumen funciones que hasta ahora se adjudicaban al estado. Están surgiendo los contornos de una sociedad red en la que el estado nacional cumple funciones de articulación e integración hacia adentro y hacia afuera y en la que también las instituciones no estatales y las empresas han de asumir responsabilidades por el desarrollo.

A los estados les va a corresponder cada vez más un papel de “gestor de las interdependencias” entre desafíos, actores y estrategias situados a lo largo del eje local-global. Esto exige grandes capacidades de seguimiento, jurisdicción y coordinación internacional así como de comunicación y una gran disposición a aprender que trascienda las fronteras. La política va a tener lugar en estructuras horizontales y verticales cada vez más fuertes: estructuras en redes dentro de las sociedades están adquiriendo cada vez más importancia; la conducción jerárquica dentro de una instancia política se convierte en excepción; sistemas de soberanía compartida perforan la soberanía nacional; una estructura multinivel de la arquitectura de la gobernabilidad global, en la que actúa una pluralidad de actores privados y públicos, se superpone al sistema internacional del mundo de los Estados. La transformación de la política en esa dirección está en marcha desde hace tiempo debido al proceso de globalización.

La globalización está produciendo, en efecto, que todas las políticas internas sean o estén teñidas de internacionalidad. Los Ministerios de Asuntos Exteriores pierden su monopolio tradicional sobre la acción exte-

rior del estado; los Presidentes se involucran cada vez más en política exterior y de hecho la dirigen; los Ministros de línea desarrollan sus propias redes internacionales; numerosos agentes descentralizados o no gubernamentales hacen lo propio. En este contexto, se hace necesario, en primer lugar, replantear el papel, la capacidad institucional y la organización de los Ministerios de Asuntos Exteriores. El primer riesgo a conjurar es la fragmentación de la acción externa del estado, dada la inevitabilidad del incremento del número de actores internos participantes en la misma. Para ello es necesario mejorar drásticamente la coordinación interna de la acción exterior. La experiencia internacional aconseja establecer o fortalecer mecanismos eficaces de coordinación que pueden responder a muy diversos modelos.

A estos efectos quizás lo más urgente es crear o fortalecer la capacidad central necesaria para gestionar las interconexiones políticas que resultan de la globalización. Entre otras cosas se ha de poder proveer a los responsables de las distintas políticas sectoriales de una percepción fundada de las ramificaciones internas e internacionales de sus decisiones sectoriales. Para ello deberá adoptarse una visión estratégica y a largo plazo de los intereses y prioridades exteriores, centrándose sólo en el seguimiento y apoyo de las políticas directamente referidas a los mismos. El que este rol de coordinación sea jugado por los Ministerios de Asuntos Exteriores mediante una red que los vincule con la Presidencia y los Ministerios de Economía, Hacienda e Interior al menos, o que, alternativamente, sea asumido por una unidad situada en la Presidencia, resulta ya un tema debatible que deberá resolverse pragmáticamente en cada caso. Tampoco aquí hay modelo indiscutible.

La disminución de soberanía que la globalización conlleva puede ser compensada con la oportunidad que la misma abre para influir en los demás países y en el orden global resultante. Pero para lograr esta influencia hace falta superar la mera presencia y conseguir representación e involucramiento regular en las deliberaciones internacionales. Ahora bien, como los estados no pueden pretender involucrarse eficazmente en todo y a la vez, deberán por ello desarrollar la capacidad de establecer objetivos y prioridades estratégicas. Sobre esta base podrán definir fundadamente los ejes de su participación en los foros internacionales partiendo de una mejor conceptualización los intereses nacionales en relación a determinados eventos internacionales. Cuando no se tiene fuerza suficiente, ganar influencia pasa por la credibilidad internacional y ésta sólo se consigue con consistencia política y coherencia interna.

La credibilidad e influencia internacional se acrecienta cuando los demás estados perciben que un gobierno sabe lo que dice y tiene voluntad y autoridad de cumplir lo que promete. La habilidad de un gobierno para fundamentar sus compromisos en base a un cuerpo de principios y prioridades nacionales puede también ayudar a mejorar su credibilidad internacional y a la construcción de los consensos internos para aplicar los compromisos. Todo ello exige la capacidad de desarrollar un marco de referencia para la acción exterior que, al menos, defina o garantice:

- los objetivos de la política y la acción exterior en cada uno de los foros;
- las competencias y limitaciones de las instituciones y procesos involucrados;
- los medios a través de los que el Gobierno nacional participará e influirá en las decisiones internacionales;

- la gestión de las relaciones continuas entre los actores internos clave y en especial del flujo de información y de los procedimientos de resolución de conflictos entre ellos (especialmente entre los Ministros y la unidad central de coordinación);
- la consistencia con los objetivos y políticas nacionales afectadas; la compatibilidad constitucional y legal.

La globalización mejora también las oportunidades de compartir con los colegas de otros países que están viviendo los mismos problemas. La emergencia progresiva de redes y de organizaciones facilitadoras de las mismas permite multiplicar los contactos, compartir experiencias y fortalecer el proceso de aprendizaje. La globalización significa también que los gobiernos podrán apoyarse en la experiencia de otros países para formular e implementar sus propias políticas. Esto no tiene nada que ver con copiar o importar. Exige el desarrollo de una capacidad política y gerencial ajena a la función pública tradicional, la cual, a juicio de algunos autores, constituye un rasgo destacado de la competitividad nacional.

Todo ello nos lleva a una última y obvia exigencia de la globalización: la redefinición de los conocimientos, actitudes y habilidades requeridos de los líderes políticos y de la función pública. Las habilidades lingüísticas, la sensibilidad multicultural, la capacidad de construcción y manejo de redes; la visión y gestión estratégica; la capacidad de negociar, de construir equipos, de gerenciar la tensión y el conflicto, y, quizás sobre todo, de mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje, resultan aspectos críticos de la reinención del liderazgo político y de la función pública que requiere nuestro tiempo.

## 5. DEMOCRATIZAR LA GLOBALIZACIÓN, DESAFÍO DE NUESTRO TIEMPO

La década de los 90 registró el auge y la crisis de la agenda neoliberal. Comenzó con grandes promesas correspondientes a una supuesta nueva era marcada por el fin de la guerra fría que permitiría disfrutar los entonces llamados dividendos de la paz. Se creyó que el mundo anterior marcado por las fracturas ideológicas iba a integrarse por la expansión de los mercados y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Hasta se habló del fin de la historia y se registró una tercera oleada sin precedentes de “democratizaciones”. En América del Norte y en Europa Occidental se registró una prosperidad inimaginada basada no obstante en modelos de consumo dudosamente sostenibles. China e India, los dos países en desarrollo más grandes del mundo también avanzaron considerablemente. En otros países en desarrollo también se consiguieron avances importantes en el plano de las libertades políticas y del desarrollo humano. Pero el reverso de la balanza ha sido demasiado grande y ha generado desafíos y conflictos que han provocado la crisis del sistema de gobernanza internacional costosamente construido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Las expectativas de progreso esperadas de la globalización y la revolución tecnológica se han visto dramáticamente frustradas. La epidemia del SIDA es la peor de la historia de la humanidad. La República Popular de Corea ha registrado una de las peores hambrunas de la historia. Se han registrado conflictos graves en más de 50 países con un número de víctimas sin precedentes en la población civil especialmente mujeres y niños. La inestabilidad de los mercados financieros ha impuesto costos a los países más

vulnerables superiores en ocasiones a los peores desastres naturales. Éstos se multiplican sin que las evidencias cada vez mayores de su relación con el cambio climático y de éste con los modos no sostenibles de producción y consumo consiga alterar la anestesia moral principalmente de los Estados Unidos y otros países desarrollados. Las desigualdades económicas y sociales se han incrementado. La calidad de vida se ha deteriorado sensiblemente en algunas zonas del planeta y muy especialmente en el continente africano y en algunos países árabes.

Desde el punto de vista económico y político nunca ha sido tan grande la frustración de los países en desarrollo ante la desigual distribución del poder. Las reglas del comercio internacional no han impedido los abusos proteccionistas de las medidas antidumping adoptadas por los países industrializados y actúan sistemáticamente contra los productores de los países en desarrollo, especialmente en los productos textiles y agrícolas. Los aranceles que aplican los países industrializados a las importaciones de los países en desarrollo son, en promedio, cuatro veces superiores a los que aplican a las importaciones de otros países industrializados. Además, los países industrializados pagan más de 1.000 millones de dólares por día en subsidios agrícolas internos –más de seis veces más de lo que gastan en la asistencia oficial para el desarrollo que prestan a los países en desarrollo (PNUD, Informe 2002). Las grandes compañías transnacionales se han convertido en actores estratégicos de la gobernabilidad global sin que ello vaya acompañado de un sistema de responsabilidad social y política que impida comportamientos abusivos. Se ha generado un gran desorden global que ha posibilitado que florezcan grandes redes de tráfico ilegales con

conexiones cada vez más intensas con muchos estados, especialmente los más débiles, por las que circulan toda clase de abyecciones (personas, armas, drogas, servicios criminales, terrorismo...). Nunca el mundo tuvo sensación de vivir bajo tantos riesgos fuera del control de los gobiernos... La demanda de seguridad se hace tan inevitable como fácilmente manipulable por los enemigos de la libertad. Muchos se preguntan si la democracia será viable frente a esta globalización desenbrida.

El 11 de septiembre de 2001 marcó el fin de las ilusiones neoliberales. De pronto se hicieron evidentes las graves tensiones y riesgos generados a lo largo de los 90. En un primer momento se creyó que la tragedia compartida uniría al mundo. A este movimiento responde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el desarrollo celebrada en Monterrey en marzo del 2002 que permitió invertir la tendencia posterior a la guerra fría de disminución de la ayuda prestada a los países en desarrollo. En el mismo sentido, en la conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha unos meses antes se llegó a un acuerdo que reactivó las negociaciones comerciales multilaterales superando el punto muerto en que había concluido la reunión ministerial de Seattle. Pero las dificultades de desarrollo e implementación con que se enfrentan estos acuerdos, unidos a otros datos y muy especialmente a la gravísima situación de tensión en Oriente Medio y la escalada del terrorismo amenazan con nuevas fracturas nivel mundial. Los Estados Unidos como gran potencia hegemónica están viviendo una tentación de generación de gobernabilidad desde un unilateralismo hegemónico que subordina a las estructuras multilaterales.

Frente a la ingobernabilidad global y a sus intentos de reducción unilateral se producen movimientos sociales cada vez más importantes tanto en los países desarrollados como en desarrollo. Aunque se trate de movimientos y protestas que obedecen a planteamientos muy diversos, conjuntamente considerados, van configurando nuevos actores en un orden internacional naciente e incierto. Como ha señalado Czempiel, el mundo todavía no es ninguna sociedad mundial pero ya no es tampoco sólo un mundo de Estados. Para la mayoría de las chancillerías y para los autores "realistas" el montón variopinto de ONGs es un factor de interferencia molesto y ruidoso pero finalmente impotente. Pero, por otro lado, hay toda una corriente que ve en la acción de las ONGs el fermento de una sociedad global y el factor principal de renovación de la política mundial. Habermas, por ejemplo, espero una reestructuración democrática del mundo proveniente no de los Estados sino de movimientos ciudadanos en todo el mundo. Como señala Messner, un nuevo orden mundial no surgirá de una ongización de la política mundial sino mediante una legitimación y civilización de las relaciones internacionales conducidas por los Estados, aunque las ONGs son una fuerza motriz y de cambio innegable porque contraponen a la globalización desde arriba una globalización desde abajo que incluye el desarrollo de una ética mundial que fundamenta una ciudadanía y una gobernabilidad mundial.

El mundo se muestra cada vez más como un hábitat colectivo de los humanos que impone regulaciones obligatorias para todos que deberían estar orientadas a los derechos humanos y a la justicia y no a los intereses generales del hegemón o de sus adláteres. Hasta ahora, sin embargo, las instituciones políticas, jurídicas y morales de las

sociedades siguen ancladas en la época de los “estados-nación” de manera que todavía no se consigue disponer de los espacios adecuados para albergar los procesos dinámicos de la globalización. Como ha señalado Richard Falk, hasta ahora hemos considerado primordialmente la globalización de los mercados y siendo la globalización un proceso mucho más que económico, el desafío fundamental se encuentra, sin embargo en cambiar hacia una globalización orientada a la gente.

Las propuestas para asegurar la gobernabilidad de la globalización son muy diversas. En primer lugar existe un pequeño grupo que pienso en agrandar a nivel mundial el Estado-nación. En segundo lugar, una pluralidad amplia de autores ven en la ONU reformada el actor protagónico de la inserción en la globalización. En tercer lugar, muchos representantes de la escuela realista perciben que la conducción política de los desafíos globales sólo es posible desde el poder hegemónico de los Estados Unidos y un grupo variable de aliados subordinados. Finalmente, un grupo creciente de autores considera necesario un proyecto de gobernabilidad global cooperativa para la conformación e inserción institucional de la globalización a fin de manejar interdependencias complejas y soberanías compartidas en un mundo cada vez más intensamente interconectado. Actualmente la gobernabilidad de superpotencia está prevaleciendo sobre la gobernabilidad global cooperativa. Como señala Messner, estamos más ante un nuevo desorden que ante un nuevo orden mundial internacional basado en la cooperación y en el derecho. ¿Pax Americana o Estado de Derecho Internacional? Rezaba el título de un seminario reciente organizado por la Fundación Ebert. El hecho de que la Administración Bus se aparte decididamente del multilateralismo y se

vuelva hacia una política hegemónica unilateralista, el replanteamiento de las relaciones euro-americanas, la tendencia al desmontaje del sistema de las UN y la inseguridad sobre el futuro papel de Rusia y de China... caracterizan las graves tendencias de la política mundial a comienzos de siglo.

No se trata sólo, pues, de democratizar las instituciones multilaterales las cuales adolecen obviamente de un claro déficit de legitimidad democrática que es necesario llenar mediante el reconocimiento creciente del rol de las ONGs y mediante reformas internas que procuren mayor simetría a la presencia de los Estados. Este aspecto ha sido tratado valiente y satisfactoriamente en el capítulo 5 del informe del PNUD del año 2002. Esta democratización tendría un sentido muy limitado y hasta contradictorio si triunfa el proyecto de gobernabilidad global desde el unilateralismo hegemónico que sólo aceptaría un multilateralismo subordinado. La gran cuestión está en saber si podemos contribuir a la construcción de una gobernabilidad global cooperativa, que incorporaría con plena sentido el tema de la democratización, la cual, siguiendo a Messner, se expresaría en una nueva arquitectura institucional caracterizada por:

a) Una arquitectura policéntrica fruto del convencimiento de que cualquier intento que ignore el policentrismo del mundo global está condenado al fracaso. Esto concierne directamente a la relación transatlántica. Hoy los Estados Unidos se orientan cada vez más a un “unilateralismo global” y al concepto del “hegemón benevolente” “actuando como si el mundo fuera unipolar”, tal como señala Huntington. Esto coincide hasta ahora con la incapacidad de la UE y de otros actores políticos para colocar al lado de Estados Unidos

un poder comparable y tomar iniciativas de política mundial.

b) La gobernabilidad global depende de diversas formas y planos internacionales de coordinación, cooperación y toma de decisión colectiva. Las organizaciones internacionales se hacen cargo de esa función coordinadora y colaboran en la formación de puntos de vista globales. Los regímenes traducen la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias. De los retazos de iniciativas sectoriales pueden desarrollarse progresivamente un tapiz de estructuras de cooperación.

c) La gobernabilidad global no se restringe, pues, a más multilateralismo en el plano global. Muchos problemas requieren respuestas políticas en diferentes esferas de acción, a lo largo del nuevo eje de gobernabilidad local-global.

d) La gobernabilidad global convierte la percepción tradicional de la soberanía en una reliquia anacrónica de un mundo de estados que ya no existe más. El imperativo de la cooperación exige renuncias a la soberanía que los efectos de la globalización ya habían impuesto. Para ser capaces de cooperar, también las grandes potencias deben conformarse con “soberanías divididas” que –como los muestra la Unión Europea– pueden originar no una pérdida, sino una ganancia de capacidad de acción y solución de problemas y mayor peso político mundial.

e) La gobernabilidad global exige una reforma institucional en profundidad del aparato estatal porque todas las esferas de la política –también la política interna que se ocupa de la seguridad nacional, la política de inmigración y de asilo– están insertas en contextos globales. Es necesario reunir competencias

normativas sectoriales aisladas en redes normativas eficientes, pero también reorientar las esferas de las políticas de cada estado hacia una mayor coordinación.

f) La gobernabilidad global no es, por lo tanto, un proyecto en el que sólo participan los gobiernos y las organizaciones internacionales. En muchos casos se requiere la colaboración de actores privados. La política tiene crecientemente lugar en estructuras en red horizontales y verticales. En muchas políticas específicas las ONGs tienen una función consultora, correctiva y de participación irremplazable.

g) Finalmente, la gobernabilidad global cooperativa tiene como condición que que Kant pedía ya en sus primeros tres artículos cruciales sobre la paz perpetua: primero, una paz garantizada a largo plazo sólo puede surgir en y entre estados constitucionales; segundo, la política mundial ciertamente no necesita ningún estado mundial rector sino la fuerza reguladora de un derecho de gentes obligatorio; tercero, la naciente sociedad mundial debe construirse sobre una “constitución cosmopolita” con “derechos cosmopolitas”, es decir, sobre el fundamento común de los derechos humanos universales.

## 6. DESARROLLO LOCAL NEOLIBERAL VERSUS DESARROLLO HUMANO LOCAL

Desde el paradigma del desarrollo humano, que es el que explícitamente adoptamos, avanzar la ciudadanía equivale a construir o fortalecer la sociedad civil, la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano. En esta parte del trabajo nos proponemos razonar que las tareas de la gobernabilidad democrática contempladas desde el desarrollo humano (1) se plasman en una

agenda reformista que, aunque parcialmente coincidente, se contrapone a la agenda neoliberal aún prevalente y (2) que el desarrollo humano supone y exige estrategias de gobernabilidad y desarrollo local.

Hoy, universalizar la ciudadanía, producir desarrollo humano, demanda más que nunca de una concepción renovada de la política y de las políticas públicas, que tome en cuenta la dimensión local, nacional, supranacional y global de los diversos espacios públicos en que va a manifestarse la ciudadanía republicana, es decir, la voluntad humana de controlar el propio destino a través de la autolegislación.

El paradigma del desarrollo humano concibe el desarrollo como libertad (Sen, 2000), pero no estamos hablando del mismo desarrollo ni de la misma libertad del proyecto neoliberal. Tampoco de la misma ciudadanía ni de las mismas políticas de desarrollo.

Para los neoliberales, el desarrollo responde a una concepción utilitarista. Cuanto mayores son las utilidades agregadas recibidas por los ciudadanos mayor es el nivel de desarrollo alcanzado. El paradigma del desarrollo humano se basa, en cambio, en una concepción personalista: el desarrollo debe evaluarse en función de las capacidades, oportunidades y seguridades básicas puestas a disposición de las personas para que éstas puedan llevar a cabo el modo de vida que consideren valioso o digno de ser vivido. Hay una diferencia axiológica profunda: una vida digna de ser vivida no es lo mismo que una vida orientada a la riqueza, al consumo o al poder; ni una sociedad digna de vivir en ella puede confundirse tampoco con la sociedad del tanto tienes tanto vales (para una

exposición sintética y clara de la diferencia entre la concepción utilitarista del desarrollo y la concepción del desarrollo humano, vid. Oriol Prats, 1999).

Para los neoliberales también son fundamentales las libertades personales y la constitución política y el sistema institucional que las define y garantiza. Pero las instituciones y la política de la libertad de los neoliberales se agota en la autonomía privada. Sus instituciones de la libertad se centran en garantizar los derechos de propiedad y los intercambios libres. La gran tarea del Estado es la de asegurar el sistema legal y las capacidades institucionales necesarias para ello. La construcción de una nación de ciudadanos es inseparable para ellos de la universalización del mercado dentro de las fronteras nacionales. La expresión fundamental de la libertad son las libertades económicas, a las que se subordinan incluso teóricamente las libertades políticas (recuérdese la expresión de Hayeck de que la concesión del derecho de voto a los esclavos no hacía de éstos hombres libres, cosa que sí sucedía con el decreto de manumisión de contenido básicamente económico). La desregulación es siempre preferible porque las regulaciones estatales más que superar los fallos del mercado expresan fallos del estado que reducen el desempeño de los mercados (al asumir que el proceso político resulta inevitablemente más deficiente que el de los mercados por incompletos e imperfectos que éstos resulten). Las políticas sociales deben ser focalizadas a los que no pueden valerse por sí mismos o a las víctimas del infortunio. La justicia social les parece la coartada de los grupos de interés capturadores de rentas. La redistribución debe quedar excluida del alcance de las regulaciones estatales. La política debe ser contemplada como una actividad subordinada

y sospechosa. Las políticas nacionales de globalización deben quedar reducidas a la consecución de mejores condiciones de competitividad. La globalización es bien venida pero debe ser autorregulada por los actores de los mercados globales y cuando la regulación se hace inevitable nunca debe ser el resultado de un proceso político expresivo de una comunidad o ciudadanía global. Si la Sra. Thatcher ya señalaba que no conocía nada llamado "la sociedad", tampoco se reconoce ninguna política, sociedad o ciudadanía global: sólo hay individuos u organizaciones persiguiendo objetivos egoístas o altruistas en ejercicio de su libertad bajo la ley. En definitiva, hay legalidad pero no hay humanidad.

El paradigma del desarrollo humano reconoce la fuerza histórica liberadora representada por la construcción de los mercados nacionales y la indispensabilidad del sistema institucional que garantiza la eficiencia de los mismos. Hay una zona de coincidencia con los neoliberales representada por el legado histórico del llamado estado liberal de derecho. Pero hay una diferencia radical, captada en la frase "sí a una economía de mercado, no a una sociedad de mercado", pues el desarrollo humano se basa en un concepto diferente de persona y de libertad que implica el espacio público democrático, es decir, la generación de una comunidad política capaz de resolver las tensiones y desigualdades fraccionadoras derivadas incluso de los mercados eficientes.

Desde el desarrollo humano el concepto de persona y de libertad del neoliberalismo resulta muy recortada normativa y valorativamente. Las libertades necesarias para la autonomía privada y el funcionamiento de los mercados no implican necesariamente el respeto debido a la dignidad de la persona

humana. El ciudadano de los neoliberales no tiene, si no quiere, por qué interesarse por el otro, no está dotado de un sentido moral de los deberes sociales, su moral se agota en la filantropía o la compasión entendidas como virtudes/liberalidades personales y no como deberes sociales fundantes del orden social legítimo. De ahí el rechazo neoliberal ya comentado de la configuración de una ciudadanía social o derechos sociales universales y de su idea raíz de la justicia social.

El paradigma del desarrollo humano opone al neoliberalismo el concepto de una persona moral que mediante su inteligencia une su voluntad a la realización de los intereses de todos convirtiéndose en ciudadano de una república en la que participa en igualdad de derechos en la actividad de darse leyes a sí mismo (Habermas, 2000). Frente a la reducción neoliberal de la libertad a la autonomía privada y del Estado al policía de las libertades/autonomía, el desarrollo humano añade la idea republicana de autolegislación según la cual la autonomía privada y la autonomía política se presuponen recíprocamente. El desarrollo humano se basa en la convicción intelectual y moral de que los ciudadanos sólo son libres y dignos cuando pueden considerarse a la vez los receptores del derecho y sus autores. El derecho debe respetar la autonomía personal y las libertades económicas, pero debe atender también los fallos del mercado y asegurar la solidaridad, equidad o justicia social a la que inevitablemente tiende toda sociedad libre mediante el ejercicio de la política y las instituciones del espacio público. Esto supone reivindicar no sólo la necesidad sino el valor de la política democrática.

## 7. LA GLOBALIZACIÓN REVALORIZA EL DESARROLLO HUMANO LOCAL

Frente a ciertos prejuicios iniciales que consideraron que la transición a la sociedad info/global determinaría una pérdida de peso de las ciudades, la evidencia actual es que la “era informacional y global” significa más comunicación, más información, más conocimiento, mayor densidad e intensidad en las relaciones humanas y, precisamente por ello, más ciudad.

La globalización y la localización son las dos grandes fuerzas del desarrollo en el siglo XXI. La globalización se asienta en un sistema red cuyos puntos nodales son las ciudades. Las ciudades pueden ser las locomotoras del desarrollo nacional y arrastran al conjunto de la economía sólo si son capaces de crear un clima adecuado para los negocios con servicios atractivos, infraestructuras urbanas y calidad de vida en general; y especialmente si se esfuerzan en buscar la colaboración entre el sector público y privado y las asociaciones y grupos comunitarios (J.M. Pascual). El factor crítico para el buen gobierno de la ciudad es la capacidad para gestionar estas redes de actores.

La globalización no sólo nace en las ciudades sino que se asienta en las mismas consistiendo fundamentalmente en las redes por las que circulan flujos entre ciudades. Ello es así porque: (1) la población mundial se concentra crecientemente en ciudades, (2) la interdependencia territorial se produce entre ciudades, (3) las ciudades son el espacio de encuentro y reconocimiento intercultural, (4) la economía del conocimiento requiere de entornos urbanos, (5) la sociedad del conocimiento se estructura en ciudades educadoras, (6) los problemas globales requieren respuestas urbanas, (7) los desafíos de la democracia son en gran parte desafíos urbanos...

Pero la globalización, al reestructurar el territorio, ha cambiado el concepto de ciudad. La ciudad hoy desborda la realidad concreta de un territorio y una población sobre la que ejerce jurisdicción una administración municipal urbana. La ciudad incluye y desborda el concepto de municipio.

*Hasta el desarrollo de las ciudades industriales a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la aglomeración urbana se localizó en el interior de los límites de los municipios de modo que la gestión de la ciudad correspondía a la administración municipal. Con la industrialización la aglomeración urbana desbordó los límites municipales, se hizo polimunicipal. El crecimiento plurimunicipal de una misma urbanización puso sobre la mesa o bien la extensión de los límites territoriales del municipio central o la creación de áreas metropolitanas. La primera forma predominó durante la segunda mitad del XIX y la configuración de gobiernos metropolitanos durante todo el XX y especialmente en los años 70 y 80. Razones de la pérdida de relevancia de los gobiernos metropolitanos...*

*Hacia finales de los 90, la tendencia en política metropolitana en Europa era dotar al área metropolitana de una estrategia territorial más que de una planificación territorial o urbanística clásica. La estrategia se define en función de los grandes retos dinámicos y opciones de desarrollo integral, económico, social, cultural y territorial, y tiende a equilibrar o coordinar los intereses de los diferentes actores públicos y privados que actúan en el territorio.*

*Gestionar una ciudad o una realidad metropolitana significa considerar muchos ámbitos territoriales, de tal modo que resulta imposible definir una delimitación precisa de las ciudades entendidas como unidades espacio-temporales. Hoy no tiene mucho sentido pensar en el territorio*

*adecuado en el que definir las políticas puesto que son las estrategias urbanas las que definen los territorios.*

*(José María Pascual, 2003, p. 23-25)*

A medida que avanza la globalización las sociedades se estructuran crecientemente en redes cuyos puntos nodales son las ciudades. Una ciudad se define entonces por la posición que ocupa en las estructuras reticulares de ciudades y municipios en las que se inserta. Estas estructuras reticulares se caracterizan por su asimetría y por una configuración muy variable que depende del posicionamiento y de la asignación de roles entre las ciudades y municipios.

En este contexto, gobernar una ciudad consiste en incidir en las redes en las que se configura y de este modo poder incidir en los procesos económicos y sociales que impulsan su desarrollo y en las consecuencias de los mismos en la articulación del territorio. Gobernar una ciudad es intervenir en todos los ámbitos del territoriales en los que se desarrollan las estrategias urbanas (eje local/global). El gobierno de una ciudad es un gobierno-red con diferentes niveles de acción territorial que debe contar con la presencia y la concertación de los distintos actores con capacidad para poder impulsar las estrategias económicas y sociales de la ciudad. El gobierno de la ciudad es un gobierno multinivel poco formalizado y flexible cuyas relaciones de poder entre los actores son variables y vulnerables. En este contexto, profundizar la democracia representativa mediante instrumentos garantizadores de la transparencia, la participación y la responsabilización deviene factor crítico para garantizar que todos los intereses y preferencias concurren en condiciones de igualdad en la elaboración de

las grandes decisiones estratégicas urbanas. Desde esta perspectiva, lo importante no es crear instituciones de gobierno en todos los ámbitos territoriales en los que se definen las estrategias y los servicios de la ciudad, sino dotar de autonomía, recursos, capacidad de dirección, transparencia, participación y responsabilización a los gobiernos locales en tanto que gestores de los nodos y subnodos de las realidades urbanas para poder participar activa y efectivamente en todas las redes que configuran hoy las ciudades.

En Economía, el descubrimiento de que la calidad de la ubicación es un determinante fundamental de la competencia empresarial y del bienestar de la población es un dato reciente. Está asociada a la teoría desarrollada por M. Porter, de la que se derivan nuevas formas de concebir las relaciones entre gobiernos nacionales y locales, por un lado, y empresas, por otro, todo lo cual influye en la concepción misma de las políticas públicas.

Una ubicación –una ciudad, una región y a veces un país- no resulta competitiva porque ofrezca a las empresas mano de obra, capital, recursos humanos, recursos naturales, infraestructura o subvenciones. Esto puede encontrarse cada vez en más lugares. Lo decisivo es que ofrezca un entorno de negocios que permita a las empresas la aplicación de todos aquellos factores **con alta productividad**. La productividad es el determinante fundamental a largo plazo del nivel de vida de una nación. La productividad de los recursos humanos determina los salarios de los trabajadores; la productividad del capital determina su rendimiento. Un territorio toma ventaja competitiva cuando es capaz de ofrecer a sus empresas la posibilidad de mejorar permanentemente la productividad.

Las empresas que innovan y mejoran permanentemente la productividad se encuentran radicadas en territorios que aseguran las cuatro condiciones siguientes<sup>11</sup>: (1) factores de producción necesarios, como son los recursos humanos especializados o la infraestructura requerida para competir en un sector determinado; (2) una demanda interior informada y exigente en relación al producto o servicio; (3) presencia en el territorio de sectores proveedores y afines que sean internacionalmente competitivos, y (4) condiciones culturales e institucionales facilitadoras de la creación y la buena gestión empresarial, incluida la presencia de una competencia interior efectiva. La creación de estas condiciones es una responsabilidad compartida de los gobiernos y las empresas.

Las Administraciones Públicas tienen un papel irrenunciable en la conformación del contexto y la estructura institucional que rodea a las empresas y en crear un entorno que las estimula a lograr ventajas competitivas. Las Administraciones no pueden crear directamente sectores competitivos. Sólo las empresas pueden hacerlo. El papel de las Administraciones es catalizador y estimulador tratando de reforzar las cuatro condiciones antes indicadas. La clave está en elegir bien los instrumentos de política, pues el tiempo requerido para lograr ventaja competitiva es largo (normalmente más de diez años) mientras que la preferencia política se orienta a ventajas a corto plazo tales como subvenciones, protección, fusiones convenidas, proyectos conjuntos de I+D, etc., que tienden a retrasar la innovación.

La geografía importa y mucho para la competitividad. La ubicación sigue siendo fundamental para competir. Frente a quienes

siguen creyendo que la globalización tiende a decrecer la importancia de la ubicación, ya que las empresas pueden aprovisionarse de bienes, capital y tecnología en cualquier parte del mundo, ubicando sus actividades donde les resulte más económico, la realidad muestra un panorama completamente diferente. La competencia y la competitividad no dependen sólo de condiciones generales positivas, sino de condiciones específicas a nivel territorial que son las que permiten la aparición de los clusters que constituyen los determinantes últimos de la ventaja competitiva.

Los clusters son concentraciones geográficas de empresas interconectadas, suministradores especializados, proveedores de servicios, empresas de sectores afines e instituciones conexas (por ejemplo, universidades, institutos de normalización, asociaciones comerciales) que compiten pero que también cooperan. Los clusters constituyen la masa crítica competitiva de todas las economías nacionales, regionales y metropolitanas de las sociedades avanzadas. Pueden definirse como un sistema de empresas e instituciones interconectadas cuyo valor global es mayor que la suma de sus partes.

Los clusters son una nueva manera de ver la economía que deja entrever nuevas funciones para las empresas, los poderes públicos y otras instituciones comprometidas en mejorar la competitividad. Los clusters significan que buena parte de la ventaja competitiva se encuentra fuera de la empresa pues depende de la ubicación de las unidades de explotación. Por eso los clusters interesan tanto a la empresa como a los poderes públicos. Las empresas se interesan por el entorno no sólo en términos macroeconómicos,

<sup>11</sup> Seguimos a Michael E. Porter

fiscales, infraestructurales o de costes en general, sino también en términos de salud del cluster. Del mismo modo los poderes públicos no sólo se interesan por las condiciones macroeconómicas de la competitividad, sino también por las condiciones microeconómicas que remueven los obstáculos al crecimiento y mejoran los cúmulos existentes y los que puedan aparecer.

En una economía mundial, la ventaja competitiva depende de los clusters y, al tener éstos un marcado carácter local, resulta que la globalización ha reforzado la importancia de la ubicación, de lo local, en las políticas económicas. Los clusters surgen de la concentración en una región o ciudad determinada de técnicas y conocimientos muy especializados, instituciones, rivales, empresas afines y clientes avanzados y expertos. La proximidad geográfica, cultural e institucional permite tener un acceso especial, unas relaciones especiales, una información mejor, unos mayores incentivos y otras ventajas para la productividad y para el crecimiento de la productividad que son difíciles de aprovechar a distancia. Es fácil obtener materiales, información y tecnología ordinarios gracias a la globalización, mientras que las dimensiones más avanzadas de la competencia siguen estando sometidas a limitaciones geográficas. La ubicación importa y mucho, aunque de modo muy diferente al pasado.

De todo lo anterior se concluye que la función de las administraciones públicas a favor de la productividad y la competitividad de las economías registra al menos dos aspectos principales:

Asegurar condiciones macro y microeconómicas positivas, tales como la estabilidad macroeconómica, el aumento de la

calidad y eficiencia de los factores que necesitan las empresas (mano de obra preparada, infraestructura, información económica puntual y confiable), unas instituciones que los faciliten así como una serie de reglas e incentivos microeconómicos generales que rijan la competencia y que fomenten el crecimiento de la productividad (mediante la garantía de la competencia interna, un sistema fiscal y unas leyes de propiedad industrial e intelectual que fomenten la investigación, un sistema jurídico justo y eficiente, unas leyes que garanticen la protección de los consumidores, unas normas sobre la gobernanza empresarial que establezcan la responsabilidad de los directivos por resultados y regulaciones que promuevan la innovación). Todo este cúmulo de políticas y actuaciones corresponden principalmente al gobierno y a las administraciones públicas del estado.

Pero con sólo lo anterior no se asegura la ventaja competitiva. Es necesario que, además, los poderes públicos faciliten el desarrollo y mejora de los clusters, con la finalidad de superar la fase de la competencia basada en el coste de los factores. Una política de competencia orientada a los clusters se fija no en empresas o sectores aislados, sino en complejos de productores, proveedores, sectores afines, proveedores de servicios e instituciones. Las inversiones públicas derivadas de dicha política, al no fijarse en empresas o sectores específicos, no recortarán sino que incentivarán la competencia a la vez que se traducirán en bienes públicos o cuasipúblicos que tienen efectos significativos sobre muchas empresas y sectores vinculados entre sí. Los clusters contribuyen a superar viejos conceptos sobre las divisiones competitenciales y exigen nuevos mecanismos para la articulación de la colaboración entre las empresas y las administraciones públicas en

sus distintos niveles. El diálogo tradicional entre el gobierno y las tradicionales organizaciones empresariales y sindicales no puede ir más allá de las condiciones económicas y sociales generales. Por su parte, el diálogo enmarcado en sectores productivos específicos inhibe el intercambio fértil de opiniones, pues las empresas recelan revelar sus verdaderas necesidades y problemas ante sus competidores. Como la productividad y el bienestar de la gente hoy ya no sólo depende de las condiciones económicas generales o sectoriales, sino muy principalmente de la salud y dinamismo de los clusters, es a nivel de éstos donde debe articularse el diálogo y la colaboración entre todos los afectados que, al representar empresas y sectores diversos y al incorporar a las instituciones y en ocasiones a los clientes, desincentivarán la tendencia de las agrupaciones empresariales a limitar la competencia.

Todo lo anterior se traduce en la necesidad de desarrollar nuevas capacidades institucionales en el conjunto de las administraciones públicas. En un entorno global, las políticas de bienestar son inseparables de las políticas de productividad y competitividad. La eficacia y eficiencia de estas políticas no se compadece ni con las divisiones competenciales tradicionales, ni con los esquemas de departamentalización o sectorialización de políticas, ni con las formas tradicionales de entender la relación entre las administraciones y las empresas. Contrariamente, apuntan a la generación de nuevos modelos de cooperación intergubernamental, de diseños organizativos transversales en las distintas administraciones, así como de generación de capacidades de construcción y gestión de redes entre administraciones, empresas e instituciones diversas. Un cluster funciona no sólo como agregado de empresas e ins-

tituciones sino por haberse establecido entre ellas una conciencia, una capacidad y una confianza interrelacional –lo que algunos llaman el capital o aglutinador social del cluster– que hacen que el sistema sea mucho más que la suma de sus partes. Esta creación no puede hacerse sin las administraciones públicas debidamente reformadas, es decir, con conciencia de sus nuevas funciones y con programas de desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para su desempeño.

#### 8. LOCAL/GLOBAL: DIFERENTES CONCEPCIONES DEL DESARROLLO LOCAL

El paradigma del desarrollo humano tiene fuertes implicancias sobre la concepción misma del desarrollo local. Los neoliberales también defienden la necesidad de la descentralización y del desarrollo local; pero su concepción del desarrollo local sigue siendo principalmente económica y sólo subordinadamente social, democrática y medioambiental: se aboca a conseguir un gobierno municipal eficaz y eficiente en la prestación de los servicios y una ciudad que sepa explotar su ventaja comparativa en la atracción competitiva de inversiones; el protagonismo fundamental corresponde al sector privado local pactando subordinadamente con los inversionistas transnacionales; la política tiene un rol de acompañamiento del proceso de inserción de la ciudad en la globalización y la acción comunitaria y de las ONGs de amortiguamiento de las consecuencias sociales más graves del proceso.

El desarrollo humano local es un concepto integral u holístico que no jerarquiza las diversas e inseparables dimensiones del desarrollo –democrático, económico, social, medioambiental, cultural– y las sitúa a

todas en función de la expansión de las capacidades y libertades humanas. Desde esta perspectiva:

a) La sostenibilidad del desarrollo comprende pero desborda la dimensión meramente medioambiental ya que, además de ser una exigencia de justicia medioambiental, se contempla también como una exigencia de la eficiencia social adaptativa. En efecto, se trata no sólo del imprescindible conservacionismo medioambiental en la línea de las agendas 21 locales, sino de plantear esta conservación en término de justicia y equidad medioambiental intergeneracional (Cooper, 1999). Pero se trata de ir más allá, concibiendo la sostenibilidad no sólo medioambientalmente sino como un patrón de ordenación que permite guardar la cohesión y asegurar la supervivencia de un sistema social, lo cual en los ecosistemas y, quizás en buena medida en las comunidades humanas, se halla asociado a ciertas características como la interdependencia, el reciclaje, la asociación, la flexibilidad y la diversidad de elementos asociados en redes autocatalíticas, autocreativas o autopoieticas (De Franco, 2000).

b) El desarrollo humano local es un proyecto de construcción de ciudadanía y, por ello, la democracia y la política democrática son un fin y un medio a la vez para su consecución. El desarrollo humano local es inseparable de la construcción de la ciudadanía y el espacio público local que implican las libertades políticas efectivas para participar en la autoordenación de la comunidad. Por ello, medidas tales como el fomento de las organizaciones cívicas, la transparencia, la participación, la responsabilización y rendición de cuentas, el fortalecimiento de las instituciones democráticas mediante la limpieza de los procesos electorales, la apertura de

los partidos políticos o la seguridad jurídica resultan irrenunciables para el desarrollo humano local.

*“La capacitación para la gestión local; la generación de una nueva institucionalidad participativa (consejos; foros; agencias u organizaciones similares de carácter multisectorial, plural y democrático); un diagnóstico y una planificación participativas; la construcción negociada de una demanda pública local (en general materializada en forma de una agenda local de prioridades de desarrollo); la articulación de la oferta estatal y no estatal de programas y acciones con la demanda pública local; la celebración de un pacto de desarrollo en las localidades (o similar, teniendo por base la agenda local pactada); el fortalecimiento de la sociedad civil (por medio del estímulo a la acción ciudadana, del apoyo a la construcción de organizaciones sin fines lucrativos, sobre todo de carácter público, de la celebración de reuniones o encuentros entre los poderes constituidos y tales organizaciones, y la promoción del voluntariado); el fomento de la emprendedoriedad (por medio de la capacitación, el crédito y el aval para impulsar y apoyar la generación y el desarrollo de nuevos negocios sostenibles de fines lucrativos); y la instalación de sistemas de monitoreo y evaluación...”*

*Sostenemos que las nuevas prácticas políticas, sociales y económicas en que se expresa el desarrollo local integrado y sostenible introducen elementos de radicalización de la democracia, de universalización de la ciudadanía y de conquista de la sostenibilidad... En el centro de este proceso de desarrollo tiene que estar la política... (De Franco, 2000: 158-160).*

c) La política social es irrenunciable y se justifica no para mitigar los efectos nocivos de las transiciones en curso, sino para reintegrar a la totalidad de la población en la ciudadanía, construyendo un tipo de cohesión social ba-

sada en el aseguramiento de la libertad y la dignidad de la persona. Esto implica la irrenunciabilidad de la universalidad de los servicios públicos y sociales básicos así como el coprotagonismo y la participación de los ciudadanos en su planificación, gestión y supervisión.

d) El desarrollo humano local reconoce y respeta la multiétnicidad y pluriculturalidad de las ciudades y el derecho a desarrollar la propia identidad como componente inalienable del desarrollo humano sin más límites que el debido respeto a los derechos universales de humanidad. Frente al riesgo de concentrar a las minorías étnicas en espacios urbanos segregados espacialmente en auténticos agujeros negros en los que se refuerzan mutuamente la pobreza, el deterioro de la vivienda y los servicios urbanos, los bajos niveles de ocupación, la falta de oportunidades profesionales y la criminalidad, hay que levantar políticas fundadas en la consideración de la pluriculturalidad y la multiétnicidad como fuentes de riqueza económica y cultural para las sociedades urbanas. “Pero incluso quienes estén alarmados por la desaparición de la homogeneidad social y las tensiones sociales que ello suscita deben aceptar la nueva realidad: nuestras sociedades, en todas las latitudes, son y serán multiculturales, y las ciudades (y sobre todo las grandes ciudades) concentran el mayor nivel de diversidad. Aprender a convivir en esa situación, saber gestionar el intercambio cultural a partir de la diferencia étnica y remediar las desigualdades surgidas de la discriminación son dimensiones esenciales de la nueva política local en las condiciones surgidas de la nueva interdependencia global” (Borja y Castells, 2000).

El desarrollo humano local revaloriza la política democrática, extendiéndola con-

ceptualmente al conjunto de actores y prácticas necesarias para elevar la calidad de acción colectiva en la “polis”. Por eso, trasciende los límites del gobierno y la gestión pública tradicional para vindicar la gobernanza local. Ésta implica el fomento y el reconocimiento de los actores más diversos capaces de expresar el conjunto de intereses, mentalidades, valoraciones y prácticas locales y de coordinarse tensionadamente en torno a planes y objetivos estratégicos de desarrollo local. Construir los marcos institucionales y regulatorios y desarrollar las prácticas y capacidades necesarias para el logro de esta coordinación es la mayor responsabilidad de la política democrática de nuestro tiempo. De ahí que se reivindicuen cada vez con más fuerza los liderazgos y los emprendedores –individuales o colectivos– necesarios para posibilitar la movilización y la coordinación social capaces de producir la reconstrucción del espacio público local y su inserción en el nuevo eje de gobernabilidad local-global.

## 9.LA GOBERNANZA COMO MODO DE GOBERNACIÓN CARACTERÍSTICO DE NUESTRO TIEMPO

### 9.1. CARACTERÍSTICAS DE LA GOBERNANZA

El paradigma de las reformas cambia de nuevo a mediados de los 90, en buena parte por la incapacidad de la nueva gestión pública de resolver los problemas antes expuestos de la delegación democrática y de la provisión de bienes públicos que exigen la colaboración interdepartamental o interagencias. Desde mediados de los 90, emerge un consenso creciente en torno a que la eficacia y la legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y

las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza, gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local/global. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución a las redes de interacción o estructuras y procesos de gobernanza referidos.

En efecto, tanto la teoría administrativa como las políticas de reforma administrativa en los últimos tiempos (desde la recesión del movimiento de la nueva gestión pública, a mediados de los 90) en los países de la OCDE han establecido como foco de análisis no la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas sino las interacciones entre los diversos niveles de éstas y entre ellas y las organizaciones privadas y de la sociedad civil, sin dejar de considerar nunca a la persona, el ciudadano (no el cliente) como el referente último de todo el actuar público. Esto no quiere decir que se abandone la consideración de la estructura, las funciones y los procesos administrativos públicos, sino que el estudio y la reforma de éstos se sitúa en el ámbito de las interacciones entre lo público-privado-civil, es decir, de los desafíos que dicho interacción presenta para la actualización de las instituciones y capacidades institucionales tradicionales.

A esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo comparado a la gobernanza, al gobierno interactivo, al gobierno emprendedor, al gobierno socio o facilitador... A

ello corresponde también el actuar diario de los directivos políticos y gerenciales de nuestras administraciones públicas. En España estamos ante una situación de “realidades en busca de teoría”. La metáfora de las “redes” tiende a expresar esta realidad: la práctica cotidiana de los políticos y gerentes públicos pasa por crear y gerenciar estas redes de actores diversos, autónomos e interdependientes sin cuya colaboración resulta imposible enfrentar los desafíos más urgentes de nuestro tiempo.

Los nuevos modos de gobernanza que se reconocen crecientemente como “gobernanza” no significan anulación sino modulación y reequilibrio de los anteriores. Como señala Koimann<sup>12</sup>, estamos asistiendo más a un cambio por reequilibrio que a una alteración por abandono de las funciones estatales tradicionales. Hay un incremento de los roles del gobierno como socio facilitador y cooperador. Pero ello no determina la obsolescencia de las funciones tradicionales. La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernanza (burocracia y gerencia), debemos contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la

<sup>12</sup> Koiman, J. (2003), *Governing as Governance*, en [www.iigov.org](http://www.iigov.org). Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”, Barcelona, 27-29 de noviembre. Básicamente seguimos el marco conceptual y analítico propuesto por este autor.

búsqueda del buen gobierno.

No hay un modelo único de gobernanza: las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados. A diferencia del universalismo de la burocracia y la gerencia pública, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación, aprendizaje por prueba y error.

Las cuestiones o desafíos sociales hoy son el resultado de la interacción entre varios factores que rara vez son plenamente conocidos ni están causados ni se hallan bajo el control de un solo actor. El conocimiento y los recursos de control son siempre limitados y presentan márgenes de incertidumbre y, además, se hallan fragmentados entre los diversos actores involucrados. Sin articular la cooperación entre éstos difícilmente puede lograrse una decisión razonable.

Los objetivos de la gobernación no son fáciles de decidir y están sujetos a revisión frecuente. Los intereses generales se componen en procesos de conflicto, negociación y consenso entre los diversos actores involucrados. No hay interés general trascendente a los intereses sociales y privados. No hay monopolio de los intereses generales por las organizaciones gubernamentales.

Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernación legítima y eficaz.

El gran desafío de las reformas ad-

ministrativas hoy es reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de la gobernación en base a la integración y a la diferenciación de las diversas inquietudes e intereses y de los actores que los expresan en los diversos procesos de interacción. El gran desafío es hoy hacer productivas las interacciones en que consiste la gobernación.

Para ello tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que, como sucedía en la aproximación tradicional, en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernación.

La Comisión Europea en la preparación de su Libro Blanco sobre la Gobernanza de 2001 adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socio-económico actual caracteriza los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos. Romano Prodi al presentar al Libro Blanco al Parlamento argumentaba que “tenemos que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias separadas por el principio de subsidiariedad y comenzar a pensar en arreglos en red entre todos los niveles de gobierno, los cuales conjuntamente enmarcan, proponen, implementan y supervisan las políticas”. Más explícita resultaba todavía la experiencia de las ciudades europeas tal como se señalaba en la contribución de Eurocities a los trabajos de consulta del Libro Blanco: “Nuestras ciudades vienen desarrollando asociaciones entre el sector público, voluntario y privado sobre bases cada vez más sistemáticas. Estamos abandonando un modelo de gobierno de arriba abajo. En su lugar estamos haciendo evolucionar modelos más participativos de gobernanza comprometiendo, envolviendo y trabajando mucho

más con los ciudadanos, grupos locales, empresas y agencias asociadas".<sup>13</sup>

El concepto de gobernanza desarrollado desde la Comisión Europea no reduce el papel de los gobiernos a un actor más en las redes o estructuras de interdependencia en que la gobernanza consiste. Los gobiernos tienen una legitimidad y una responsabilidad diferenciada y reforzada. La gobernanza no quita nada al valor de la representación democrática, aunque plantea condiciones más complejas para el ejercicio efectivo de la autoridad. La gobernanza no elimina sino que refuerza el papel de emprendedor, facilitador, mediador, dirimidor de conflictos, negociador y formulador de reglas que corresponde a los gobiernos; pero reconoce que algunas de estas funciones pueden ser también ejercidas por otros actores empresariales o sociales. Por encima del enjambre de opiniones doctrinales propias de la etapa de nacimiento de un nuevo paradigma, la gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la administración.

*Teniendo en cuenta el carácter horizontal de las redes y el poder coactivo de los poderes públicos, éstos pueden optar por diferentes estrategias. En primer lugar pueden decidir no incorporarse a las redes e imponer sus ideas y objetivos a los actores que participen. En segundo lugar pueden decidir incorporarse a las redes y utilizar fórmulas de cooperación con el resto de actores. Una tercera opción es adoptar el papel de gestor de las*

*redes, facilitando los procesos de interacción entre los actores y en el caso de bloqueo o estancamiento reimpulsar los procesos a través de la mediación o el arbitraje. Finalmente los gobiernos pueden construir redes y mantener la estabilidad y seguridad a través de su especial autoridad.*

*(Agustín Cerrillo, La Gobernanza y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo, texto inédito).*

## 9.2. PRINCIPIOS DE BUENA GOBERNANZA

**El reconocimiento de la necesidad de la gobernanza** en todos los ámbitos del actuar administrativo en que la complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia implicados por la definición y realización de los intereses generales hace que los modos de gobernanza tradicionales de la jerarquía y la gerencia no resulten ni eficaces ni eficientes ni efectivos ni legítimos, no deja de plantear considerables problemas.

**El primero y fundamental es el de la relación potencialmente conflictiva entre democracia y gobernanza.** Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisorial se encuentren simétricamente representados en el proceso decisorial público de que se trate. Un mero partenariado entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales se hallen tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisio-

<sup>13</sup> El diccionario de la Real Academia de la Lengua ha incluido una nueva definición de gobernanza (un viejo galicismo en desuso) en su última edición, entendiéndola como "el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

nal. La gobernanza no es, pues, sólo ni lobby ni participación. Éstos conceptos pueden ser plenamente operativos en los modos de gobernanza representados por la burocracia y la gerencia, pues por sí no implican interacción decisional.

Si no se maneja un concepto exigente de democracia y se reduce éste, por ejemplo, al concepto de poliarquía de Robert Dahl, el conflicto entre gobernanza y democracia está servido. Si las estructuras de interacción decisional características de la gobernanza permiten la exclusión o el ninguneo de grupos de interés significativos, el riesgo de deslegitimación o desafección democrática es muy elevado. Y el de ineffectividad de la decisión también pues es bien sabido que los intereses difusos que no pueden superar los costes de organización y participación ex ante pueden hacerlo perfectamente ex post actuando como “veto players” en el momento de la ejecución de la decisión. Si la democracia tiene su fundamento axiológico en el valor igual de toda vida humana, del que se deriva el fundamento político del derecho a la igual participación en el proceso político, cuando se rompe el mito de la exclusiva vinculación de los representantes democráticos a los intereses generales y se reconoce la necesidad de formular e implementar las decisiones públicas en redes de interacción, el ideal democrático exige la inclusión simétrica en las mismas de todos los intereses concernidos. Ello sin duda comporta nuevas exigencias para las autoridades públicas en relación al fomento de la organización, información y participación de aquellos intereses difusos que soportan los mayores costes. Se abre así todo un campo de acción gubernamental a favor del fortalecimiento de las organizaciones autónomas de la sociedad civil para su inclusión en las estructuras de gobernanza, lo que incluye y

supera a la vez el planteamiento tradicional de la participación ciudadana.

**“A pesar de su juventud, las redes ya han sido objeto de crítica al considerarlas estructuras de representación de intereses poco transparentes e impenetrables que amenazan la efectividad, eficacia, eficiencia y la legitimación democrática del sector público. Kickert ha sistematizado esas críticas:**

**Los gobiernos pueden desatender el interés general dado que participar en redes implica negociar y llegar a compromisos lo que impide realizar los objetivos preestablecidos.**

**Las redes de gobernanza pueden obstaculizar los cambios e innovaciones políticos al dar un peso excesivo a los diversos intereses implicados.**

**Los procesos decisionales pueden no ser transparentes. La interacción formal, las estructuras de consulta complejas y el solapamiento de las posiciones administrativas hacen imposible determinar quién es responsable de cada decisión.**

**Si la estructura decisional verdadera se encuentra en la interacción entre los intereses privados, sociales y los gobiernos, el margen dejado para la intervención parlamentaria y los órganos de autoridad representativa es escaso, lo que puede plantear déficits democráticos graves.**

**Frente a estas amenazas, las redes de gobernanza presentan aspectos positivos que están justificando su uso y extensión:**

**La formulación e implementación de políticas se enriquece con la información,**

**el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes.**

**Las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva.**

**La participación interactiva y simétrica supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.**

**Las redes incrementan las capacidades unilaterales de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia.**

**Las redes reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación lo que reduce la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información.**

**Las redes pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales.**

**Las redes incrementan el capital social de las comunidades.<sup>14</sup>**

El Libro Blanco de la Gobernanza Europea ha avanzado cinco principios de una buena gobernanza: "apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada

uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el estado de derechos de los estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local... La aplicación de estos cinco principios refuerza a su vez los de proporcionalidad y subsidiaridad."<sup>15</sup>

No corresponde desarrollar aquí los principios expresados. La gobernanza es hoy un concepto que describe el movimiento o transición a un nuevo modo de gobernación, la gobernanza, la formulación de cuyos principios institucionales y valorativos tomará su tiempo. Por lo demás, no habrá un modelo universal de buena gobernanza. Podrá haber unos principios institucionales mínimos o básicos como los que ha tratado de codificar la Comisión de las Comunidades Europeas, pero la diversidad de entornos decisionales modulará estos principios y añadirá otros de manera muy difícil de predecir. Debemos reiterar un aspecto que nos parece clave: contra la opinión que trata de diluir los gobiernos como un actor más en las estructuras de gobernanza, creemos que el principio democrático y de estado de derecho al que la gobernanza debe servir exige el reconocimiento de un rol, unas formas organizativas y de funcionamiento y una responsabilidad especial a las administraciones públicas. Éstas son actores en estructuras de interdependencia, pero no un actor más. No creemos en la gobernanza como sustituto del gobierno sino en la gobernanza con gobierno, como modalidad de gobernación. La gobernanza no puede diluir sino fortalecer y legitimar la autoridad

<sup>14</sup> Exposición realizada siguiendo a A. Cerrillo, La Gobernanza y sus Repercusiones en el Derecho Administrativo, pendiente de publicación.

<sup>15</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco, Bruselas 25 julio 2001.

democrática. Para que ello sea así necesitaremos de un derecho administrativo renovado que desde el reconocimiento de las nuevas realidades y sus desafíos vaya estableciendo los principios institucionales que nos permitan orientar la construcción y proceder a la valoración de la gobernanza que ya ha llegado para quedarse.

### 9.3. LA GOBERNANZA COMO GESTIÓN DE REDES

El concepto de red, aunque susceptible de diversas concreciones, no acoge cualquier forma de relación. De hecho o la red sirve para resolver problemas de acción colectiva que los modos de gobernación jerárquicos no alcanzan o la red y la gobernanza carecen de fundamento. En muchos ámbitos de la acción administrativa sigue bien vigente el modelo administrativo o burocrático y en otros puede resultar perfectamente idóneo el modelo gerencial. En realidad sólo existe una red cuando se establecen y utilizan sistemáticamente (gerencia) vínculos internos y externos (comunicación, interacción y coordinación) entre gente, equipos y organizaciones (nodos) con la finalidad de mejorar el desempeño administrativo.

Las características de las redes que expresan y completan este concepto son las siguientes:

Las redes vinculan no sólo productores de servicios sino también a éstos con las organizaciones de usuarios, con las autoridades administrativas reguladoras, con centros de investigación relevantes, etc. Las redes se utilizan crecientemente para conseguir una identificación mejor y más específica de las necesidades de los usuarios y de la mejor manera de satisfacerlas.

Las vinculaciones son interactivas. Cada punto nodal de la red tiene que especificar claramente el beneficio que espera obtener de su participación en la misma. No hay red sin interacción y ésta es siempre costosa. Si los beneficios de la participación no superan el coste, la red no será viable.

Las redes requieren un nivel básico de autorregulación; pueden estar enmarcadas por directrices o marcos reguladores formales, pero su gestión tiene requerimientos específicos: no se gestiona una red del mismo modo que una jerarquía; los liderazgos son diversos y cambiantes, los procesos de trabajo son singulares...; la competencia para la gestión de redes deberá añadirse al cuadro de competencias tradicionales de los gerentes públicos.

Los participantes en una red han de compartir un propósito común: en el caso de las redes públicas ha de ser una mejor forma de satisfacer los intereses generales; este propósito ha de estar bien definido; en el entendido de que la composición concreta de los intereses generales se realiza a través de la interacción en la red tomando en cuenta los intereses y expectativas de todos los intervinientes en la misma... De ahí la importancia que los participantes en la red expresen el conjunto de intereses y expectativas sociales en relación al propósito de la misma.

Las redes van y vienen, son estructuras dinámicas que cambian en cuanto a su modalidad, número y roles de los participantes...

Las redes vinculan personas. Los medios electrónicos las hacen posibles y fortalecen, pero: (1) los intercambios electrónicos requieren un buen nivel de códigos de

significación acordados, respeto y confianza para su éxito; (2) los intercambios virtuales tienen que completarse con encuentros personales regulares orientados más a afianzar la confianza y la comunicación que a tareas específicas.

La viabilidad de las redes más amplias requiere la capacidad de crear y mantener un sentido de pertenencia, cohesión y fortalecimiento de valores y expectativas.

El uso de modos de gobernanza en red es creciente y común al sector público y privado y ello se funda en que estas estructuras son, en muchos casos, más capaces de procurar eficacia e innovación. En efecto, las estructuras en red: (a) permiten acceder a una variedad mayor de fuentes de información; (b) ofrecen mayores oportunidades de aprendizaje; (c) ofrecen bases más flexibles y estables para la coordinación y el aprendizaje interactivo; (d) representan mecanismos adecuados para la creación y el acceso al conocimiento tácito.

**Empezamos a entender que parte del conocimiento básico para las políticas y la innovación no puede fácil ni solamente ser capturado en forma escrita pues no se agota en la investigación académica ni en los informes sobre la experiencia y las mejores prácticas. Mucho conocimiento valioso se encuentra embebido en las estructuras sociales, y en y entre las organizaciones. Es muy difícil y a veces imposible hacer explícito este conocimiento. En educación, por ejemplo, hace unos treinta años había la expectativa optimista de que la investigación proveería el conocimiento de base para la**

**política y la práctica. Estas expectativas han tenido que ser atemperadas a la luz de la experiencia. La razón no está en la pobre calidad de la investigación educativa, en su volumen insuficiente o en la falta de mecanismos de transferencia. Un factor más básico es que el conocimiento para la mejora de la educación es en gran parte (algunos estiman que entre el 70-90%) de naturaleza tácita. Y el intercambio y desarrollo del conocimiento tácito requiere procesos e estructuras diferentes que la producción e implementación de la investigación. Las redes resultan especialmente apropiadas. Es más, para ser capaz de usar el conocimiento codificado se necesita conocimiento tácito complementario, porque el primero no tiene sólo un componente informativo, sino también social y la gente necesita desarrollar “significaciones interpretativas” para poder usarlo. Las redes ayudan a desarrollar este conocimiento complementario. La interacción entre el conocimiento tácito y codificado que las redes procuran actúa como el generador de la creación de conocimiento.<sup>16</sup>**

A pesar de que las redes tienen manifestaciones muy diversas, resulta útil distinguir entre los tres tipos siguientes de redes, aunque en la práctica pueden también ofrecerse combinados:

“Comunidades de prácticas” que son redes creadas por la necesidad que tienen los gestores y expertos de encontrar soluciones a problemas prácticos. El conocimiento intercambiado y embebido en estas redes es a menudo no codificado. El intercambio suele basarse en la formulación y reformulación de experiencias, en la redundancia y las metá-

<sup>16</sup> Hans F. Van Aalst (2003), “Networking in Society, Organisations and Education”, en OECD, *Schooling for Tomorrow. Networks of Innovation. Towards New Models for Managing Schools and Systems*, OECD, Paris, p. 35-36.

foras, en conocer quién sabe. Algunas redes de este tipo combinan una base de datos de experiencias codificadas bien organizada con investigación y comunicación interactivas rápidas.

La “organización en red” que puede describirse como “una cooperación implícita o explícita entre organizaciones autónomas mediante el establecimiento de relaciones semiestables”. La organización red añade valor a cada uno de los miembros poniendo al alcance de cada uno las competencias y posicionamiento de los otros. La “comunidad virtual” que es una expresión utilizada para cubrir una amplia variedad de comunidades que utilizan las TICs para intercambiar información, construir influencia pública y obtener resultados específicos. Es una forma de importancia creciente para la gobernanza pública.

A pesar de ser la gobernanza mediante redes un fenómeno relativamente reciente que expresa la necesidad de asociaciones o partenariados múltiples para conseguir la realización más eficaz e innovativa de los intereses públicos, la OCDE<sup>17</sup>, en base a las experiencias conocidas ya ha podido elaborar unas primeras directrices estratégicas para la gestión de redes de interés público:

a) Asegurar que las metas de política propuestas para la red son consistentes a nivel central entre los diferentes departamentos y agencias de las Administraciones implicadas. Las redes no deben responder sólo ante un departamento o agencia sino ante todos los que resulten necesarios para el logro de sus propósitos. Los interactuantes en la red deben tener claro cuál es su papel en la formulación e implementación de la política o servicio de que se trate.

b) Adaptar el marco estratégico de la red a las necesidades de los intervinientes. La red sólo tiene sentido si cada uno de los intervinientes puede mejorar sensiblemente su responsabilidad específica, ya sea como gerente público, empresa, asociación cívica, institución académica, etc. Para ello es necesario transparentar tanto la contribución de cada parte a la estrategia común de la red como el aporte que de ésta podrá derivar cada uno.

c) Fortalecer la responsabilidad de los participantes. Ello exige que la gestión de la red no sólo defina las función de planificación estratégica, apreciación de proyectos o provisión de asistencia, sino que transparente además quién hace qué, quién representa a quién, quién responde de qué y ante quién, en una palabra, un mecanismo eficaz de distribución de las responsabilidades. Si las redes se convierten en una mecanismo de dilución de responsabilidades, quedarán en pie pocas de las virtudes que se postulan de las mismas.

d) La flexibilidad en la gestión de los programas públicos es una condición para el buen funcionamiento de las redes. Esta flexibilidad no impide un marco claro de distribución de funciones y responsabilidad entre las administraciones públicas responsables últimas de los servicios públicos y las redes de agentes diversos implicados en su mejor producción efectiva. Garantizar la flexibilidad de la red y la unidad de dirección política está dando paso a interesantes tendencias como la que reseñamos a continuación.

#### 9.4. CONSIDERACIÓN DE UNA MODALIDAD ESPECÍFICA DE GOBERNANZA: NUEVAS RELACIONES REGIONALES-LOCALES

<sup>17</sup> OECD (2001), Local Partnerships for Better Governance, OECD, Paris, p. 22-23

Como algunos autores<sup>18</sup> sugieren partiendo de la observación de la evolución de algunos campos administrativos, la solución de problemas públicos cuya definición cambia en el tiempo, que requiere además soluciones diferentes para los diferentes contextos locales-económico-sociales, requiere nuevos modelos de gobernanza que en lugar de suponer la sustitución de la burocracia por la red combinan estos dos rasgos aparentemente inconciliables: las burocracias formales y las redes informales. Este modelo supone un nuevo modo de concebir las relaciones entre el centro formulador y responsable democrático último de las políticas y la red de actores necesarios para la implementación de las mismas. El caso de la reforma de las escuelas en Chicago<sup>19</sup> se presenta como paradigmático para comprender no sólo el modelo sino las condiciones en que puede emerger. Se trata, además, de un caso que expresa desarrollos generales en Estados Unidos que han culminado en innovaciones de gobernanza en áreas tales como la regulación ambiental, el tratamiento de la drogadicción, la protección de la infancia y otros servicios a las familias en riesgo, la reforma de la policía y otros aspectos de la justicia criminal...

Exhaustos de muchas décadas de estéril antagonismo entre los defensores de más dinero para la escuela pública y los partidarios de su privatización y acceso mediante bonos; habiéndose relajado el doctrinarismo de unos y otros ante la evidencia de que las experiencias existentes sólo arrojaban éxitos parciales: más dinero para las escuelas por sí sólo no resultaba en mejores niveles de aprendizaje por los estudiantes; por su parte,

los programas piloto de privatización de escuelas mostraban lo difícil que resulta escribir contratos de desempeño y disciplinar a los proveedores.

Ante la urgencia de los problemas educativos (escuelas desbordadas, fracaso escolar creciente) los actores en conflicto se decidieron a explorar nuevas vías, sin necesidad de renunciar a las diferencias en valores. Sobre esta base y contando con la experiencia previa comenzaron a desarrollar un sistema que tiene los elementos siguientes:

Los actores locales (que son las escuelas individuales, es decir, los estudiantes, profesores y padres que las constituyen) a las que se concede libertad substancial para establecer sus metas de mejora de rendimiento así como los medios para alcanzarlas. A cambio las escuelas deben proponer medidas para evaluar sus progresos y para proveer información valiosa sobre su propio desempeño.

El centro (el departamento de educación municipal o estatal) que recoge la información provista por los actores locales y los ordena en base a medidas de su desempeño (periódicamente revisadas) que sustentizan los estándares de excelencia y las definiciones de lo inadecuado. En los mejores casos, el centro provee asistencia a las escuelas que no avanzan tan positivamente como sus similares. Eventualmente impone sanciones a las que experimentan fracasos continuados.

Este sistema incrementa la innovación local porque permite a las escuelas

<sup>18</sup> Charles Sabel y Rory O'Donnell (2001), "Democratic Experimentalism: What to Do About Wicked Problems after Whitehall", en OECD, Devolution and Globalisation. Implications for Local Decision-Makers, OECD. Governance: Paris.

<sup>19</sup> La exposición que hacemos de este caso está tomada de Sabel y O'Donnell, cit., p. 84-90.

verificar, dentro de límites ciertos pero amplio, sus supuestos acerca de lo que funciona mejor. Al mismo tiempo hace que esta discreción local sea suficientemente transparente para asegurar la responsabilidad pública, permitiendo que cada escuela local aprenda de la experiencia de las otras articuladas con ella en red y que el centro y la comunidad (la 'polity') obtenga lecciones de la experiencia de todas. De este modo se crea un marco para aprender lo que resulta actualmente factible en general y para cada unidad local. No se presume que el centro conozca o puede conocer esto a través de procesos de consulta para trasladarlo después en una reglamentación que las unidades locales simplemente ejecutarían. La política educativa se expresa en un marco amplio que permite experimentar la discrecionalidad de las unidades locales dentro de una gestión transparente sujeta a responsabilidad por resultados. Esto permite que cada escuela conozca cuando está por debajo de los estándares medios esperados y se esfuerce por alcanzarlos a la vez que incentiva a las escuelas sobresalientes a seguir avanzando, investigándose siempre por la red y el centro y poniendo a disposición de todo el sistema las razones de los éxitos y los fracasos. Esta arquitectura institucional es experimentalista en la medida que toma su punto de partida como arbitrario y lo va adaptando al proceso de aprendizaje permanente que procura las relaciones entre el centro y la red de unidades locales. El marco de política para las unidades locales evoluciona constantemente como lo hacen las metas, los medios para alcanzarlas y los criterios de información y evaluación de las escuelas locales. El sistema facilita el involucramiento en la mejora permanente del rendimiento escolar de los padres, profesores, directores, administradores y políticos.

Este modelo no emerge por diseño sino fruto de una dura experiencia de la administración municipal. El sistema escolar de Chicago comprende 560 escuelas básicas y 12 secundarias. Chicago fue una de las últimas ciudades norteamericanas en superar el 'spoils system' educativo mediante la construcción de un sistema burocrático altamente profesionalizado. El departamento educativo municipal gestionaba centralizadamente el presupuesto, las compras y las decisiones de personal; establecía los planes educativos y la programación escolar así como la selección de textos. Dentro de este marco, la responsabilidad por el aprendizaje en las aulas se confiaba a los profesionales de la docencia quienes respondían según sus propios estándares profesionales y a la dirección de los centros configurados como jerarquías burocráticas.

El sistema se fue haciendo progresivamente más centralizado, más sindicalizado, más caro, menos receptivo a los cambios del entorno y menos responsable. Con el movimiento de derechos civiles surgió la crítica de que el sistema educativo ignoraba las demandas de la diversidad local. Las regulaciones centrales bloqueaban el ajuste local: los profesores ni siquiera podían programar reuniones para la mejora del funcionamiento de sus escuelas sin el permiso del departamento de educación. La situación fue empeorando y a mediados de los 80 la ciudadanía estaba tan frustrada que emergió un movimiento protagonizado por empresas locales y grupos sociales muy diversos pidiendo la demanda de la descentralización del sistema, elaborando programas al respecto y creando redes de discusión y apoyo.

La primera ruptura con este sistema burocrático profesionalizado se produjo en 1987 y se tradujo en una forma meticulosa y

convencional de descentralización. El ímpetu para la reforma vino de una huelga de profesores –la novena en los diecinueve años precedentes que vino a simbolizar la impotencia del sistema. El conflicto levantó el compromiso de círculos amplios con proyectos nuevos proyectos educativos. El resultado fue una alianza entre dos movimientos reformistas importantes (‘Diseños para el cambio’ y ‘la asociación de empresarios locales’) a favor de nueva legislación estatal que permitiera la descentralización. Bajo esta descentralización cada escuela tenía que ser gobernada por un consejo escolar local elegido compuesto, para las escuelas básicas, por seis padres, dos profesores, dos miembros de la comunidad y el administrador principal. Los institutos de secundaria añadían un miembro más en representación de los estudiantes. Los consejos escolares tenían atribuido el poder de contratar y despedir al administrador principal, preparar el presupuesto y desarrollar planes integrales trianuales de mejora. Como parte del compromiso con la comunidad empresarial, los proponentes de la descentralización aceptaron un sistema de seguimiento por resultados a cargo de una oficina central creada con este propósito. Los primeros resultados del sistema fueron mixtos: algunos consejos escolares hicieron uso sabio de sus poderes, otros no. Hubo casos de corrupción. La realidad de la descentralización hizo evocar las virtudes de la centralización.

El siguiente y decisivo desarrollo reformista fue la aprobación en 1995 de nueva legislación clarificando la relación entre la gobernanza central y local del sistema y manifestando una nueva división del trabajo entre estos niveles. La nueva ley incrementó los poderes y capacidad de los consejos escolares para proseguir su propio curso de acción, pero simultáneamente incrementó también

los poderes del departamento central para intervenir en el caso de que los resultados de los centros locales fueran insatisfactorios. Por ejemplo, para incrementar la capacidad y autonomía local, el dinero que anteriormente el departamento de educación pasaba a las escuelas para fines específicos –por ejemplo zonas deportivas- se asignaría ahora en bloque para gastarlo como sugirieran las cambiantes circunstancias locales. La autoridad sobre los ingenieros de construcción a los vigilantes pasó del departamento de educación a los consejos escolares. La determinación del tamaño de la clase y la programación del año académico fueron excluidos como contenido de las negociaciones entre el departamento de educación y el sindicato de profesores y se asignaron a las negociaciones locales. La aplicación de la nueva ley requirió formación adicional (financiada por el departamento central) para la preparación de los presupuestos escolares y los planes de mejora así como para la selección de los administradores principales. Para incrementar la responsabilidad de las escuelas locales la ley autorizó al departamento de educación a intensificar la supervisión de las escuelas de pobre desempeño y a colocar a las más pobres –considerando tales todas aquellas en las que menos del 15% de los estudiantes se hallaban por debajo de los estándares nacionales- en una lista de escuelas a prueba o en remedio. Todas estas escuelas serían inspeccionadas por un “equipo de intervención” que asesoría al consejo escolar local y al equipo profesional de la escuela sobre cómo mejorar el gobierno, la administración y la instrucción en la misma.

En la práctica los consejos escolares son suficientemente autónomos para emprender una reorganización fundamental de las escuelas locales, mientras que los equipos de intervención central tienen capacidades

remediales para establecer la responsabilización, pero de un a manera que reduce el peligro de reversión al control centralizado. De este modo, en los planes trianuales de mejora los consejos escolares locales pueden proponer programas especializados en, por ejemplo, danza o negocios, métodos innovativos para la enseñanza de disciplinas como las matemáticas, o pedagogías nuevas y colaborativas ampliamente aplicables a casi todo el currículo. En los mismos planes los consejos escolares pueden obtener financiamiento para construcciones que faciliten las reformas curriculares o haga las escuelas más acogedoras. Un consejo escolar ambicioso puede reorientar la escuela y sus métodos para poner el aprendizaje al servicio de un proyecto social o viceversa: se dio el caso de una escuela que fue redireccionada como academia de enseñanza de un currículo agro-céntrico mediante el método de experimentación directa considerado por el administrador principal y por una parte del consejo escolar (aunque sólo por una minoría de los expertos en educación) especialmente beneficioso para los estudiantes desaventajados.

Por su parte, los funcionarios del nuevo departamento central ejercen su autoridad para complementar, no para desafiar, la autonomía local. Hasta cuando una escuela funciona tan mal que su cierre resulta inminente, el nuevo departamento central no emite directivas para su reconstrucción. En lugar de ello, el propósito principal del equipo de intervención es ayudar al consejo escolar a preparar un “plan de remedio” para remover los bloqueos a la discusión y la toma de decisiones local que están impidiendo la mejora por medios normales. Sólo si estos planes de cambio radical fracasan la escuela acaba siendo “reconstituida” y los profesores y el administrador principal tienen que so-

licitar nuevos empleos. Esto significa que la intervención consiste más en analizar con los participantes locales las causas de sus dificultades que proponer, o mejor imponer, medidas concretas de reorganización. La responsabilización mediante los planes de remedio no planta, en otras palabras, la semilla de la recentralización.

Existen primeras indicaciones de que la nueva maquinaria institucional funciona. Una medida cruda del interés y de la participación de los padres en la reforma escolar es que la elección para los consejos escolares locales atrae candidatos competentes en número suficiente. Y a pesar de que podría esperarse que sólo las comunidades ricas sacan provecho de las nuevas instituciones, lo cierto es que las comunidades pobres han hecho tan buen uso del control local como aquéllas. Los estudios que ordenan los consejos escolares por su eficacia en el uso de los planes de mejora muestran que los mejores se encuentran indistintamente localizados en distritos pobres, de clase media o alta. El rendimiento estudiantil está creciente pero hasta hoy no en una pauta que pueda ser directamente conectada a los efectos de la descentralización...

Otros estados tales como Texas, Florida y Kentucky están construyendo instituciones para la evaluación del desempeño de las escuelas y sus estudiantes. En lugar de establecer niveles mínimos uniformes de desempeño para unas y otros como fue habitual en los 80, los nuevos sistemas fijan estándares para la mejora de las escuelas y los redefinen periódicamente a la luz de la experiencia ganada. En lugar de focalizarse exclusivamente en medidas globales de resultados (notas de matemáticas, tasas de graduación) los nuevos sistemas proveen medidas más afinadas de

aprendizaje (habilidad para formular un problema matemático, habilidad para elegir y manejar el formalismo apropiado). Estos estándares orientadores y operacionales permiten a los profesores y a los estudiantes ver de dónde vienen los problemas y corregir lo necesario antes de que se ramifique. Finalmente, en lugar de sancionar a los desempeños más pobres, los nuevos sistemas proveen recursos en forma de programas de desarrollo profesional para profesores, infraestructura para el intercambio de experiencias y fondos para el plan de mejora de cada escuela local. En resumen, todos estos estados y muchos otros que siguen su ejemplo están deviniendo nuevos centros de experimentación, completando y reforzando así las reformas de gobernanza ilustradas en la experiencia de Chicago.

La arquitectura institucional y organizativa expuesta para la educación puede ser lógicamente trasladable a otros ámbitos del actuar administrativo como la salud, la prevención y represión de la criminalidad, los servicios a la infancia y las familias, la protección medioambiental y otros muchos. La clave está no sólo en la red de proveedores locales de servicios sino en la importante función jugada por el departamento central. Éste no pretende tener el conocimiento necesario para agotar la toma de decisiones sobre el servicio. Lo que hace es establecer un marco para la experimentación mediante la definición de problemas amplios, el establecimiento de estándares provisionales, la medición del desempeño de los centros locales, la ayuda a los de pobre desempeño, y la revisión general y continuada de estándares y metas conforme a los resultados observados.

El proveedor de servicios, el solucionador de los problemas es siempre la unidad

local. Es ella y no el departamento central quien experimenta con las diversas soluciones disponibles, combina diversos paquetes de servicios prestados a través de diversos medios en función de lo que las circunstancias aconsejan. Vistas aisladamente estas unidades locales se comportan como las redes antes mencionadas sin demasiado cuidado de cruzar jurisdicciones competenciales. Pero lo decisivo es que no actúan aisladamente. Cada unidad local de la red responde ante el centro y ante sus bases locales –de las que emerge el consejo escolar local- las cuales participan en la formulación de sus planes y las evalúan en función de las metas establecidas y en comparación al desempeño de otras unidades locales de características similares. Se trata de un sistema de responsabilidad diferente al que se deriva de la administración burocrática y de la gerencial basada en la relación principal-agente. Pero se trata de una responsabilidad y disciplina real y de una ayuda efectiva al aprendizaje sistémico.

El modelo que de gobernanza que acaba de exponerse cambia también la función del legislador. La Ley no puede pretender realizar el diseño institucional y organizativo completo. Su función es “enmarcar el marco”: crear un espacio amplio dentro del cual los Ministros puedan facilitar la búsqueda y la evaluación de soluciones. Esto no significa que la delegación tradicional de los legislativos en la burocracia se haya ampliado. Los Ministros no están autorizados a llenar los detalles de las en nombre del legislativo. Estos detalles van a ser rellenados experimental y cambiantemente, en condiciones de transparencia y responsabilidad similares a las antes indicadas, por las unidades administrativas locales, por los ciudadanos y sus representantes y por los grupos de interés afectados por el servicio en cuestión, todos

ellos crecientemente organizados en red/es. Se trata de un cambio importante que expresa nuevas combinaciones entre democracia representativa y participativa.

*Este artículo fue publicado en la Revista "Gobernanza" Nº 27, Barcelona, España con motivo de conmemorarse el segundo aniversario del fallecimiento del autor Joan Prats Catalá*

# POLÍTICAS PÚBLICAS: LA NECESIDAD DE EVALUAR LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Marina Beatriz Marsili

## RESUMEN

Considerando que la **evaluación** de los **resultados** obtenidos como consecuencia de las **políticas públicas** puestas en marcha, permite detectar el **impacto** generado, identificar desvíos, corregirlos y asignar responsabilidad a los funcionarios públicos a cargo de su ejecución, se analizó el caso de la Sociedad del Estado Municipal de Transporte Urbano de Rosario, identificaron **indicadores** y evaluaron los valores alcanzados en términos de **eficiencia social, eficacia, efectividad y economía** a los efectos de significar la importancia de contar con un **presupuesto por resultados**.

## INTRODUCCIÓN

El Estado tiene como propósito básico, y razón de su existencia, ejecutar aquellas políticas necesarias para procurar y profundizar el bien común. Es decir, se justifica a sí mismo desde el punto de vista filosófico, político y también funcional, en la medida en que su objetivo sea el bien común y las actividades que encamine se dirijan en ese sentido; mientras que las empresas privadas persiguen objetivos de carácter privado, básicamente de lucro.

Esto implica una diferencia sustancial que tiene efectos en todo sentido, inclusive desde el punto de vista de la eficacia operativa. Y si consideramos que el Sector Público ocupa un lugar neurálgico en el proceso de cambio estructural de la economía,

es que se deben analizar nuevas pautas de gestión y de asignación de responsabilidades y funciones en el seno del mismo.

En este sentido, Musgrave y Musgrave distinguen tres tipos principales de actividad presupuestaria en la Hacienda Pública: *“la provisión pública de ciertos bienes y servicios, conocidos como “bienes sociales”; los ajustes en el estado de la distribución de la renta y la riqueza, y las medidas que se ocupan del desempleo, la inflación y el crecimiento económico inadecuados”*. (Musgrave y Musgrave, 1991: 16)

La experiencia latinoamericana da muestras de la compatibilidad entre el crecimiento de la economía con una mayor concentración del ingreso y menor participación del Estado. Pero estos modelos se caracterizan por el incremento de las tensiones sociales cuyo correlato inmediato son fuertes inestabilidades políticas, situación que quedó evidenciada en Argentina hacia finales del año 2001, y se manifiesta en la actualidad en la hermana república chilena.

Por ello, y siendo que a través de la producción de bienes públicos o de la prestación de determinados servicios, el Estado puede intervenir en la economía corrigiendo los fallos del mercado y actuando como agente redistribuidor de la riqueza, es que se deben buscar herramientas que contribuyan a incrementar la capacidad institucional de éste para responder en forma rápida y directa a las necesidades colectivas, al tiempo que de

cuenta a la sociedad de las acciones llevadas a cabo.

Es así como en las últimas décadas adquirió un significado inusual, o más bien un nuevo papel, introducir variables de análisis asociadas a la actividad desarrollada por el Estado y a los resultados alcanzados como forma de reconocer el cumplimiento de los fines perseguidos por las políticas públicas diseñadas, identificar oportunidades e individuos, moderar las fallas o imperfecciones del mercado y evaluar la gestión desempeñada en pos del cumplimiento de los objetivos establecidos. Y en su defecto, dar cuenta de las falencias que presenta el sujeto, diagnosticar la evolución registrada en las políticas evaluadas y la posibilidad de resolución de los problemas presentados.

Abordando estos aspectos el análisis posa su atención en el presupuesto, como aquel instrumento que comprende las asignaciones financieras o recursos monetarios con que cuenta el Estado y que lo dotan de capacidad de compra y pago para la obtención a corto plazo de los medios necesarios para el cumplimiento de objetivos concretos definidos en el marco de la fase de planificación. Y fundamentalmente en el presupuesto por programas como aquella técnica que conjuga objetivos, metas, volúmenes de trabajo, recursos reales y financieros asociados al logro de los objetivos previstos.

En este sentido, el presupuesto por resultados se presenta con una visión de logro de resultados a favor de la población (Arnillas, F. 2007:3).

Es decir, la atención que presupuestariamente se centraba en el gasto ejecutado, y que luego se desplazó a través del presu-

puesto por programas hacia las relaciones insumo-producto, hoy requieren complementarse desde la óptica del destinatario de los programas públicos implementados. *“Esta técnica presenta elementos superadores de la técnica del presupuesto por programas pero no es una técnica que la reemplaza, sino que es complementaria. Si bien recoge una de sus características centrales, como es que en el proceso presupuestario se deben expresar claramente las relaciones insumo-producto y que la definición de políticas es el marco para definir la producción pública, enfatiza en el desarrollo metodológico de los indicadores de impacto o resultado”.* (Makón, M., 2005:4)

Este tipo de herramientas debe verse acompañado de la implementación de técnicas de evaluación periódicas que posibiliten detectar desvíos y corregirlos para poder al cabo del plazo fijado dar cumplimiento a la política pública definida; y de controles tendientes a asignar la responsabilidad de aquellos funcionarios públicos que no adecuaron el rumbo de su gestión para obtener los resultados esperados.

Entre las funciones socio-económicas que tiene el Estado y que buscan garantizar las necesidades básicas de la población se encuentran: la educación, vivienda, sanidad, transportes, seguridad, justicia, defensa, preservación medioambiental, políticas de igualdad, otras prestaciones sociales y provisión de equidad.

De éstas, el transporte urbano dota de movilidad y accesibilidad a los ciudadanos. No sólo es esencial en relación con la necesaria concentración del empleo y la producción dentro de la ciudad, sino que proporciona los enlaces indispensables al exterior de la misma. En las grandes urbes donde los índices de desigualdad quedan puesto más

en manifiesto, el transporte de pasajeros se presenta como un servicio indispensable de cohesión social, puesto que posibilita a determinados grupos la inserción en la vida económica de la ciudad y de movilidad social. Así, la existencia de un sistema de transporte gratuito se perfila como una posibilidad para el Estado de reducir la desigualdad y fomentar la educación y el empleo de fragmentos importantes de la sociedad, al mismo tiempo que reduciría el caos vehicular que sufren las grandes urbes.

Entonces, considerando que la evaluación y monitoreo de indicadores clave contribuyen a detectar problemas de desempeño en el seno del sector público y dotan de mayor transparencia al actuar estatal, y con fin de aplicar lo referido a una experiencia concreta, se procedió a analizar el caso de la Sociedad del Estado Municipal de Transporte Urbano de Rosario (Semtur) a los efectos de –a través de indicadores- medir los desvíos registrados entre la meta planificada, y el resultado alcanzado.

## 1. LA IMPLICANCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS EXTERNALIDADES

De acuerdo a la teoría económica, para determinar el nivel de servicios a prestar, precio, demanda y condiciones de producción, se debe atender al óptimo paretiano, o primer óptimo. En este punto único, se obtiene un equilibrio donde la demanda y la oferta serán eficientes, así como también el uso de todos los factores productivos. Sin embargo, un requisito fundamental para que esto ocurra, según la propia formulación teórica, es la existencia de competencia perfecta en el sector privado de la economía (Haveman, R, 1970: 34).

La existencia de fallos del mercado sirven de sustento para alejarse del óptimo de Pareto y desarrollar actividades desde el sector público. Joseph Stiglitz reconoce 3 razones por las que es necesaria la intervención del Estado. *“La primera está relacionada con el problema de los bienes públicos... Muchas externalidades entrañan la provisión de un bien público, como el aire puro o agua limpia... Los problemas de la búsqueda voluntaria de una solución eficiente son aún mayores si la información es imperfecta.*

*La segunda razón son los costes de transacción. Es muy costoso conseguir que los individuos se unan voluntariamente para internalizar estas externalidades... De hecho podría pensarse que el Estado es precisamente el mecanismo voluntario que han creado los individuos para internalizar las externalidades o reducir de alguna otra forma la pérdida de bienestar ocasionada por una...*

*La tercera razón por la que normalmente los mercados pueden no resolver satisfactoriamente el problema de las externalidades estriba en que los derechos de propiedad establecidos generan frecuentemente ineficiencias”.* (Stiglitz, J, 2004: 244)

Corresponde precisar que al referir a un bien público puro se dan dos principios de manera simultánea: no exclusión y la no rivalidad. Con respecto al primero, se da puesto que no existe forma alguna de excluir a ningún habitante de sus beneficios. En el primer caso se considera que *“los precios generados en el mercado provocarán una mala asignación de los recursos si la propiedad exclusiva no rige”* (Haveman, R., 1970: 36).

En el supuesto de la no rivalidad, se da ante cualquier número de consumidores, dado que la producción será siempre la misma. Es decir, este tipo de bienes se caracteriza por tener el costo marginal igual a cero. *“... De acuerdo con la regla esencial de la optimización*

del sistema económico de que el precio tiene que ser igual al costo marginal, el precio también tiene que ser cero. Es decir, el precio más eficiente de los bienes públicos desde el punto de vista del aprovechamiento de los recursos productivos, es cero" (Macon, J., 2002: 31).

Ahora bien, como la existencia de las dos condiciones no suele darse de manera simultánea por lo que en dicho caso se refiere a un bien público impuro. "Uno puede concluir que las autopistas tarifadas son ineficientes, porque por un precio menor ... más automóviles pueden circular con prácticamente ningún uso adicional de recursos. Es decir que el precio cero en lugar del precio positivo va a mejorar el bienestar con el mismo costo. Por consiguiente, es el precio de eficiencia". (Macon, J., 2002: 32)

Entonces, en el caso de la autopista por peaje se sacrifica eficiencia a favor de obtener fuentes de financiamiento. Y aquí es cuando se incorpora un nuevo concepto: congestión: "Se puede bajar la tarifa incluso hasta cero y reducir o eliminar la exclusión, pero sólo hasta cierto punto. Básicamente, hasta que el tráfico comience a aumentar lo suficiente como para causar congestión. En este caso, el costo marginal deja de ser cero y se vuelve positivo: mayor consumo de combustible, mayor desgaste del automóvil, mayor pérdida de tiempo, etcétera. El precio cero no es igual al costo marginal; el precio es menor que el costo marginal, y en consecuencia, se aparta del óptimo...". (Macon, J., 2002: 33)

## 2. NUEVAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ESTATAL

La necesidad de **reformar** las tareas administrativas realizadas en el sector público en pos de direccionarlas hacia el monitoreo, evaluación y seguimiento de los **resultados** obtenidos, se basa en que el Estado es

per se un sujeto asignador de recursos y corrector de fallas del mercado.

Como plantea Prats I Catalá, cuando se evalúa la burocracia o el *government* debe tenerse en cuenta los servicios que el Estado presta de manera directa o indirecta con el fin de satisfacer necesidades públicas, el modo en que se prestan y cómo se evalúan dichas prestaciones (Prats I Catalá J., 1999: 121). Por ello, las técnicas o modelos operativos a implementar deben sustentarse en el diseño de políticas públicas que a corto plazo se traduzcan en presupuestos públicos que incluyan valores meta a obtener, y análisis derivados de la aplicación de indicadores de eficiencia, eficacia, efectividad y equidad.

Para ello, se requiere partir del estudio horizontal de las organizaciones públicas o jurisdicciones analizadas del cual se han de definir "...los objetivos a perseguir, los resultados a obtener y la gestión a desarrollar, así como los planes para obtener los objetivos, con sus marcos temporales y proyectos asociados, con plazos e indicadores" a evaluar en un proyecto público. (Velázquez López, F, 2006: 264)

Los nuevos términos que se incorporan al estudio de los resultados alcanzados por el Estado provocan que tanto su naturaleza como su función social se revisen. "La acción pública tiene que justificar su utilidad en términos económicos y de apoyo social. Ya no basta con el mero hecho de la existencia, el ser público, para justificar su bondad, tampoco basta la producción y prestación de servicios. La legitimidad administrativa no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo" manifestará Rafael Bañón al estudiar el nuevo rol que le cabe a la Administración Pública. (Bañón, R., 1997:33)

En este sentido, no puede desaten-

derse el principio de la responsabilidad de los funcionarios públicos a cargo de dichas organizaciones o jurisdicciones. Este principio que es relativamente moderno, constituye una de las características fundamentales del gobierno representativo, dado que éstos se desempeñan siguiendo normas obligatorias que rigen su conducta y deben responder ante el pueblo por las consecuencias de sus actos u omisiones.

### 3. ¿CÓMO EVALUAR LOS RESULTADOS ALCANZADOS?

Si el objetivo de los funcionarios es dar cumplimiento a las políticas públicas, y por ello se concentrará la atención hacia el servicio y el bienestar social alcanzado a partir de su puesta en marcha, necesariamente el significado el término resultados variará. De esta forma, se considera el *“control a posteriori de los resultados como instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras...”*. (CLAD, 1998: 11)

Por ello, deben implementarse modificaciones organizacionales que posibiliten concretar las nuevas tareas requeridas. Es así que las políticas diseñadas deben definir objetivos perseguidos, incluir metas, identificar beneficiarios, procedimientos y responsables de seguimiento, monitoreo y control. Periódicamente, deben traducirse esas metas a alcanzar en presupuestos por resultados que las valoricen.

Ello conlleva la necesidad de reestructurar las tareas y actividades estatales de control y evaluación tendientes a garantizar el cumplimiento de las variables eficiencia, eficacia, economía, efectividad, equidad en base a las políticas públicas oportunamente

trazadas y comunicadas; estableciendo y definiendo nuevas técnicas de rendiciones de cuentas de parte de los funcionarios. Asegurando con ello la asignación de responsabilidades.

La evaluación del resultado alcanzado en los indicadores clave posibilitará dar por cumplimentado el objetivo perseguido, o bien detectar problemas de desempeño en el seno del sector público, incrementando la transparencia el accionar estatal a través de la revisión de procedimientos y su adecuación a las necesidades del bien público o servicio a prestar.

Siguiendo esta línea, se requieren establecer marcos normativos claros sobre los resultados a alcanzar por las distintas organizaciones públicas.

La existencia de pautas de control y evaluación de la **gestión** llevada a cabo por el Estado se consideran necesarias para profundizar las transformaciones requeridas para dar respuestas a la sociedad, garantizar la gobernabilidad y procurar un desarrollo económico, político y social basado en parámetros de solidaridad, equidad y eficacia.

Esto se enmarca en el nuevo paradigma sobre el rol del Estado y su relación con la sociedad, en el cual mejorar la gestión pública y sus resultados parecen ser el eje dominante (Abal Medina, J., 2006:23)

#### 3.1. LA PRESUPUESTACIÓN COMO HERRAMIENTA PARA EVALUAR

En cualquier organización se necesita prever un contexto integral con diferentes escenarios posibles que permitan decidir so-

bre el complejo espectro de alternativas futuras. En el proceso de previsión es común referirse a planificación-programación-presupuesto, utilizándolos indistintamente cuando se registra una escala jerárquica entre ellos, al mismo tiempo en que los distintos se interrelacionan desde un punto de vista sistémico en el proceso de toma de decisiones.

De esta forma, los planes a mediano y largo plazo se elaboran en términos agregados macroeconómicos para el conjunto de la realidad nacional, regional, provincial o municipal, sin expresar el nivel de concreción necesario para determinar los requerimientos que exige la acción cotidiana de gobierno, mientras que la materialización a corto plazo se realiza mediante una programación operativa anual.

Ella se traduce en el presupuesto, el cual es considerado el instrumento más idóneo para concretar y lograr el cumplimiento de propósitos definidos en el entramado de políticas públicas definidas.

Así, se constituye en una herramienta de programación económica anual, de gobierno y administración a partir de su traducción en un documento de la totalidad de recursos y gastos previstos para un ejercicio. Para su confección, se requieren estudios técnicos, financieros y definiciones que permitan establecer las previsiones de gastos necesarios para atender los servicios o productos fijados, y a su vez estimar los recursos disponibles para ello. Esto debe acompañarse de indicadores de desempeño que den cuenta del resultado alcanzado versus el objetivo de política trazado en un primer momento.

Entonces, una vez definidos los bienes y servicios a garantizar, la población

objetivo, los indicadores que se buscan modificar a través de la intervención del Estado (niveles de pobreza, desnutrición infantil, deserción escolar, cama/pacientes, déficit habitacional, etc.), deben incluirse metas a alcanzar a partir de la gestión pública asociados a los programas de gobierno implementados, ya sea relacionados a los procesos llevados a cabo para su consecución, inputs, outputs, como también el impacto que los mismos tuvieron en los destinatarios de dichas acciones.

*“Para comprender qué es el Presupuesto por Resultados es necesario recordar, que un objetivo fundamental de la administración pública es contar con un Estado capaz de proveer de manera eficaz, oportuna, eficiente y con criterios de equidad, los bienes y servicios públicos que requiere la población” (Mesa de concertación, 2008: 2)*

Esto necesariamente condiciona la forma de “trabajar” lo público, exponiendo qué se hace, para qué, a través de cuál programa e identificando dónde.

Las resistencias a incluir las reformas necesarias para ello vendrán no sólo de los responsables políticos que pasarán a rendir cuentas no de cuánto gastaron sino de los resultados obtenidos por aquellas acciones encaradas frente a una problemática, sino también de los agentes públicos responsables de la elaboración del presupuesto, de los encargados de diseñar y valorar las metas a alcanzar, y de aquellos que tengan a su cargo tareas de control. Y ello no será casual ya que se muta el universo de actividades públicas, quitando de encima los ojos de los comprobantes y situándolos en las actividades encaradas con el fin de resolver problemas críticos que afectan a la población, las formas utilizadas para ello, las voces de los alcanzados por esas acciones públicas, y la modifi-

cación o no de las situaciones preexistentes que motivaron el diseño de programa de gobierno sujeto a evaluación.

#### 4. ANÁLISIS DE CASO

La evaluación de los resultados obtenidos por un ente o jurisdicción pública debe comenzar por identificar el organismo a monitorear, priorizar entre los distintos procesos que lleva a cabo el ente, aquellos que se consideran destacados para dar cumplimiento al objeto, establecer con claridad la cartera de productos que produce el sector público, los objetivos perseguidos (volumen de bienes y servicios), y las técnicas en materia presupuestaria y de sistema de contabilidad e información utilizados.

En caso de no contar con indicadores meta expuestos en el presupuesto anual aprobado, se deben diseñar aquellos que permitan medir el cumplimiento de los objetivos trazados, definir las metas a alcanzar, y establecer un sistema de evaluación y control permanente de los resultados que se vayan produciendo. Con la información recabada, la opción es elaborar un tablero comando que agrupe los valores alcanzados en relación a las metas establecidas. La escala reconoce un intervalo de 1 a 3, y el puntaje evoluciona desde crítico –identificado con el color rojo- a estándar –ilustrado con el color verde-. Así, el mientras el color verde representa el valor asignado en el marco conceptual como meta, el color amarillo da la pauta de la necesidad de mantener monitoreada la evolución de la variable y el rojo da cuenta de la necesidad de diseñar y aplicar medidas correctivas.

Para traducir los conceptos vertidos en una exposición práctica, se efectuó un

relevamiento sobre el servicio de transporte urbano brindado a través de una sociedad pública municipal en la ciudad de Rosario.

En este sentido, cabe destacar que a comienzos del año 2002, el Ejecutivo Municipal revocó la autorización otorgada a una empresa administradora de 5 líneas urbanas debido a los reiterados incumplimientos en la prestación del servicio de transporte de pasajeros, y ante la ausencia de prestadores privados interesados en los mismos, se creó mediante Ordenanza N° 7.290 la Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario (Semtur). Corresponde referir en este punto que a diciembre del año 2010, la empresa municipal pasó a representar la cuarta parte de la oferta del sistema público de pasajeros.

Con respecto a la necesidad de contar con presupuesto que expliciten los recursos con que ha de contarse para prestar un servicio o producirse determinado bien, identifiquen indicadores y metas a alcanzar, es de destacar que en el caso de la Semtur, dicho instrumento no en caso de haberse confeccionado, no fue remitido al Concejo Municipal ni al Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Rosario durante sus primeros años de vida. **(ver cuadro n° 1)**

Así, con el fin de determinar si la asignación de recursos efectuada durante el ejercicio 2008 por la Semtur fue óptima, se analizaron los gastos incurridos y la utilización de mecanismos competitivos y transparentes de compras. A su vez, se evaluó el “costo-pasajero” arrojado comparado a los costos incurridos por los operadores privados en el mismo período de tiempo. (Las Heras, J., 2004)

Cuadro Nro. 1: Matriz de indicadores

Economía	Indicadores	RATIOS	VALORES
COMPRAS del ente	Ejecución Presupuestaria	Compras totales / compras presup. x 100	Entre 90 y 110%
	Participación licitación Pública	Compras mayores a 200.000 por lic. pública / compras mayores a 200.000 x 100	+ 90%
	Participación licitación Privada	Compras entre 14.000 y 200.000 por lic. privada / compras entre 14.000 y 200.000 x 100	+ 90%
	Concursos de precios	Compras entre 4.000 y 14.000 por concurso de precios / compras entre 4.000 y 14.000 x 100	+ 80%
	Con relación al sistema	Costeo-pasajero Costo-pasajero Semtur / Costo - pasajero Empresa del sector ... x 100 Idem con otras Empresas del sector	-115 %
Eficiencia	Indicadores	RATIOS	VALORES
PRODUCTIVIDAD del ente	Nivel de Producción	Producción real por producción presupuestaria	Entre 90 y 110%
En relación al sistema	Coefficiente de productividad	(Pasajero equivalente / Km por línea Semtur) / (Pasajero equivalente / Km histórica) x100  Idem con empresas del sector	+ 85%
DE RECURSOS - RECURSOS	Rendimiento precios de materias primas más signific.	Materia prima consumida a precio real / Materia prima a precio estándar x 100	- 105%
DE RECURSOS - PRODUCCIÓN	Eficiencia de la mano de obra por producto	(Choferes que no manejan / Total de choferes con asignación) x100 en términos reales y financieros	-20%
	Idem por materia prima más significativa	(Materia prima pagada / Total servicios prestados) / (Materia prima / Servicios estándar) x 100 En términos reales y financieros	-110%
RAZONES DE LIQUIDEZ	Liquidez corriente	Activo corriente / Pasivo corriente	+ 2
ESTRUCTURA DE CAPITAL	Solvencia	Patrimonio Neto / Pasivo	+1
	Inmovilización de la Inversión	Total Activo no corriente / Activo total	Signo positivo
	Financiación inversión moviliz.	Total Patrimonio / Activo no corriente	Más alto, menos solvente
	Ciclo financiero		-30 días
RAZONES DE RENTABILIDAD	Margen de gcias.	Utilidad / Ventas	+1
	Razón de costo sobre ventas	Costo / Ventas	-1
	Razón de operación	Costo + Gastos / Ventas	-1

Cuadro Nro. 1: Matriz de indicadores (Continuación)

Eficacia y efectividad	Indicadores	RATIOS	VALORES
DESEMPEÑO del ente	Servicios prestados	Pasajero / Kilómetro	Entre 2,69 y 2,93
		Tiempo programado / Tiempo realizado	entre 90 y 110%
	Antigüedad de la flota	Antigüedad promedio de la flota	entre 2,8 y 7,8
		Servicios prestados en relación a la media del sector	(Pasajero / Km SEMTUR) / (Pasajero / Km media del sector) x100 (Ingreso por Kilómetro recorrido SEMTUR / Ingreso Kilómetro recorrido media del sector) x 100
	En relación al sistema	(Pasajero / Hora SEMTUR) / (Pasajero / Hora media del sector) x100	entre 90 y 110%
AMBIENTE LABORAL del ente	Antigüedad de la flota en relación a la media del sector	((Número de coches antigüedad máx 7 años / N° de coches SEMTUR) / (Número de coches antigüedad máx 7 años / Número de coches media del sector)) x 100	+90% Entre 90 y 110%
	Ejecución Presupuestaria	N° de empleados reales / N° de empleados presupuestados	Entre 2,66 y 2,94
	Personal por vehículo	Número de choferes / Flota Personal total / Flota	Entre 3,24 y 3,92
	Rotación externa	((Bajas voluntarias / N° empleados Semtur) / (Bajas voluntarias / N° empleados Media del sector)) x100  (Despidos / N° empleados Semtur) / (Despidos / N°empleados Media del sector))	Entre 90 y 110%  Entre 90 y 120%
AREA CRITICA SERVICIO A CLIENTES	Grado satisfacción clientes	(Quejas clientes / Boletos vendidos) x 100	-10 %
		Opinión positiva	+ 50%

Fuente: Elaboración propia.

En función a que se parte de la presunción que los recorridos asignados a la empresa municipal presentan una relación pasajero/km menor a la que registra la media del sistema, es que la meta asignada se previó por encima de la misma.

Con respecto a la variable eficiencia se midió la relación pasajero/kilómetro; es decir, se relacionaron los insumos con el pro-

ducido, lo cual se complementó con un análisis de recursos utilizados.

Con el objetivo de medir la eficacia como parámetro de medida de la producción final en cumplimiento de una política pública, con prescindencia de los insumos utilizados para ello, se analizaron pasajeros transportados, nivel de inversiones, antigüedad de la flota, como su comparación con lo

que ocurría con las mismas líneas previo a la caída de la concesión de los prestadores del sector privado y el número de choferes/flota.

Estos últimos elementos indicativos del tipo de servicio que recibió la población y en este punto es de destacar que su utilización es imprescindible para el traslado de numerosas personas hacia sus fuentes de empleo y estudio puesto que, en función a cuestiones culturales, los usuarios de este medio de transporte son personas de bajos recursos que encuentran como bienes sustitutos para trasladarse la motocicleta o la bicicleta. Por ello, la opinión de los usuarios del sistema y las franquicias concedidas se presentan como indicadores de análisis de peso al analizar el impacto del servicio sobre la población objetivo.

#### 4.1. ECONOMÍA

Se destaca con respecto a la elaboración del cuadro tarifario del transporte en la ciudad de Rosario, que el mismo es efectuado por el Ente de Transporte y luego es el Concejo Municipal dispone la readecuación del valor del boleto.

Para ello, la Ordenanza N°7802 del 6 de enero del 2006 *“establece la metodología para el cálculo del costo tarifario total por pasajero (CT) que surge de dividir el costo total por kilómetro (CTK) por el índice Pasajeros equivalentes/kilómetro (PE/KM), que a su vez surge del cociente entre los pasajeros equivalentes transportados durante un año y los kilómetros recorridos por el sistema básico durante un año. Pasajeros equivalentes es el número de pasajeros del servicio básico que resulta de acumular el total de pasajeros que abonan la tarifa básica, más el número de pasajeros que por cualquier razón pagan una tarifa*

*distinta y la básica”*.

Es decir, se trata de una tarifa única o plana que reconoce algunas ventajas: es menos compleja para el usuario, minimiza costos de producción y gestión de las tarjetas magnéticas (medio de pago) y simplifica la gestión de venta y distribución de lo recaudado por el agente cobrador (Banco Municipal de Rosario). **(ver cuadro nº 2)**

Como surge del cuadro anterior, luego de determinado el costo total por kilómetro por pasajero equivalente, se restan las compensaciones originadas por el gas oil a precio diferencial, el fondo compensador y los subsidios procedentes del Sistema Integrado de Servicios de Transporte Automotor (Sistau).

Así, mientras el costo por kilómetro de la Semtur se ubica en la media del sistema, el índice de productividad se posiciona levemente por debajo del mismo. Así, mientras a octubre de 2008 el índice pasajero equivalente kilómetro ascendía a 2,584, el de la Semtur era inferior a él en 0,0264.

De lo descripto sobre los componentes que hacen a la estructura tarifaria, se desprende que restan corregir en el caso de la sociedad estatal algunos costos que se sitúan muy por encima del promedio de las empresas del sistema como son los gastos generales (+ 32,43%). En sintonía con ello, se encuadran los relacionados al personal administrativo y otros empleados que no integran la categoría conducción (+ 48,37%) y los relativos a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (+52,35%). Estos conceptos representan el 20,31% del subtotal de costos de la sociedad municipal previa deducción del pago de impuestos. Es decir, estos tres ítems que

**Cuadro Nro. 2: Análisis de costos comparativo entre la Semtur y la media del sistema  
Según estudio del ETR a Octubre de 2008**

Concepto	Grupo 5	Promedio Sist.	Dif. G5 - Prom.	%
Conducción	\$ 3,0057	\$ 2,9518	\$ 0,0539	1,79%
Combustible	\$ 1,0212	\$ 1,0980	\$ -0,0768	-7,52%
Lubricantes	\$ 0,0452	\$ 0,0499	\$ -0,0047	-10,40%
Neumáticos	\$ 0,1424	\$ 0,1601	\$ -0,0177	-12,43%
Mantenimiento y reparaciones	\$ 0,2596	\$ 0,3053	\$ -0,0457	-17,60%
Personal Adm., Playa y otros	\$ 0,7805	\$ 0,4030	\$ 0,3775	48,37%
Gastos generales	\$ 0,4622	\$ 0,3123	\$ 0,1499	32,43%
Honorarios profesionales	\$ 0,0389	\$ 0,0565	\$ -0,0176	-45,24%
Amortización material rodante	\$ 0,3315	\$ 0,3876	\$ -0,0561	-16,92%
Amortización inmueble y otros	\$ 0,0113	\$ 0,0078	\$ 0,0035	30,97%
Patentes	\$ 0,0147	\$ 0,0180	\$ -0,0033	-22,45%
Seguros	\$ 0,1252	\$ 0,1253	\$ -0,0001	-0,08%
ART	\$ 0,0873	\$ 0,0416	\$ 0,0457	52,35%
Tarjeta magnética	\$ 0,0057	\$ 0,0057	\$ 0,0000	0,00%
Renta sobre capital fijo	\$ 0,3528	\$ 0,5421	\$ -0,1893	-53,66%
Tarj. vendidas y no canceladas	\$ -0,1378	\$ -0,1320	\$ -0,0058	4,21%
<b>Subtotal costo por km</b>	<b>\$ 6,5464</b>	<b>\$ 6,3330</b>	<b>\$ 0,2134</b>	<b>3,26%</b>
<b>Impuestos</b>				
Impuesto Ingresos brutos	\$ 0,0945	\$ 0,0881	\$ 0,0064	6,77%
DRel	n/c	\$ 0,0272	n/c	
Imp. a los déb. y cred. Banc.	\$ 0,0409	\$ 0,0413	\$ -0,0004	-0,98%
Derecho de fiscalización	n/c	\$ 0,2832	n/c	
Adm. sistema prepago	\$ 0,3206	\$ 0,3249	\$ -0,0043	-1,34%
<b>Costo total por km</b>	<b>\$ 7,0024</b>	<b>\$ 7,0977</b>	<b>\$ -0,0953</b>	<b>-1,36%</b>
Pasajero equiv. Km anual	2,5576	2,584	-0,0264	-1,03%
<b>Costo total por pasajero</b>	<b>\$ 2,7380</b>	<b>\$ 2,7470</b>	<b>\$ -0,0090</b>	<b>-0,33%</b>
Fondo compensador	n/c	\$ 0,8910	n/c	
Subsidio Nación	\$ 0,3540	\$ 0,3719	\$ -0,0179	-5,06%
Subsidio gas oil	\$ 0,3445	\$ 0,3851	\$ -0,0406	-11,79%
<b>Costo neto por pasajero</b>	<b>\$ 2,0390</b>	<b>\$ 1,9010</b>	<b>\$ 0,1380</b>	<b>6,77%</b>

Fuente: Ente de Transporte de Rosario. Elaboración propia.

dan cuenta de la quinta parte de la estructura de costos del ente, se presentan como ineficientes con relación al sistema, según la fór-

mula aplicada por el ente regulador a la hora de fijar el valor tarifario unitario del servicio. (Marsili, M., 2009: 23)

Asimismo, se destaca que si bien el total de costos antes de considerar impuestos se sitúa por encima de la media, el costo total por kilómetro se halla por debajo de ésta en función que la empresa estatal no tributa Derecho de Registro e Inspección (DReI) ni de Fiscalización. Ello encuentra fundamento técnico en que se está frente a la presencia de un caso de confusión de patrimonios públicos y les cabe el principio de comunicabilidad de patrimonios entre la administración centralizada y la descentralizada, puesto que se trata de relaciones interadministrativas en las que se vinculan dos personas estatales de la misma órbita (Barra, R., 1980: 180).

El índice de productividad que se sitúa por debajo de la media, el costo total por pasajero se mantiene debajo del promedio que arroja el sistema. Como consecuencia de la desigual distribución de subsidios, finalmente el costo neto por pasajero establecido por el ETR en función al análisis sobre la estructura de gastos de la Semtur era en octubre de 2008 un 6,77% superior al del conjunto de empresas para el mismo período, con lo cual la tarifa fijada para el transporte no le permitía cubrirlos.

Luego, en función a ello, sobrevino el dictado de la Ordenanza N° 8.302 que modificó los criterios de asignación en beneficio de las firmas con índices de productividad por debajo de la media ya que claramente se visualizaba una desventaja de la Semtur con respecto a las demás empresas integrantes del TUP.

#### 4.2. ESTRUCTURA DE EROGACIONES: AÑO 2008

Con el fin de analizar los gastos operativos que afrontó la sociedad para prestar

el servicio, se tomaron los valores expuestos en los estados contables del ejercicio 2008 y se tradujeron los costos en relación a los kilómetros recorridos por la empresa en el mismo período de tiempo, de manera de contar datos unitarios susceptibles de comparación con la estimación elaborada por el Ente de Transporte a octubre de 2008.

**(ver cuadro n° 3)**

A los egresos detallados en el cuadro, restan adicionarle \$ 1.577.797,28 erogados en concepto de alquiler de unidades, lo que en término de kilómetros recorridos representan \$ 0,15 por cada uno.

De ello surge la existencia de diferencias sustanciales en algunos conceptos como los derivados de “administración del sistema prepago”, “amortización de inmueble y otros”, “personal”, “combustible”, “neumáticos”, “mantenimiento y reparaciones”, tanto en términos absolutos como relativos. Y se evidencia un elevado gasto en personal, tanto en términos absolutos como relativos, esto es considerando lo que representó el concepto durante el 2008 sobre el total de la estructura de costos de la empresa. En tanto, mientras en términos relativos con relación a la totalidad de costos en el estudio del ente regulador se le asigna a la Semtur un 10% más que a la media asignada al sistema, lo efectivamente erogado resulta significativamente mayor, llegando a duplicar dicha diferencia.

#### 4.3. EFICIENCIA

El índice de productividad es un componente clave no sólo por tratarse del principal indicador de eficiencia sino también por significar un dato determinante a la hora de establecer la tarifa del transporte.

**Cuadro Nro. 3: Gastos por kilómetro de la Semtur.  
Comparativo erogado ejercicio 2008 con estudio ETR a Octubre de 2008**

Concepto	Costo s/ balance sumas y saldos			Costo estimado ETR	
	Totales	por km.	%	Grupo 5 **	%
Conducción*	36.235.574,26	3,41	67,11%	3,0057	45,14%
Combustible **	1.650.836,82	0,16	3,06%	0,6767	10,16%
Lubricantes	231.250,52	0,02	0,43%	0,0452	0,68%
Neumáticos	362.831,28	0,03	0,67%	0,1424	2,14%
Mantenimiento y reparaciones	3.298.015,29	0,31	6,11%	0,2596	3,90%
Personal Adm., Playa y otros *	416.475,72	0,04	0,77%	0,7805	11,72%
Gastos generales	4.052.307,60	0,38	7,50%	0,4622	6,94%
Honorarios profesionales	435.903,94	0,04	0,81%	0,0389	0,58%
Amortización material rodante	2.331.778,05	0,22	4,32%	0,3315	4,98%
Amortización inmueble y ot.	859.578,65	0,08	1,59%	0,0113	0,17%
Patentes	101.869,34	0,01	0,19%	0,0147	0,22%
Seguros	846.779,94	0,08	1,57%	0,1252	1,88%
ART *	1.196.208,28	0,11	2,22%	0,0873	1,31%
Tarjeta magnética	360.811,46	0,03	0,67%	0,0057	0,09%
Rentasobre capital fijo		0,00	0,00%	0,3528	5,30%
Tarj. vendidas y no canceladas	-1.091.845,20	-0,10	-2,02%	-0,1378	-2,07%
Impuesto Ingresos brutos	552.887,52	0,05	1,02%	0,0945	1,42%
Imp. a los déb. y cred. Banc.	561.696,96	0,05	1,04%	0,0409	0,61%
Adm. sistema prepago	1.593.185,39	0,15	2,95%	0,3206	4,82%
<b>Totales</b>	<b>53.996.145,82</b>	<b>5,09</b>	<b>100,00%</b>	<b>6,6579</b>	<b>100,00%</b>
Kilómetros recorridos			10.612.183		
*Los registros contables clasifican el personal de conducción y playa por un lado, y el administrativo por otro					
** El monto se expone neto del subsidio recibido					

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a la Sociedad del Estado Municipal de Rosario, se visualiza un deterioro constante en el índice de productividad que encuentra su punto mínimo en el año 2009. Ahora bien, si se analiza la situación del sistema de transporte urbano de pasajeros, se verifica idéntica situación puesto que se constata un marcado retroceso de la demanda que de 2,70 de pasajeros equivalente kilómetros transportados en el año 1992, pasó a registrar un índice de 2,58, según surge del estudio de costos del Ente de Transporte a octubre del 2008, y de 2,47 en el año 2009. Ello a la par de presentar en el mismo un marcado descenso

en los kilómetros recorridos por las distintas líneas del sistema.  
**(ver cuadro n° 4)**

#### 4.4. ANÁLISIS FINANCIERO

La situación general de liquidez de la Semtur se presenta desfavorable en el período evaluado, que se ha ido agravando de ejercicio a ejercicio (0,95).

A pesar de los datos que arrojan los indicadores a corto plazo, se observa que el ciclo económico que presenta la sociedad

**Cuadro Nro. 4: Evolución del índice pasajero equivalente/kilómetro de la Semtur.  
Año 2005-2009**

Año 2005	Año 2006	Año 2007	Año 2008	Año 2009
2,64	2,62	2,54	2,53	2,47

Fuente: Semtur. Informe de situación expuesto en el Concejo Municipal de Rosario. Febrero de 2010.

–ajustando los valores expuestos en los estados contables– presenta un descalce financiero de 96 días en el ejercicio 2008.

El indicador de **solvencia** marca la dependencia al capital externo se redujo con relación al año anterior como consecuencia de los aportes de capital operados en el ejercicio contable que le precedió, llegando el indicador a 0,34 en el ejercicio 2008. En tanto, se observa que el 97 % del pasivo es de tipo corriente, y que el 95,69% del mismo responde a un descubierto bancario y a deudas sociales.

Como conclusión debe advertirse que la estructura patrimonial se encuentra desequilibrada por la fuerte presencia de capitales de terceros en el financiamiento de la inversión y la dependencia al cobro de los créditos de tipo corriente para afrontar las deudas corrientes.

Sobre la **mano de obra**, si bien los indicadores se presentan dentro de los valores asignados como meta, y levemente por encima de los que arrojó el sistema en idéntico período de tiempo por coches en circulación, los resultados obtenidos deben necesariamente contrastarse con las unidades que efectivamente se encuentran prestando el servicio en función de las frecuencias establecidas por el ente regulador y efectivamente prestadas por la empresa.

(ver cuadro n° 5)

#### 4.5. EFICACIA Y EFECTIVIDAD

La existencia de subsidios, franquicias y la extensión de los recorridos hacia zonas más distantes, que repercuten negativamente en la relación pasajero-kilómetro, al mismo tiempo benefician a sectores sociales más vulnerables por lo que se vislumbran como elementos a considerar en ocasión de llevar a cabo una evaluación de políticas públicas.

En palabras de Benítez y Bendomir, referir al transporte como prestación que el Estado debe garantizar, implica reconocer la trascendencia que este tiene en la sociedad actual, que exige la existencia de sistemas de transporte veloces, de alta capacidad, con niveles de seguridad y confort adecuados. (Benitez, S, y Bendomir, M, 2007:1)

Con el fin de analizar el grado en que la Semtur logró cumplir con su objetivo, se procedió a analizar la **población que se vio beneficiada** con el uso de este medio masivo de transporte, ello es considerando tanto las personas que abonaron boleto como las que se encuentran franquiciadas por la normativa local, el contexto en que desarrolla sus actividades la empresa municipal, los cambios en los recorridos registrados a los efectos de dar respuesta a la población obje-

Cuadro Nro. 5: Evolución del Personal ocupado de la Semtur.

Personal	2006	2007	2008	2009	Meta s/ matriz de datos	Sistema Año 2009
Dotación total	501	501	474	553		
Choferes	405	411	411	441		
Dotación/unidad	3,46	3,36	3,25	3,14	3,24-3,92	2,76
Choferes/unidad	2,79	2,76	2,81	2,51	2,66-2,94	2,38
Choferes que no manejan	24	25	16	10		
Ineficiencia por unidad	0,17	0,17	0,11	0,06		

Fuente: Informe Semtur año 2009.

tivo, los vehículos con los cuales la empresa recorrió las calles, y la opinión de los usuarios del servicio recibido.

**(ver cuadro n° 6)**

Para traducir lo expuesto a cifras puede referirse, y como surge de la lectura del cuadro anterior, el 10 % de los pasajeros transportados por la Semtur en el año 2008 lo hicieron con un costo de \$ 0, mientras que un 5 % lo hizo abonando la mitad del boleto. Con respecto al ascenso de pasajeros por kilómetro recorrido, se visualiza una importante diferencia de entre las distintas líneas.

**(ver cuadro n° 7)**

Así, mientras la Ronda del Centro presenta un índice pasajero/kilómetro por debajo de la media de la sociedad, la línea de trolebús se destaca por registrar un elevado índice, muy por encima de la media de la empresa y del sector en su conjunto. Esta misma situación se evidencia en otras líneas que registran un bajo ascenso de pasajeros como son la Línea de la Costa con un indicador deficiente y la 122 con una importante cantidad de usuarios por recorrido.

Ahora bien, analizando compara-

**Cuadro Nro. 6: Pasajeros transportados por la Semtur. Año 2008.**

Tipos de boleto	Pasajeros transportados	Part. %
Urbanos Normales con tarjeta magnética de dos viajes	12.136.862	39,67
Urbanos c/Dto x pago con tarjeta magnética de 6 viajes	8.467.927	27,67
Ocacional Normal x pago en efectivo	5.324.440	17,40
Estudiantes - medio boleto estudiantil	1.585.861	5,18
Mayores 69 Años (franquiciado 100% para jubilados)	2.129.630	6,96
Discapacitados / Acomp. (franquiciado 100%)	937.735	3,06
Vecinalistas / Bomberos (franquiciado 100%)	15.584	0,05
<b>Total de Pasajeros</b>	<b>30.598.040</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Ente de Transporte de Rosario. Elaboración propia.

**Cuadro Nro. 7: Servicios por kilómetros recorridos por la Semtur. Año 2008.**

Línea	Total de Pasajeros	Kilómetros recorridos	Pas/km.
113	2.905.588	1.072.912	2,71
116	2.364.848	990.367	2,39
120	2.231.036	845.548	2,64
121	2.294.385	879.780	2,61
122	7.621.712	2.332.456	3,27
123	2.701.539	923.280	2,93
133	4.843.808	1.948.331	2,49
ENOE	4.219	1.292	3,26
ENON	68.376	44.234	1,55
K (trolebus)	5.141.207	1.262.163	4,07
Línea de la Costa	106.991	76.798	1,39
Ronda Centro	314.331	235.023	1,34
<b>Totales</b>	<b>30.598.040</b>	<b>10.612.183</b>	<b>2,88</b>

Fuente: Ente de Transporte de Rosario. Elaboración propia.

tivamente con los servicios prestados por el sistema en su conjunto y la Semtur, es de destacar el rol que desempeñó el ente público y el crecimiento registrado desde su creación en el año 2002. No obstante ello, si bien la empresa administra la cuarta parte de las líneas de sistema urbano de transporte público, tanto el nivel de demanda como de ingresos se sitúa por kilómetro recorrido por debajo de la media del sector.

(ver cuadro n° 8)

Asimismo, si bien en el año 2009 el índice pasajero kilómetro del sistema (al igual que el indicador de productividad) sufrió un marcado deterioro como consecuencia de diferentes factores entre los que se destacó la crisis sanitaria originada por la Influenza H1N1, esta caída no fue excepcional sino que es resultado de una tendencia que se viene marcando en el sector desde el año 2006. Este dato invita a revisar el servicio diseñado puesto que la reducción de usuarios no encuentra correlato ni en el nivel de

actividad económica de la ciudad ni en las variaciones en las tarifas que se encuentran por debajo de las variaciones salariales registradas.

Y en este punto los kilómetros recorridos y la red estática se constituyen en indicadores de las frecuencias registradas y los cambios acaecidos a través del tiempo.

(ver cuadro n° 9)

Se evidencia efectivamente una caída en el servicio prestado puesto que si el nivel de kilómetros recorridos por las líneas de transporte urbano de pasajeros se redujeron a la mitad comparando la situación con la registrada en el año 1994, se incrementó la red estática que da cuenta de la cantidad de kilómetros por línea de colectivo en un 14%, con lo cual el intervalo entre unidad y unidad se extendió, cayendo en consecuencia la calidad ofrecida.

Si uno compara la caída de pasajeros

Cuadro Nro. 8: Servicios prestados por la Semtur en relación al sistema. Año 2009

INDICADORES	Semtur	Sistema	%
Pasajeros	35.708.522	139.957.332	25,51%
Kilómetros	12.700.014	48.729.649	26,06%
Pasajero/kilómetro	2,81	2,87	97,90%
Pasajero equivalente	31.408.142	124.012.409	25,33%
Pasajero eq./kilómetro	2,47	2,54	97,18%
Ingreso/kilómetro	3,96	4,07	97,18%

Fuente: Ente de Transporte de Rosario. Elaboración propia.

Cuadro Nro. 9: Kilómetros recorridos, red estática y pasajero/km del sistema  
Período 1994-2009

Años	Kilometraje Anual	KM Red estática	Pas. Eq. Kilómetro
1994	84.030.203	1.778,02	2,56
1998	70.485.492	2.032,26	2,12
2002	50.617.303	1.737,14	1,87
2009	48.729.649	2.023,40	2,54

Fuente: Instituto de Estudios del Transporte. UNR. Elaboración propia.

registrados en el sistema de transporte urbano rosarino con la registrada en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires en idéntico período, mientras la primera se caracteriza por la caída de kilómetros recorridos (calidad), el aumento de la tarifa (costo), y la importante reducción del ascenso de pasajeros (eficacia), la segunda presenta una tarifa constante en términos nominales durante el período analizado (2005-2009), un nivel constante en el servicio prestado y un crecimiento permanente de los pasajeros transportados, a contrapelo de la realidad registrada en la ciudad de Rosario.

(ver cuadro nº 10)

#### 4.6. RECORRIDOS Y POBLACIÓN ALCANZADA

Lo importante a destacar en este punto es que, tratándose de un servicio público, cobra importancia abordar el tema de la zona alcanzada por la Semtur, la extensión en los kilómetros recorridos para mejorar la llegada de los ómnibus y la población objetivo.

El área central de la ciudad de Rosario se halla comprendida por la avenida Pellegrini, el Bulevar Oroño y el río Paraná, lo que equivale a las zonas de transporte de 1 a 5 y que en términos de superficie equivale a 618 hectáreas. De acuerdo a estudios sobre densidad poblacional, residía -de acuerdo al censo nacional del año 1991- el 14% del total de la población de Rosario. En la referida zona, la principal característica es el uso residencial, concentrando las principales oficinas de administración pública, el 68% de los establecimientos educacionales y el 52% de los de salud. De allí su importancia neurálgica y el diseño de los recorridos de las líneas de colectivos. (Ministerio de Planificación Federal, 1998: 8-9).

(ver gráfico nº 1)

El área sur, que comprende las zonas de transporte 13, 20 y 21, se presenta como zona residencial de grupos medios y concentra casi la cuarta parte de la población, y se encuentran ubicadas las principales industrias establecidas en el ejido de la ciudad. El sector oeste, en tanto, se identifica con las zonas de transporte 17, 19, 30 y 31,

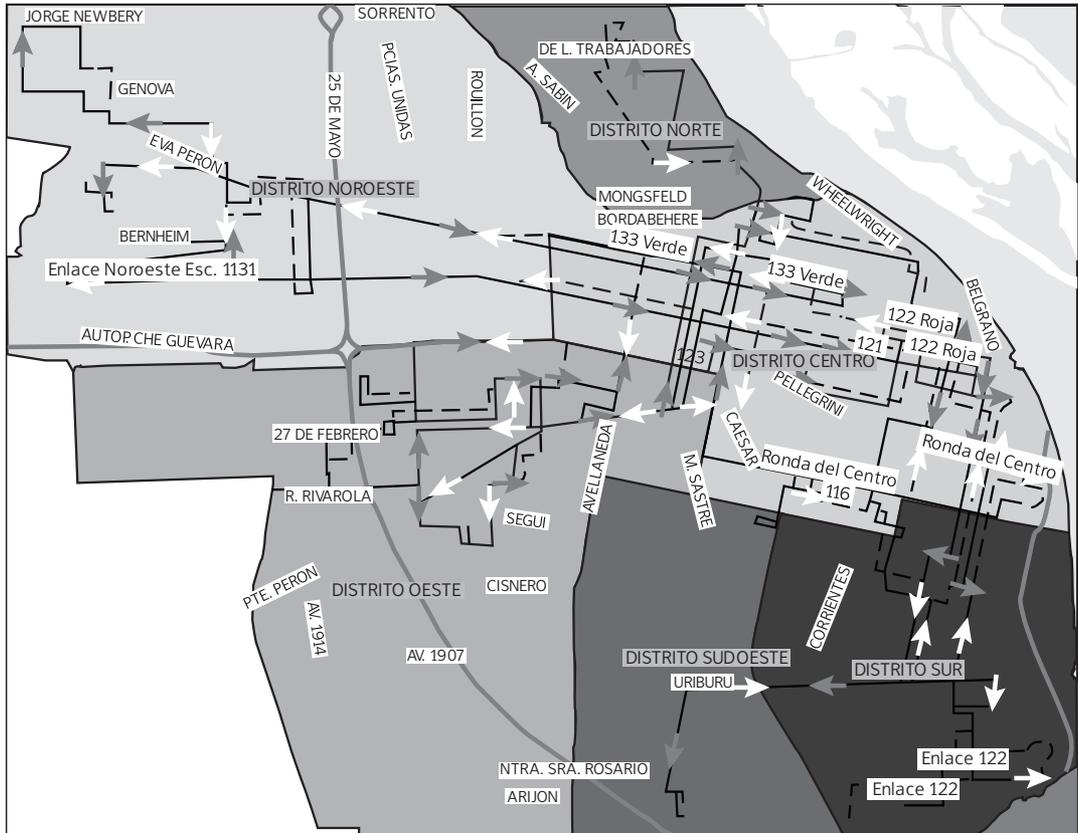
**Cuadro Nro. 10: Transporte automotor urbano de pasajeros en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. Años 2005-2009.**

Indicadores de funcionamiento	Unidad de medida	Transporte automotor urbano en la región metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires				
		2005	2006	2007	2008	2009
Líneas en servicio	Cantidad	135	135	135	135	136
Pasajeros transportados	Millones	1.551	1.630	1.670	1.636	1.536
Unidades en servicio	Cantidad	8.989	9.272	9.428	9.694	9.815
Kilómetros recorridos	Millones	719	726	719	732	733

Nota: Se incluye el servicio diferencial.

Fuente: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Secretaría de Transporte. Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT).

Gráfico No. 1: Recorridos Semtur. Año 2008.



Fuente: Infomapa. Municipalidad de Rosario. Página web: [www.rosario.gov.ar](http://www.rosario.gov.ar)

en el cual residen grupos sociales medios y medios bajos.

Se procedió a analizar el mapa de la ciudad de Rosario dividido de acuerdo a las zonas del transporte en las que históricamente se desagregó para el análisis de movilidad urbana, y según la densidad poblacional determinada en la Encuesta Origen-Destino llevada a cabo por la Municipalidad de Rosario en el año 2002. El mismo se encuentra cruzado por los recorridos de las principales líneas que explota la Semtur, en virtud del kilometraje registrado en el año bajo estudio, según las disposiciones vigentes a diciembre

del año 2001 y del 2008, independientemente de las modificaciones sufridas en el transcurso de este período.

Con respecto a la línea 113 cabe referir que comunica la zona sur con la norte sin pasar por el centro de la ciudad sino vía el macrocentro, presenta en términos numéricos un incremento en el recorrido de cada vuelta del 15,79%. De la lectura del gráfico 18 puede verificarse que dicha variación encuentra respuesta en dos cambios introducidos al recorrido dispuesto por la Ordenanza N°6747 del año 1999. El más significativo

afecta las zonas del transporte 8 y 15, mientras que el segundo involucra la zona 14. Ambas situaciones guardan relación directa con la instalación en la ciudad de Rosario de dos centros comerciales, con actividades recreativas para adultos y niños.

Las zonas de transporte atravesadas por la línea son nueve, presentando en términos generales baja cantidad de habitantes por kilómetro cuadrado, con excepción de la N° 13 en el extremo sur de la ciudad. Esto se vincula, sin lugar a dudas, con la relación pasajero kilómetro que presenta la línea (2,27) por debajo de la media de la empresa (2,53), según puede visualizarse en el cuadro 30.

La línea 116 presentó una variación aún mayor en los kilómetros recorridos, dado que el incremento fue equivalente a la quinta parte, sin embargo el índice pasajero kilómetro que registra es bajo (2,13). Dicho aumento involucra las zonas 3, 6 y 11 del transporte que anteriormente no se encontraban alcanzadas, extendiendo el recorrido hasta Bulevar Oroño y Avenida Juan José Cura en la zona sur. Por su parte, se modifica también el recorrido en la zona 30, Barrio Fisherton, para dar respuesta a las necesidades barriales.

La línea 120 prácticamente no registra cambios a considerar puesto que a pesar de modificarse algunas calles por las que transita, en cuanto a las zonas que atraviesa y los kilómetros en que se extiende el mismo no ha sufrido alteraciones a considerar.

La variación visualizada en el caso de la línea 121, del orden del 15%, se origina básicamente en la zona 31 donde el recorrido se extiende hasta el límite del ejido urbano, en el extremo del distrito oeste donde la den-

sidad poblacional no es muy elevada, pero donde no se registraba respuesta por parte del sistema de transporte público urbano. Luego se registran pequeños cambios en las zonas 2, 3 y 18 de menor envergadura. Así, el índice pasajero kilómetro se registra por debajo de la media (2,27).

La línea 122 reconoce en la actualidad dos banderas: roja y verde. Si bien el cambio en los kilómetros recorridos no es significativo, se verifica la existencia de una extensión muy superior a las demás líneas que explota la Semtur. No obstante ello, ésta presenta un comportamiento de doble carga que comunica el distrito sur con el centro y el oeste, presenta un importante índice pasajero kilómetro de 2,87.

Prácticamente inalterable se ha mantenido el recorrido de la línea 123 que en una extensión de un poco más de 25 kilómetros conecta la zona oeste con el centro de la ciudad. Esta línea presenta a su vez un importante índice de productividad que se sitúa -bajo estas condiciones- apenas sobre la media de la empresa municipal, en 2,60.

La principal variación en la cantidad de kilómetros a recorrer se verifica en el caso de la línea 133 que presenta un marcado incremento si se compara el vigente a diciembre del año 2001 y se lo relaciona con el del 2008. Por su parte, el indicador de productividad se situaba por debajo de la media (2,18).

El recorrido dispuesto por Resolución de la Secretaría de Servicios Públicos N° 034/01, tenía fecha de implementación el 9 de enero de 2001, con una distancia total de 26,80 kilómetros. En el año 2008, en tanto, se verifica que la línea 133 presenta el servicio verde y negro, con algo más de 47 kilómetros

de extensión cada una. En el caso del primer servicio la variación fue del 73,32% mientras que en el segundo del 74,35%. En el gráfico se expone el recorrido correspondiente al servicio verde.

Corresponde agregar que de un sistema de carga simple que tomaba los pasajeros en la zona sur, los trasladaba hacia el centro y viceversa, pasó a ser uno de carga doble conectando el sur, centro y noroeste de la ciudad. En tanto, esta línea junto con el servicio de trolebús presentan la mayor cantidad de pasajeros beneficiados con franquicias en el boleto, superando en un 50% la media de la empresa en el año 2008, como se exponen en el cuadro 44, cumpliendo un destacado rol social.

La línea K es la que presenta el menor recorrido y la variación que registra es pequeña en cuanto al kilometraje, ello guarda relación a su vez con la inelasticidad de la oferta puesto que requiere de cableados especiales del tendido de luz eléctrica. Por su parte, presenta la mejor relación “pasajero equivalente/km” de la empresa, constituyéndose por tal en más productiva, con un indicador de 3,63.

De la lectura del estudio desarrollado por el Ente de Transporte de Rosario a octubre de 2008, como consecuencia del servicio prestado, los costos netos por pasajero en el caso de la Semtur se situaron por encima de la media del sector; sin embargo, el costo de la empresa del estado municipal por kilómetro recorrido, se ubicó por debajo del promedio de las firmas del sistema.

Ello encuentra respuesta en las desventajas relativas asociadas a los recorridos que prestan las distintas líneas que explota,

muchas de las cuales se sitúan debajo de la media del sector de transporte urbano de pasajeros, puesto que si bien son de alto valor social presentan una menor relación de pasajero transportados por kilómetro recorrido dadas las distancias que ha de transitar para arribar a barrios periféricos con baja densidad poblacional. Esto se desprende básicamente de la lectura de los recorridos de las líneas 116, 121 y 133, donde los indicadores de productividad resultan por sí solo ineficientes. En consonancia con ello, se verifica que se trata de los tres recorridos que han sufrido mayores cambios.

#### 4.7. FLOTA

De acuerdo a la encuesta del año 1993 llevada a cabo por el Instituto de Transporte de la Universidad Nacional de Rosario el Estudio Integral de Transporte, la antigüedad promedio de los coches del sistema era de 5 años, a pesar de haberse registrado ese mismo año una importante incorporación de vehículos que mejoraron de manera marcada la capacidad productiva. De ello surge que la antigüedad de los coches de la Semtur no sólo encuadra en los parámetros establecidos por la normativa sino que comparando con situaciones históricas, es adecuado a las exigencias del servicio.

#### (ver cuadro nº 11)

#### 4.8. OPINIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE EL SERVICIO RECIBIDO

A los efectos de analizar el servicio prestado por las distintas líneas que componen el transporte urbano de pasajeros, el Ente de Transporte implementó una encuesta periódica que apunta a evaluar la calidad del mismo a través de un método directo. Para

ello, durante el cuarto trimestre del año 2008 se efectuaron 4.708 encuestas a usuarios del transporte público.

Para validar el procedimiento se sometió a la revisión por parte de una comisión ad-hoc de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario.

(ver cuadro nº 12)

De acuerdo a lo referido, la calificación promedio que le asignan a los distintos puntos de relevamiento es de 7,7 puntos, calificación que supera a la media del sistema. Sin embargo, se visualizan diferencias en el puntaje asignado en los distintos casos que

merecen ser destacadas como son la Ronda del Centro y la línea 122. En el primer caso, se verifica que el recorrido obtiene el mayor puntaje de la Semtur pero ello se sustenta en los puntos obtenidos con relación al servicio que ofrece la línea en materia de unidades y conducción, pero en materia de frecuencia e información sobre el recorrido recibe una puntuación muy por debajo de la media de la empresa y del sistema en su conjunto, a pesar de ser estos dos, los aspectos más objetados por los pasajeros sobre la totalidad de las líneas.

La línea 122 presenta la segunda calificación que obtuvo la Semtur de acuerdo al relevamiento oficial. Sin embargo la evaluación se destaca en virtud que la totalidad

Cuadro Nro. 11: Composición flota SEMTUR según antigüedad de las unidades.  
Año 2009

Antigüedad	Cantidad de coches	Participación %
menos de 3 años	12	6,82%
de 3 a 7 años	125	71,02%
más de 7 años	39	22,16%
Total	176	
Promedio	3 años y cuatro meses	

Fuente: Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Elaboración propia.

Cuadro Nro. 12: Opinión de los usuarios de la Semtur.  
Cuarto trimestre año 2008

Línea	Higiene de coches	Estado de unidades	Comodidad de asientos	Espacio interior	Frecuencia	Informac. s/recorrido	Infor. cuadros horarios	Atención choferes	Conducción	Promedio línea
113	8,7	9,2	9,1	8,6	6,9	7,2	2,9	9,2	9,2	7,9
116	8,6	9,8	9,6	9,2	4,9	5,8	2,0	9,3	8,9	7,6
120	7,1	7,4	7,3	7,3	5,5	7,2	5,0	9,0	8,9	7,2
121	7,3	8,6	8,5	7,3	5,9	6,7	2,6	8,7	7,9	7,1
122	9,2	9,6	9,6	9,1	7,9	7,1	2,8	9,5	9,0	8,2
123	7,3	8,6	8,5	7,3	5,9	6,7	2,6	8,7	7,9	7,1
133	8,3	9,3	9,4	9,2	6,4	6,5	2,9	9,2	9,3	7,8
Ronda Centro	9,3	9,8	9,9	9,7	5,8	5,8	5,1	9,8	9,8	8,3
K	8,7	8,8	8,9	8,7	8,7	6,0	2,3	9,5	9,1	7,9
Promedio	8,3	9,0	9,0	8,5	6,4	6,6	3,1	9,2	8,9	7,7
Prom. sist	8,1	8,9	9,0	8,6	6,7	6,6	2,8	9,0	8,7	7,6

Fuente: Ente de Transporte de Rosario. Elaboración propia.

de los puntos obtenidos supera la media obtenida por el sistema de transporte, siendo la deficiencia más marcada por los usuarios en dicha línea, la referida a la información disponible sobre los cuadros horarios.

#### 4.9. TABLERO COMANDO

Para el análisis de los resultados alcanzados, se exponen a continuación los valores obtenidos por la aplicación de los distintos indicadores analizados, y en relación a la meta trazada se identifica la situación que presentan cada uno de ellos.

Ello posibilita evaluar los distintos aspectos analizados, comparando los re-

sultados obtenidos con la meta planteada, monitorear los mismos a través del tiempo, y programar medidas correctivas en cada caso dependiendo situación detectada.

(ver cuadro n° 13)

#### CONCLUSIÓN

La **gestión orientada a resultados** se define como un modelo de administración de recursos públicos para el cumplimiento de acciones estratégicas definidas en un plan de gobierno. Modelo que se sustenta en la gestión y posterior evaluación de lo actuado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad. A

Cuadro Nro. 13: Tablero comando.

Indicadores de Economía	2008	Meta	
<b>Mecanismos de contratación</b>			
Participación licitación Pública	100%	90%	
Participación licitación Privada	100%	90%	
Concursos de precios	100%	80%	
<b>Costeo-pasajero</b>			
Costo pasajero Semtur / Costo pasajero Grupo 1	116%	-115%	Crítico
Costo pasajero Semtur / Costo pasajero Grupo 2	111%	-115%	Crítico
Costo pasajero Semtur / Costo pasajero Grupo 3	115%	-115%	Crítico
Costo pasajero Semtur / Costo pasajero Grupo 4	91%	-115%	Crítico
Costo pasajero semtur / costo pasajero sistema	107%	-115%	Crítico
<b>Indicadores de Eficiencia</b>			
<b>Coeficiente de productividad</b>	2,53		
Coeficiente de productividad del ente vs. 2005	96%	+.85%	Medio
en relación al sistema en el mismo período	98%	+.85%	Medio
en relación al sistema histórico (año 1992)	94%	+.85%	Medio
Chóferes no conductores/total chóferes	11%		
<b>Liquidez corriente</b>	0,27	2	Crítico
<b>Solvencia</b>	0,34	1	Crítico
<b>Inmovilización de la Inversión</b>	60%	50%	Crítico
<b>Financiación inversión inmovilizada</b>	0,43	1	Crítico
<b>Descalce financiero en días</b>	96 días	-30 días	Crítico
<b>Margen bruto de ganancias</b>	-14,28%	+.1%	Crítico
<b>Razón de costo sobre ventas</b>	103,59%	-90%	Crítico
<b>Razón de operación</b>	107,82%	-99%	Crítico

Cuadro Nro. 13: Tablero comando. (Continuación)

Indicadores de Eficacia y Efectividad	2008	2009	Meta
<b>Servicios prestados</b>			
Servicios prestados por el ente Pasajero / km	2,88	2,81	Entre 2,69 y 2,93
Pasajero / kilómetro en relación a la media del sector	97,77%	97,91%	entre 90 y 110%
Tiempo programado / tiempo realizado	n/d	-54,20%	entre 90 y 110%
<b>Ingresos</b>			
De la prestación / totales	77,57%	n/d	.+80%
Ingresos por Km Semtur / sistema (Sistau)	94,90%	n/d	entre 90 y 110%
<b>Egresos operativos / totales</b>	95,07%	n/d	.+90%
<b>Personal</b>			
Personal ocupado por vehículo	3,25	3,14	entre 3,24 y 3,92
Nro de choferes por flota	2,81	2,51	entre 2,66 y 2,94
Personal ocupado por vehículo en relación a la media del sector	n/d	113,77%	menos de 110%
Nº de choferes por vehículo s/ media del sector	n/d	105,46%	menos de 110%
Bajas personal s/ planta	5,39%	n/d	-.5%
Variación en el número de choferes	no registra variación	Se incorporan de Las Delicias	entre 90 Y 110%
<b>Antigüedad de la flota</b>			
Antigüedad de la flota del ente	n/d	3,33	entre 2,8 y 7,8
Antigüedad de la flota c/ sistema año 1993	n/d	67%	-100%
<b>Grado satisfacción clientes</b>			
Opinión positiva	77%		50%
<div style="display: flex; justify-content: center; align-items: center; gap: 20px;"> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #cccccc; margin-right: 5px;"></div> Crítico         </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #e0e0e0; margin-right: 5px;"></div> Medio         </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 15px; height: 15px; background-color: #808080; margin-right: 5px;"></div> Estándar         </div> </div>			

partir del resultado de dicha tarea, se pueden diseñar e implementar medidas correctivas tendientes a revertir los aspectos desfavorables detectados.

La **rendición de cuentas** se transforma en este sentido en un punto clave puesto que a partir de la introducción de nueva información producida como consecuencia de analizar los valores arrojados de aquellos indicadores trazados para evaluar el comportamiento de un determinado programa o política pública, los políticos y los ciudadanos pasan a contar con una nueva herramienta de decisión, al tiempo en que posibilita que aquellos funcionarios públicos incumplidores del mandato que les fue con-

cedido, asuman la responsabilidad de sus acciones. O bien de sus omisiones.

Como el principal aspecto que diferencia la gestión pública de la privada se centra en su objetivo estratégico, orientado a producir cambios sociales, tanto éste como el plan de gobierno deben quedar plasmados en cuerpos normativos que definan metas, resultados que se esperan alcanzar, población objetivo, recursos con que contará para ello y los indicadores necesarios para evaluar el uso dado a los mismos.

Asimismo, la revisión constante de aquellos valores obtenidos como consecuencia de los fondos invertidos a cada política pública, se sustenta en que la gestión estatal

aspira a cubrir necesidades públicas, y las decisiones que se tomen en este sentido tienen efectos significativos sobre la distribución del ingreso.

Dado que en el caso del transporte se verifica la existencia de información asimétrica y bienes públicos que apoyan a llevar actividades desde el sector público del tipo del *second best*, cobra fuerza la idea de implementar normas marco que formalicen la medición del desempeño en las empresas estatales, disponiendo su periodicidad, alcance, funcionarios responsables de llevarlas a cabo y que a su vez establezcan un régimen de responsabilidad acorde a las atribuciones otorgadas, los objetivos planteados y los valores alcanzados. Por ello, para analizar mecanismos de gestión y control de lo oportunamente presupuestado, se analizó a la sociedad municipal para el transporte urbano de pasajeros Semtur.

Con relación a los **costos**, existen conceptos que se sitúan claramente por encima de todas las demás firmas que integran el sistema como es el caso de aquellos vinculados a la variable personal y gastos generales. Otros, sin embargo, se sitúan por debajo de la media como es el caso de lubricantes, combustibles y mantenimiento de unidades. En tanto, luego de aplicar el índice pasajero/kilómetro -y pese a que este se sitúa por debajo de la media- el costo total por pasajero kilómetro se mantiene debajo del promedio.

Con relación al indicador de productividad de la Semtur, presenta un deterioro constante, acorde a la media del sistema, y con respecto a la situación financiera, se registra un importante déficit que se agrava si se tiene en cuenta el descalce registrado en el ciclo económico. A su vez, la estructura

patrimonial marca la marcada dependencia a los capitales de terceros, y especialmente aquellos que deben cancelarse en el corto plazo. Y las razones de rentabilidad evidencian una estructura de costos que no guarda directa relación con los ingresos percibidos por la empresa municipal. Ello da cuenta de la necesidad de efectuar un análisis crítico de los recursos que año a año se canalizan al pago de remuneraciones.

No obstante, al abordar la variable eficiencia, una cuestión que no puede soslayarse es que el aumento de la misma le permitiría a la empresa pública asegurar su permanencia y cubrir una necesidad básica que fue la que le dio nacimiento. Pero en ese afán de obtener valores que permitan garantizar la eficiencia, no debe dejarse de lado el tipo de servicio que presta y el interés público que se busca satisfacer, motivo por el cual se deberá atender al mismo tiempo a la efectividad con la que lo desarrolla.

A la vez, lo importante a destacar es que a la vez que la Semtur le permitió al Departamento Ejecutivo Municipal garantizar la regularidad y continuidad del servicio público, aportó al campo de análisis información confiable sobre el sistema y dotó a la Administración Pública de información pertinente, oportuna y confiable; permitiendo en distintas oportunidades la retroalimentación y la toma de decisiones sobre aspectos claves como la modificación de la tarifa o los cambios en materia de distribución de los subsidios.

Nuria Cunill Grau plantea sin muchos rodeos que el Estado debe asumir su responsabilidad pública y que para ello debe recuperar las riendas del control a través de regulaciones apropiadas, sistemas de eva-

luación de resultados de manera conjunta entre la sociedad y el propio Estado, contratos de gestión, etc., para garantizar “*mayor flexibilidad, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios*” (Cunill Grau, N. 1995:15).

En este proceso se deben considerar nuevas estrategias de modernización que nos permitan alcanzar una fórmula económicamente viable y socialmente ética entre el crecimiento de las opciones y equidad en la asignación de las mismas. (Oszlak, O 1997:64).

Ante esto, se torna indispensable retomar conceptos “Solidaridad social” y “productividad”, tras una década de “expertismo” y de reformas compulsivas que no midieron los efectos sociales de la retirada del Estado, ni los económicos devenidos de la falta de respuestas a los desequilibrios externos e internos.

---

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros de un solo autor

- **Barra, Rodolfo.** Principios de derecho administrativo. Abaco, 1980. Buenos Aires, Argentina.
- **Haveman, Robert.** El sector Público. Centro Regional de Ayuda técnica. México, 1970.
- **Las Heras, José María.** Estado Eficiente. Osmar Buyatti Librería Editorial. Abril 2004. Buenos Aires, Argentina.
- **Macon, Jorge.** Economía del Sector Público. Mc Graw Hill Ediciones. 2002. Buenos Aires, Argentina.
- **Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy.** Hacienda pública. McGraw-Hill Interamericana de España, S.A. 1. ed. Septiembre de 1991. España
- **Oszlak, Oscar.** Estado y sociedad: ¿nue-

vas reglas de juego?. Publicado en “Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 9”. Octubre de 1997. Caracas. Venezuela.

- **Prats I Catalá Joan.** Sentido de las transformaciones: de la burocracia al management, del management a la gobernanza. Servicio civil y gobernabilidad democrática: fundamentos institucionales del sistema de mérito y regímenes jurídicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. ¿De burócratas a gerentes?: las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. En Carlos Losada ed. Washington, DC. BID; 1999.
- **Stiglitz, Joseph.** La economía del sector público. Antoni Bosch editor. 2003. Barcelona, España.

### Libros de dos autores

- **Bañon, Rafael.** Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales. En Rafael Bañon y Ernesto Carrillo “La Nueva Administración Pública”. Editorial Alianza, 1997. Madrid. España.

### Libros de varios autores

- **Abal Medina, Juan Manuel.** Iniciativas de fortalecimiento institucional en la argentina hacia una nueva concepción del Estado. En “Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública”. Juan Manuel Abal Medina y José Alberto Bonifacio Compiladores. Editado por Jefatura de Gabinete de Ministros. 2006. Buenos Aires, Argentina.
- **Velázquez López, Francisco Javier.** Hacia un nuevo modelo de gestión para la mejora de los servicios públicos. En “Reformas y gobernabilidad: Experiencias nacionales de modernización de la gestión pública”. Juan Manuel Abal Medina y José Alberto

Bonifacio Compiladores. Editado por Jefatura de Gabinete de Ministros. 2006. Buenos Aires, Argentina.

#### Artículos en publicaciones y revistas

- **CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.** “Nueva Gestión Pública para América Latina”. Documento preparado por el Consejo Científico del CLAD. 1998.
- **Cunill Grau, Nuria.** La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 4 Julio 1995. Caracas.
- **Ministerio de Planificación Federal.** Secretaría de Transporte de la Nación. Estudio Integral del Sistema de Transporte Urbano de Pasajeros de la Ciudad de Rosario y su zona de influencia. Systra – Atec”. Informe del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires, 1998.

#### Artículos en la web

- **Arnillas, Federico.** Presupuesto por resultados. Actividades prioritarias a favor de la Infancia y Presupuesto participativo. Documento de trabajo. Julio del 2007
- [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen\\_00953.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/general/gen_00953.pdf) (15/07/2011)
- **Makón, Marcos Pedro.** La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo. Junio de 2005. Subsecretaría de la Gestión Pública. Gobierno Provincia de Buenos Aires.
- <http://webcache.googleusercontent.com/search?hl=es&q=cache:hsdVhDPE4XMI:http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/biblioteca/makon2.doc+presupuesto+por+resultados+argentina&ct=clnk> (16/08/11)
- **Mesa de concertación Nacional para la lucha contra la pobreza.** Presupuesto por Resultados. Documento publicado

en internet. Octubre de 2008. Perú.

- [http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc\\_01217.pdf](http://www.mesadeconcertacion.org.pe/documentos/documentos/doc_01217.pdf)
- **Ministerio de Economía y Producción.** Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Oficina Nacional de Presupuesto. El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina. [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar). 30/03/08.

#### Trabajos presentados en congresos

- **Benítez, Santiago Alberto y Bedomir, Marta Beatriz.** Control del transporte público – Diseño institucional para una política eficiente. IV Congreso Argentino de Administración Pública sociedad, gobierno y administración. 2007, Buenos Aires
- **Marsili, Marina Beatriz.** Información, costos y empresas testigo. La Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario (Semtur). Ejercicio 2008. Congreso Nacional de Tribunal de Cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la República Argentina. San Luis, 2009.

---

## RESEÑA DE LA AUTORA

---

- Licenciada en Psicología Industrial y en Mercadeo, con Post Grado en Gerencia Avanzada (AMP del Instituto Empresa, Madrid)
- Maestría en Alta Dirección Pública del Instituto Global (de RD) y del Ortega Marañón (de España).
- Diplomada en Dirección Estratégica de Recursos Humanos (PUCMM y META) y en Coaching Organizacional por INTEC y Kriterion.
- Certificada por New Field, Chile como Coach Ontológica, en Coaching con PNL por la empresa Lambert do Brasil. Actual Vice presidente de la Asociación Profesional de Coaches Dominicana (APCD).

Ha participado en diversos programas de Liderazgo ejecutivo, a nivel nacional e internacional, siendo los más relevantes en la Columbia University, en la Michigan University, en Estados Unidos y la Cambridge University, en Londres.

Posee más de 25 años de experiencia en Gestión Humana, ocupando importantes posiciones de liderazgo en Recursos Humanos y en Desarrollo Organizacional, dirigiendo y participando en proyectos y programas de Capital Humano. Fundó su empresa de consultoría hace 6 años, desde donde asesora empresas y ofrece Coaching a ejecutivos locales del sector público y privado. Asesora en Desarrollo Organizacional para el MEPyD y coordina la Maestría Gestión Estratégica del Talento Humano para la Universidad Iberoamericana (UNIBE) en este país.



María Celeste Danón

## RESUMEN

En este trabajo se analizarán dos aspectos vinculados a los sistemas de servicio civil del Estado. Aunque no de manera evidente, éstos se encuentran profundamente vinculados: la posibilidad de diseñar sistemas de gestión por resultados que suavicen los “problemas de agencia” que se encuentran en el sector público, y el efecto que tiene el juego político en la gestión de los recursos humanos. Un enfoque institucionalista nos permitirá entender de qué manera las deficiencias de las políticas públicas introducen incentivos equivocados a la hora de demarcar el camino a los actores y, por lo tanto, la necesidad de ser creativos para generar diseños institucionales que beneficien a burócratas y políticos cuando maximizan el interés público.

## INTRODUCCIÓN

Ni tanto como para ponderarlo, ni tan poco como para denostarlo. Nuestro país se encuentra en el medio. Dentro de América latina, la Argentina forma parte del grupo de países en los que se han creado sistemas de servicio civil, pero que afrontan serias dificultades para funcionar con herramientas de gestión que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado (Iacoviello y Pullido 2008, 4).

En este marco, en adelante se abordarán los siguientes temas: la posibilidad de diseñar un sistema de gestión por resultados

que suavice los problemas de agencia que se encuentran en el sector público, y el efecto decisivo que tiene el juego político en los sistemas de gestión de recursos humanos en general y en la Argentina en particular. La elección de los temas fue hecha bajo la convicción de que ambos se cruzan y entrecruzan. Sin ir más lejos, cualquier esfuerzo por establecer un sistema de gestión por resultados pierde toda razón de ser si luego las convicciones políticas alteran cargos, premios y designaciones por criterios que nada tienen que ver con el mérito.

La revisión bibliográfica será matizada con el cuestionamiento de las hipótesis de los autores, en un intento por llevar adelante un abordaje crítico y de acercar nuevos horizontes sobre los sistemas de función pública.

En relación a la gestión por resultados, se profundizarán características de la Teoría del Agente-Principal. Se irá un paso más adelante aún cuando se introduzcan autores que tratan específicamente las posibilidades de control que sobre la burocracia tienen el Congreso y el Poder Ejecutivo.

Los planteos que siguen se inscriben en la línea desarrollada por Tommasi (2003) y otros institucionalistas, quienes sugieren que las deficiencias de las políticas públicas en la Argentina se derivan de un mapa político-institucional que introduce incentivos equivocados a la hora de demarcar el camino a los actores.

## PARTE I

1. EL DESEMPEÑO DE LA BUROCRACIA:  
UNA MIRADA INSTITUCIONALISTA

Tal como lo establecieron Tullock y Downs, hay que partir de la premisa de que los burócratas son actores racionales motivados en buena medida por el interés personal. Desde ese lugar, deberíamos preguntarnos: ¿Qué maximizan? ¿Cuál es su función de utilidad? La respuesta a estos interrogantes nos llevará a precisar que, en su afán por avanzar en su carrera profesional, el comportamiento de los burócratas genera muchas veces ineficiencia, crecimiento excesivo, captura, poca rendición de cuentas y otros problemas que conspiran contra el gobierno efectivo (Moe 1997, 208).

Se supone también que, dado que en casi todos los ámbitos del quehacer público hay una situación de monopolio, naturalmente se desemboca en un entorno de carencia de incentivos que impulsen a las personas al correcto desempeño.

En este marco, ¿cómo hacer que los empleados del Estado cumplan en forma correcta y eficiente con su tarea? Un camino es crear los incentivos para que los funcionarios actúen en aras del interés público. Sucede que los políticos electos y los burócratas designados pueden tener intereses y objetivos propios. Decir esto no implica pensar que todas las personas que ingresan o se relacionan con el Estado intentarán maximizar sus propios intereses y que no existen individuos con una clara vocación de servicio público. Pero, como marca con lucidez Przeworski, “el funcionamiento de las instituciones no puede depender de la buena voluntad de las personas que las in-

tegran” (1998, 13). Hay que diseñar mecanismos para orientar las conductas por los canales adecuados y así generar los resultados colectivamente más útiles, con el menor costo posible.

La relación entre el Estado como empleador (o, por qué no, de los ciudadanos que son los verdaderos soberanos), y la burocracia, se ha modelado como una relación de principal-agente, respectivamente.

En términos generales, el problema del principal queda delimitado de la siguiente forma:

Cómo inducir al agente a actuar en el interés del principal, a la vez que resulten satisfechas la restricción de la ‘participación’ –es decir mientras se provee al agente una utilidad por encima de la oportunidad ‘siguiente mejor’- y la restricción de la ‘compatibilidad de incentivos’; esto es, mientras se permite al agente actuar en aras de su autointerés. Ustedes deben pagarle al mecánico lo suficiente para que él quiera que ustedes vuelvan, y ustedes deben encontrar alguna forma de hacerle saber que volverán si ha hecho un buen trabajo (Przeworski 1998, 17).

En este tipo de relaciones hay una situación de información asimétrica: los agentes tienen información que los principales no perciben de manera directa: “Conocen sus propias motivaciones, tienen un conocimiento privilegiado de sus propias capacidades, y pueden tener la oportunidad de observar algunas cosas que los principales no pueden ver” (Przeworski 1998, 17).

De todos modos, el principal delega porque percibe una ventaja en descansar sobre la especialidad del agente o en su experiencia. Pero la delegación también tiene

sus desventajas, a saber, las pérdidas de la agencia y los costos de agencia. Las pérdidas de la agencia son ocasionadas por las elecciones de un agente que no son óptimas desde la perspectiva del principal. Los costos de la agencia pueden ser directos (el sueldo de un agente y sus gastos, por ejemplo), o pecuniarios y de oportunidad, derivados de la necesidad de supervisar sus acciones.

Las pérdidas de la agencia se producen bajo tres condiciones (McCubbins y Schwartz 1999):

- El agente tiene el control de la agenda. Es decir que el principal sólo puede responder a una acción del agente después de los hechos, o sea que no tiene poder de veto antes de que el hecho suceda.
- Existe un conflicto de intereses entre el principal y el agente.
- No existe un control eficaz de las acciones del agente. Es decir que el principal no puede simplemente revocar una decisión después de que el agente la ha tomado.

Este tipo de relaciones también puede derivar en una “situación de oportunismo pos-contractual, que consiste en que el directivo público no se esfuerza lo suficiente en llevar a la práctica el mandato de su empleador” (Iacoviello y Pullido 2008, 1).

Una solución a este problema es intentar poner en la misma línea los objetivos del directivo con los de su empleador. La forma de lograrlo es vincular la remuneración con el nivel de logros obtenidos por el agente. “La teoría de la agencia propone un esquema de pagos que abarca una porción fija para compensar el riesgo que asume el agente al entrar en el contrato laboral, y una

porción variable en función del resultado relevante esperado del trabajo” (Iacoviello y Pullido 2008, 8). Sin embargo, este sistema puede implementarse bajo un importante supuesto, y es que el agente tenga la posibilidad de desempeñar su tarea con un suficiente rango de autonomía y libertad. “Sólo puede responsabilizarse por los resultados a aquel que efectivamente puede tomar decisiones sobre los recursos que requiere su consecución”, (Iacoviello y Pullido 2008, 2). Es decir que la gestión por resultados, seductora desde lo teórico, es indudablemente de muy difícil aplicación. “No se ha logrado que la gestión de las personas se oriente a los objetivos estratégicos de la organización”, remarcan las autoras en su trabajo, donde citan datos del Banco Interamericano de Desarrollo que dan cuenta de las vulneraciones al principio de mérito y de flexibilidad en nuestra región.

Además, bajo ciertas condiciones, el principal puede observar el producto final del trabajo de un grupo, pero no las acciones individuales, lo cual plantea dificultades para gestionar los incentivos y abre la puerta a problemas de **free-riding**.

En realidad, si se trata de desensamblar con exactitud las dificultades que pueden aparecer a la hora de diseñar un sistema de gestión por resultados, Bob Behn’s tiene la clave. En la pregunta “¿**Quién** decide **quién** obtiene una mejor remuneración de **cuánto** y por **qué** clase de desempeño?” resume todos los factores sobre los que habría que ponerse de acuerdo para estar en condiciones de “dar a cada lo suyo”. Las objeciones planteadas por el autor son válidas, aunque considero que resultan más útiles para perfeccionar un sistema de este tipo que para descartarlo, como parece pretender

Behn's.

Por otra parte, trayendo a la discusión elementos propios de la psicología organizacional, hay que resaltar que el dinero no es el único (ni siquiera el principal) motivador de las personas. Dice Behn's: "El gobierno necesita pagar a la gente lo suficiente para atraer a los realmente talentosos. Luego, para motivarlos, no necesita usar dinero sino transmitir lo significativo de la misión que esa gente intenta cumplir" (2004, 2).

En ese sentido, James & David Kreps identifican variables que pueden ser fuente de motivación para las personas, como promociones, poder, autonomía, capacidad de permanecer empleado y otros factores tangibles que los empleados aprecian (1999, 1).

Estos aportes suenan plausibles. El ser humano es multidimensional por naturaleza. Aún el individuo más "materialista" (dicho esto sin connotaciones peyorativas) puede necesitar el reconocimiento de los otros, la valoración social de su actividad, y poseer ciertas inclinaciones profesionales o vocación que lo harán más "feliz" en un determinado puesto u organización. No es posible pensar, por caso, en un individuo actuando al máximo de su potencial en una organización que lo premie económicamente (por sus resultados), pero con la cual no comparta ninguno de sus valores esenciales.

## 2. OTROS CAMINOS

Además de crear incentivos para los agentes, existen otros caminos para aliviar los problemas de agencia (Przeworski 1998):

- Frenos institucionales, que se vinculan con la sana división de poderes: que

existan actores con poder de veto o con posibilidades de bloquear las acciones del "mandatario".

- Crear múltiples principales o múltiples agentes con objetivos disonantes.
- Creación de competencia, "ya sea entre agencias estatales y sus contrapartes estatales o entre agencias estatales del sector en cuestión".
- Descentralización: "Los argumentos a favor de la descentralización se apoyan típicamente en la observación de que la provisión local de servicios públicos incrementa la responsabilidad del gobierno, acercándolo a la gente a la que sirve. Los argumentos en contra de la misma afirman que disminuye la capacidad del gobierno para reducir las disparidades regionales del ingreso, que requiere una capacidad administrativa más alta" (Przeworski 1998, 26).

## 3. CONTROLES

Los frenos constitucionales son de particular interés. McCubbins y Schwartz (1984) hablan de dos mecanismos de control: la "patrulla policial" y las "alarmas de incendio". En el primer tipo de supervisión, los miembros del Congreso buscan activamente las pruebas de la mala conducta de los organismos, al igual que lo hacen los agentes de policía merodeando en un coche patrulla. En el segundo caso, los legisladores deben esperar a que surjan quejas de los ciudadanos por un mal comportamiento de las agencias. Según estos autores, este último tipo de acción es más usual ya que permite al Congreso ponerse en sintonía con los planteos de los ciudadanos, lo cual deriva en beneficios electorales.

Algunos argumentan que la clave

para entender cómo el Congreso obtiene lo que quiere y por qué la burocracia se ve y se comporta como lo hace está en el control *ex ante*. Así lo entienden McCubbins, Noll y Weingast, a quienes en adelante llamaré McNollgast, como se los conoce en el mundo académico. A través de decisiones estratégicas en su organización, la Legislatura está en condiciones de diseñar el modelo de burocracia que desea para que ésta cumpla con su voluntad. Además, el Congreso puede dar poder de agenda a más de un organismo.

En cuanto al control *ex post*, hay que decir que el Congreso siempre puede pasar nueva legislación para revocar la decisión del agente. Incluso, aunque no proceda de esa forma, la mera posibilidad de que lo haga crea incentivos para que la agencia tome en cuenta sus preferencias. Del mismo modo, la posibilidad de una recompensa o una sanción también puede alentar a la agencia a respetar los deseos de los miembros del Congreso.

#### 4. EL CONGRESO COMO PRINCIPAL

Si modelamos la relación de modo que la Legislatura sea el principal y la burocracia el agente, el esquema básico sería el siguiente: "(...) una comisión usa su poder de agenda para estructurar la política legislativa en el recinto. La comisión se convierte de este modo en un principal, que busca una fiel implementación de sus políticas por parte de la burocracia y es capaz de esgrimir un arsenal tan vasto de mecanismos de control –pedidos de informes, control de presupuesto, citaciones, amenazas de nueva legislación, que el burócrata tiene los incentivos necesarios para acatar", dice Moe cuando difunde la teoría del control legislativo de

Barry Weingast.

En realidad, no siempre es así. El comportamiento de los burócratas no responde siempre –ni mucho menos– a las preferencias del Congreso.

Hay que anotar además que numerosos autores han querido reflejar que no existe un sólo principal, sino que este actor es múltiple y puede estar constituido por el Presidente y una o más cámaras o comisiones legislativas.

Un dato auspicioso es que, *ceteris paribus*, mientras más importante sea una determinada área de política para los dirigentes, menos discreción habrá en la agencia. Dicho de otra forma, menos posibilidades de que el agente se aparte del mandato. Esto es así ya que en aquellas zonas que más les preocupan, los políticos invierten mayor esfuerzo y más recursos en la reducción de la incertidumbre (Calvert, McCubbins y Weingast 1989, 588).

Estos autores formulan un modelo con tres actores: la Legislatura y el Ejecutivo (que son electos por la ciudadanía) y un agente, que es elegido por los primeros. Entienden que los actores tienen diferentes preferencias y que a veces actúan en condiciones de información completa y otras veces no. También suponen que, una vez que el agente ha elegido una alternativa de política, la Legislatura y el Ejecutivo pueden anular la decisión a través de alguna forma de veto. Llegan a la conclusión de que el proceso de nombramiento del agente es un componente de su decisión final, o sea que es la primera herramienta que tiene el principal para marcar el camino en torno a una determinada política.

Pensando en los cambios que requiere el sistema de empleo público, y en los problemas que trae el hecho de que no se sepa si la burocracia va a cumplir bien o no con su mandato, puede razonarse de esta forma: si ambos son actores estratégicos, el Congreso puede ejercer distintas actividades de monitoreo y control para obtener mayor información (imponer sanciones cuando descubre que ha sido engañado, obligar a la agencia burocrática a presentar distintas combinaciones de presupuestos, etcétera).

## PARTE II

### 1. UN ENTRAMADO DE FICCIONES Y DESAPEGO A LAS REGLAS: CÓMO AFECTA EL JUEGO POLÍTICO A LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Hemos dicho más arriba que este trabajo abordaría los problemas propios de la teoría de la agencia para el comportamiento de la burocracia y la influencia del juego político sobre la gestión de los recursos humanos. ¿Dónde es que se entrecruzan la politización del sistema con la gestión de las remuneraciones y el rendimiento? La respuesta viene dada, quizás, por el hecho de que la tendencia a la politización funciona como vulneración del principio de mérito (Iacoviello, Zumanic y Tommasi 2003).

La coherencia estratégica es un rasgo fundamental de los sistemas de recursos humanos, de manera que:

(...) la calidad de la gestión de recursos humanos sólo puede ser evaluada en función de su conexión con la misión, prioridades y objetivos de la organización. Factores situacionales internos a la organización

como la situación presupuestaria, las condiciones tecnológicas, los procesos de trabajo y la cultura de la organización afectan necesariamente la GRH [gestión de recursos humanos]. Por otro lado, factores del entorno como la estructura política, la situación económica, las expectativas de los usuarios, y las normas jurídicas aplicables definen los límites y las posibilidades de la política de recursos humanos (Iacoviello, Zumanic y Tommasi 2003, 3).

Los autores dan a entender que, donde hay gestión de personal basada en resultados, como sucede en algunos organismos descentralizados, hay menos espacio para la politización del sistema, y las designaciones, ascensos y funcionamiento son más cercanos al “deber ser” y menos susceptibles a prácticas discrecionales (2003, 17). Podríamos pensar entonces que existe algún tipo de correlación entre el nivel de discrecionalidad que existe en un organismo y el nivel de politización que atraviesa el mismo. Además, los autores señalan que, cuando los organismos tienen problemas para definir sus funciones y misión, son más proclives a que exista un alto nivel de incertidumbre y a que haya dificultad para definir metas y resultados. Nuevamente, podríamos formular una hipótesis del tipo: a mayor claridad en relación a los resultados esperados, mayor transparencia.

Pero la ausencia de una dirección estratégica de la GRH y la politización de los procesos de decisión son dos de los mayores escollos que impiden la implementación plena de un sistema de servicio civil en la Argentina. Iacoviello señala que, ante la falta de consenso sobre los objetivos que debe perseguir la organización y los medios que deben usarse para alcanzarlos, los meca-

nismos de poder y otros procesos sociales afectan el proceso de toma de decisiones (1996).

¿Qué significa “politización de las decisiones”? Los autores dicen que refiere a “la primacía de criterios orientados a garantizar la identificación de los funcionarios con el programa de gobierno” en cuestión (Iacoviello, Zumanic y Tommasi 2003, 5). Especifican que uno de los aspectos donde más se pone de manifiesto la politización del sistema de gestión de personal de la administración pública nacional es en la multiplicación de contrataciones por fuera de los esquemas de carreras meritocráticas. “La expansión de la modalidad de contratación temporaria ha generado una verdadera burocracia paralela, cuya incorporación se basa centralmente en la confianza política” (Iacoviello, Zumanic y Tommasi 2003, 13).

Todo esto se inscribe en la cotidianeidad con que en nuestro país se encuentran caminos para eludir las reglas<sup>1</sup>. Entonces, más que necesitar nuevas normas, lo que se requiere con urgencia es interponer mecanismos de enforcement que garanticen el cumplimiento de lo pautado en el pasado. “El problema no parecen ser las normas en sí mismas, sino la falta de consenso para respetarlas” (Iacoviello, Zumanic y Tommasi 2003, 21). En este sentido, si bien es útil recordar que el consenso es el único método de votación que implica cambios en el sentido de Pareto (Buchanan y Tullock 1962, 138), diría que deberíamos apartarnos de las expresiones de deseo. Es decir: en cualquier institución, lograr consenso en relación a las metas y objetivos que se perseguirán, suena casi como una utopía. Apenas es dable lograr

acuerdos más o menos mayoritarios. Entonces, más que buscar o construir consensos, estimo que hay que crear y poner en marcha mecanismos para que los actores se vean compelidos a cumplir con las reglas.

Dicho de otra forma: más que ir en busca de un acuerdo entre los actores relevantes (partidos políticos, sindicatos, áreas centrales del Poder Ejecutivo y funcionarios políticos y de carrera), habría que instituir mecanismos para castigar a quienes se desvían del camino. ¿Cómo y quién debería instituir tales mecanismos? La pregunta nos remite al tema de cómo superar los dilemas de acción colectiva, asunto que sería objeto de otro trabajo.

Hay que notar que los períodos de nombramiento largos facilitan y mejoran la eficiencia de la delegación de responsabilidades y tareas a los burócratas, lo cual es esencial para la implementación eficaz de las políticas (Stein et al. 2006, 66).

El asunto es que en América latina la estabilidad de los ministros es baja, figurando la Argentina en una posición intermedia en cuanto a la duración de las gestiones. El autor citado indica que en los gobiernos de coalición concretar acuerdos y tomar decisiones puede ser más difícil que en los gobiernos mayoritarios uni-partidistas. Posiblemente, podría pensarse, en este punto hay un trade off parecido al que se da entre la estabilidad de las políticas y la capacidad para cambiarlas (el dilema **decisiveness-resoluteness**). Es decir: si bien en un gobierno multipartidista probablemente habrá más dificultades para tomar decisiones, ese gobierno será más representativo del conjunto

<sup>1</sup> Los políticos suelen pensar incluso que no es posible cumplir completamente con su mandato si se sigue a rajatabla lo que dicen las disposiciones legales (Iacoviello 1996).

social<sup>2</sup>.

Por otra parte, la gestión de recursos humanos es influida por actores internos al sistema y por actores externos. Me interesa reflexionar aquí, sin pretensión de ser exhaustiva, sobre la influencia que ejercen los medios de comunicación. Así, sabemos que los artículos que publican los diarios influyentes y de mayor tirada pueden tener fuerte impacto en los siguientes casos:

- Cuando se informa negativamente sobre las actualizaciones salariales de los funcionarios.
- Cuando desde sus páginas editoriales se critica a la burocracia, lo cual no hace sino reproducir el estado del ánimo social al respecto.
- Cuando, al informar sobre las designaciones de altos funcionarios políticos, a menudo se da cuenta de cómo juega el amiguismo, la lealtad política y la devolución de favores. En este último caso, la publicidad de los actos de gobierno influye positivamente, ya que contribuye a reforzar la sensación de vigilancia de la ciudadanía sobre los funcionarios.

Tal como marca Iacoviello, la importancia que le asignan los medios de comunicación a las políticas de recursos humanos se encuentra en directa relación con la atención que el público brinda a estas cuestiones (1996).

## 2. MECANISMO PARA DISTRIBUIR RESPONSABILIDADES

Circula la idea de que es posible distinguir tajantemente entre “racionalidad administrativa” y “racionalidad política”. Pero eso es sólo una ficción (Thwaites Rey 2001). Por un lado, la política no permanece aislada en el mero rol de marcar las metas a seguir y, por otro, la burocracia no es implementadora imparcial de las acciones que establecen los políticos. Según Oszlak (1984), esta distinción sirve para distribuir responsabilidades. El razonamiento sería el siguiente: si los políticos formulan las políticas como expresión del interés general, la burocracia se encarga de hacerlas operativas. Desde este punto de vista, sería la burocracia la responsable de desbaratar el esfuerzo de los políticos, en virtud de su impericia y corrupción. El fracaso de las políticas sería, en última instancia, responsabilidad de los burócratas. Si seguimos este razonamiento, el Congreso actuando en su rol de principal tendría más necesidad de definir taxativamente cómo deben ser hechas las cosas (control ex ante) y de diseñar controles más ajustados para corregir el rumbo en caso de que la burocracia vulnere el “espíritu” de las políticas (control ex post).

Thwaites Rey señala que existe una visión estereotipada que asigna a las burocracias un papel bastante decepcionante en las reformas de los sistemas de servicio civil estatal: las coloca como el principal obstáculo para producir transformaciones, capaces de obstaculizar los cambios que se impulsan desde los niveles políticos. Hay que apartarse de esa visión. El hecho de que las burocracias, como agentes que son, tengan sus propios intereses, no tiene por qué asimilar-

<sup>2</sup> Los sistemas electorales de tipo proporcional permiten a los partidos conseguir -con el apoyo de una pequeña masa de ciudadanos-, que al menos alguno de sus miembros sean elegidos (Downs 1957, 105). Al intentar reproducir las características de la sociedad y ser representativo de su composición, este mecanismo ensancha las dificultades a la hora de generar acuerdos en el recinto (Shepsle y Bonchek 1997, 188).

las a la figura de “piedras en el camino”. Lo que hay que lograr es canalizar sus intereses de forma que coincidan con los del principal y, si no coinciden, que haya suficientes controles como para que sobre ella se descarguen consecuencias jurídicas por haberse apartado del mandato.

A toda la problemática descripta se suma el hecho de que una de las características de los partidos de América latina es que los cargos se reparten entre afiliados y financieros, y que se usa el empleo estatal para sostener la maquinaria partidaria general o de la agrupación interna (Thwaites Rey 2001). También refuerza las deficiencias del servicio civil el hecho de que la estructura del Estado se usa para paliar los déficits de creación de empleo en el sector privado.

¿Cómo resolver el problema? Heredia (2002, 2) enfatiza que se ha reforzado el reconocimiento del peso que tienen los factores políticos como condicionantes del éxito o fracaso de las reformas orientadas a fortalecer la capacidad general de acción del gobierno y de mejorar el perfil y el desempeño de los funcionarios que lo integran.

Hay una realidad: el control del empleo público es un recurso de poder fundamental; los sistemas de administración de personal gubernamental, que organizan este recurso, definen los mecanismos y criterios que regulan las decisiones con respecto a las contrataciones, la remuneración, el ascenso y el despido de los funcionarios del gobierno (Heredia 2002, 5). Según Heredia, en América latina los principales opositores a las reformas han sido los políticos, los burócratas y los líderes de los sindicatos de empleados públicos. Los partidarios del cambio han sido –siempre según Heredia– “grupos

pequeños de tecnócratas”, algunos empresarios “internacionalizados”, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales.

Un punto importante a subrayar tiene que con ver las razones que llevan a un grupo de actores a introducir una reforma. Resulta clave seguir pensando en términos de cuotas de poder.

La causa central que impulsa (...) a introducir y sostener reformas de este tipo es la posibilidad de perder el poder. Dos tipos de situaciones resultan relevantes en este sentido. Primero, la incertidumbre generada por la posibilidad de que otro partido gane la siguiente elección. Segundo, el fortalecimiento de grupos de interés concentrados o de sectores amplios del electorado interesados en que mejore la calidad de la administración y las políticas públicas y capaces de privar del poder a los gobernantes si no lo hacen (Heredia 2002, 24).

Este autor considera que ahí donde los actores que circunstancialmente ocupan el poder, enfrentan el riesgo de perderlo, el tipo de reforma que resultará útil será una que, entre otras cosas, asegure a los miembros y aliados de ese partido estabilidad en el empleo. Heredia también apunta la importancia de la presión de actores externos como acreedores e inversionistas privados para exigirle a los gobernantes una administración pública más eficiente, competente y responsable (2002, 33). Estos grupos tienen, según Heredia, mayor poder de presión que los ciudadanos actuando colectivamente.

Pero también hay que pensar que aquellos que hoy están en el poder sólo tienen temporalmente la autoridad política

y no son dueños de las agencias y los programas que crean. Como resultado de eso, no pueden comprometer a las autoridades futuras a mantener las reformas. “Existe incertidumbre sobre si respetarán o no los acuerdos del pasado” (Moe 1997, 222). En su intento por asegurarse que la Legislatura de mañana no pueda controlar a la burocracia, la Legislatura de hoy quizás introduzca trabas que sean óptimas para respetar los cambios introducidos en el sistema de administración pública. Aunque, por supuesto, esto podría traer problemas para los posteriores controles ex post por parte de las Legislaturas del futuro, como lo apunta McNollgast.

## CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo expuesto, estimo que para gestionar correctamente un sistema público de recursos humanos hay que ser “institucionalmente creativo” a fin de encontrar diseños que beneficien a burócratas y políticos cuando éstos actúan maximizando el interés público y que los mortifique cuando no lo hacen.

Los autores consultados indican que, lejos de seguir lo que marcan las reglas, en nuestro país frecuentemente se encuentran caminos para eludirlas. De ahí la urgente necesidad de pensar en mecanismos de enforcement que garanticen el cumplimiento de lo pautado en el pasado.

Por otra parte, si lo que se intenta es desbaratar equilibrios perniciosos, esos que llevan a persistir en los problemas que afectan la conformación de un sistema civil eficiente, hay que pensar en modificar las distribuciones de poder adversas a la reforma. Debemos lograr que “esté en el propio interés de los políticos y los burócratas ac-

tuar con mayores niveles de eficiencia, honestidad y eficacia” (Heredia 2002, 4).

## BIBLIOGRAFÍA

- **Buchanan, J. y Tullock, G.** 1962. El cálculo del consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional. Barcelona: Planeta Agostini.
- **Downs, Anthony.** 1957. Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia. En Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Barcelona: Ariel.
- **Heredia, Blanca.** 2002. “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis”. Diálogo Regional de Políticas – BID. Documentos de la Segunda Reunión de la Red de Transparencia. Washington DC: BID.
- **Iacoviello, Mercedes.** 1996. “El juego político y las estrategias de recursos humanos en las organizaciones públicas”. En Cuaderno CEPAS, Núm. 4.
- **Iacoviello, Mercedes, Tommasi Mariano y Laura Zuvanic.** 2003. “Politización, estrategia y cultura burocrática: áreas de abordaje para la reforma del servicio civil en Argentina”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Panamá, Panamá.
- **Iacoviello, M. y Pulido, N.** 2008. “Gestión y gestores de resultados: cara y contracara”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 41.
- **McCubbins, M. y Schwartz, T.** 1999. “Abdication or Delegation?. Congress, the Bureaucracy, and the Delegation Dilema”. En Regulation, Núm. 2.
- **Miller, G. y Moe, T.** 1983. “Bureau-

crats, Legislators, and the Size of Government". En *American Political Science Review*, Núm. 2.

- **Moe, Terry.** 1997. La teoría positiva de la burocracia pública. En Saiegh y Tommasi (comps). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- **Przeworski, Adam.** 1998. "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En *Revista Argentina de Ciencia Política*, Núm. 2.
- **Shepsle, K. y Boncheck, M.** 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. New York: Norton and Company.
- **Stein, Ernesto, Tommasi Mariano, Echebarría Koldo, Lora Eduardo y Payne Mark (coord).** 2006. "La política de las políticas públicas: progreso económico y social en América Latina". Informe 2006. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies. New York: BID.
- **Thwaites Rey, Mabel.** 2001. "Tecnócratas vs punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs administración". En *Revista Encrucijadas*, Núm. 6.

## RESEÑA DE LA AUTORA

- Lic. en Comunicación Social, Magíster en Periodismo.
- Candidata a Magíster en Políticas Públicas (Universidad de San Andrés).

Consultora en Comunicación Institucional.



# EVALUACIÓN DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL PARA UNA INSTITUCIÓN DEL ESTADO DOMINICANO

Teresa Espaillat

## RESUMEN

A partir de una estrategia de fortalecimiento institucional para una institución del Estado dominicano, se inicia la evaluación de la cultura organizacional, para conocer los comportamientos existentes y proponer acciones de mejoras, acorde a la misión institucional.

El estudio de cultura arrojó informaciones clave para la identificación de los dominios predominantes de la cultura actual y de la cultura deseada y se establecieron estrategias de abordaje de cambio dirigidas a la construcción de una nueva cultura que permitiera lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

Se concluyó en detectar la necesidad de que la cultura de la institución se desplace hacia una de mayor innovación y competitividad, dado que casi todos sus objetivos estratégicos están encaminados hacia el fortalecimiento del sistema nacional de planificación y desarrollo de las instituciones que componen el sector público.

## INTRODUCCIÓN

La República Dominicana ha experimentado en los últimos años grandes transformaciones en el orden económico, político y social como resultado de los cambios globales, de la influencia de sus gober-

nantes y de la propia dinámica interna del país. Esto ha conllevado a la necesidad de adecuar el Estado a las nuevas necesidades que demandan los tiempos, lo cual ha sido respondido a través de diversos cambios mayormente impulsados por procesos conocidos como Reformas Administrativas del Estado, que incluyen la formulación de políticas públicas y que aunque el enfoque ha sido básicamente en creación de normativas, el fin común se ha encaminado a lograr una gestión de los asuntos públicos más eficiente, efectiva y eficaz.

Esta modernización del Estado ha encontrado fuertes raíces de costumbres paternalistas y asistencialistas heredadas desde gobiernos anteriores, con especiales marcas del Trujillismo<sup>1</sup>, que crea las instituciones del Estado, y del Balaguerismo<sup>2</sup>, que se asocia con la creación del “prebendarismo”. Como bien menciona el Dr. Juan Camilo Salas (2009):

*El paternalismo bienestarista, incentiva la inercia, la pasividad y la irresponsabilidad de los ciudadanos frente a los asuntos públicos (...). Las consecuencias de esta manera de comprender el estado son de todos conocidas: burocracia, ineficiencia, ineficacia, aumento de impuestos, crisis de la deuda externa, siendo estas realidades las que han animado las propuestas de modernización que circulan pero que sin embargo, parecen no haber comprendido suficientemente la necesidad de atacar, en primera instancia, esta manera de*

<sup>1</sup> Sufijo usado para los comportamientos dentro del régimen del dictador Rafael L. Trujillo.

<sup>2</sup> Sufijo usado para los comportamientos dentro del régimen del Presidente Joaquín Balaguer.

*comprender la esfera pública que se encuentra en la raíz de todos los demás males (p.30).*

La presente investigación se dedica al estudio de ese contexto relacionado con los componentes internos, con esta parte interior de la “esfera”, a la cual los distintos autores han denominado **Cultura Organizacional**, cuya comprensión se ha estimado de gran valor para la adaptación de las organizaciones a un entorno cada vez más competitivo y dinámico, en este caso del Sector Público.

Este estudio se propone explorar la cultura prevaleciente en una institución del Estado, perteneciente al ámbito de fomento de la competitividad y el desarrollo nacional, y la cultura que debería predominar para que puedan cumplirse sus objetivos estratégicos.

## 1. ANTECEDENTES

La institución objeto de estudio se encuentra inmersa en un proceso de transformación y reorganización con miras a convertirse en una entidad dinámica, moderna, eficiente y eficaz, con una clara gestión integral que le permita cumplir con los dictámenes para los cuales fue creada.

Este reto conlleva a trabajar en un plan de fortalecimiento institucional, que implique la integración y transformación de las unidades y dependencias que la componen, para responder de forma adecuada al rol que esta institución debe cumplir de cara a la comunidad y a la Ley que la crea.

Como parte de este reto, la institución realizó un ejercicio de planificación

estratégica con el equipo directivo, en el cual surgieron reflexiones sobre las dificultades y obstáculos que generan ciertas debilidades institucionales. Durante el mismo surgió que “la conjunción de distintas culturas organizacionales, la unificación de procesos, procedimientos y formas de trabajo; y la necesidad de impulsar un sistema horizontal al resto de la administración pública generan una serie de desafíos de envergadura”, para la implementación del Plan<sup>3</sup> (Makón, 2008).

A la luz de todos estos retos y bajo el entendimiento de que las culturas organizacionales tienen la capacidad de potenciar u obstaculizar los cambios, se hizo necesario identificar la cultura prevaleciente en la institución y discernir la cultura que se requiere a futuro para poder cumplir con los objetivos estratégicos propuestos.

Cameron y Quinn (1999) han sido los autores de un modelo de conceptualización sobre cultura organizacional construido bajo el marco de referencia denominado **Competing Values Framework** (CVF), en inglés, y que en español se denominaría “Modelo de Valores en Competencia” presentan en su libro **Diagnosing and Changing Organizational Culture** (Diagnosticando y Cambiando la Cultura Organizacional) los resultados de cientos de estudios de diferentes organizaciones en las que usaron una herramienta denominada **Organizational Culture Assessment Instrument** (OCAI) (Instrumento de Evaluación de Cultura Organizacional, en español) para identificar el perfil cultural basado en los valores, asunciones e interpretaciones de las personas en las organizaciones. Los autores de esta herramienta dedican un capítulo de su libro a la “Definición, Dimensión, Validez y Confia-

<sup>3</sup> La frase después de la coma es de la autora.

fiabilidad del instrumento OCAI". (Apéndice A). Se consideró pertinente utilizar esta herramienta, dado que cuenta con sus análisis de validez y confiabilidad realizados por sus creadores, y que además es de fácil uso para diagnóstico.

En este contexto la investigación se planteó los siguientes **objetivos**:

- a) Analizar la necesidad de un cambio cultural en la institución para que pueda responder adecuadamente a los objetivos estratégicos organizacionales planteados.
- b) Determinar si existe una diferencia de percepción entre la "cultura actual" y la cultura futura ("deseada") en la institución.
- c) Describir y analizar el (o los) tipo de cultura que posee actualmente la institución.
- d) Describir y analizar el (o los) tipo de cultura que deber poseer la institución ("cultura deseada") en función al logro de los objetivos estratégicos.
- e) Determinar si existen diferencias de percepción entre las diferentes áreas.
- f) Determinar si existen diferencias de percepción entre los diferentes roles que ocupan los empleados profesionales.
- g) Analizar las brechas existentes entre la "cultura actual" y la "cultura deseada".

## 2. MARCO DE REFERENCIA

David Osborne, autor central del planteamiento de esta investigación y escritor de varios libros relacionados con la transformación del Gobierno, en colaboración con

otros autores, en su obra *Herramientas para Transformar el Gobierno*, junto a Peter Plastrik (2003) desafían la cultura tradicional burocrática que existe en las instituciones estatales y se preguntan por qué está tan extendida. Dichos autores concluyen que los organismos públicos comparten varias características culturales, las cuales se resumen a continuación: Los organismos del gobierno son criaturas del sector político (como son objeto de tanta crítica de parte de los ciudadanos y la sociedad civil en general, tienden a protegerse de ellos "se desentienden de ellos" y no asumen riesgos por temor a que les echen la culpa por algo); las oficinas del gobierno están casi siempre organizadas como una jerarquía multiestratificada (separa y da poder a las personas que dan órdenes de quienes las obedecen); los organismos públicos suelen tener monopolios o cuasi monopolios (tienen poca presión de parte de sus clientes o competidores y como no existen consecuencias de sus resultados, solo miran hacia adentro); la administración está organizada burocráticamente (se separan las ideas de los actos). En estas culturas se devalúa a las personas.

*Estas (las personas) al igual que las piezas de un mecanismo, desempeñan un papel pasivo en un plan general que no precisa de su capacidad para aprender y no deja lugar a esperanzas y sueños. El efecto es paralizador: las personas atrapadas en la monótona maquinaria burocrática se vuelven poco imaginativas e insensibles (p. 319-320).*

Este autor, en sus diversas obras postula la necesidad de que los organismos gubernamentales transiten hacia una cultura empresarial. En *La Reducción de la Burocacia* (1998) los autores especifican que:

*La medida en que adopten una actitud empresa-*

rial dependerá de su función (de la institución). En los organismos de cumplimiento y en los reguladores, por ejemplo, puede que no resulte conveniente centrar la reforma cultural en la satisfacción del cliente (...). Los organismos de cumplimiento pueden aprender a centrar más su atención en la resolución de problemas y la mejora continua” (p.360).

Finalmente, se mencionan los planteamientos de los autores que crearon los modelos usados como herramienta de diagnóstico en este estudio:

Cameron y Quinn (1999), autores del modelo elegido para el estudio cuantitativo, postulan que “las culturas definen los principales valores, asunciones, interpretaciones y abordajes que caracterizan una organización”<sup>4</sup> (p.28). Se forman particulares tipos de culturas en función de las características predominantes. Estos tipos de cultura dominantes hacen que una organización sea más estable y consistente. Sin embargo, muchas veces las organizaciones necesitan cambiar sus culturas para poder responder a las demandas de los tiempos (p.126).

### 3. MODELO VALORES EN COMPETENCIAS (CVF)

Cameron y Quinn (1999) crearon cuatro arquetipos para describir tipos primarios de cultura. La primera dimensión diferencia los criterios de efectividad que enfatizan la flexibilidad, la discreción y el dinamismo, de los criterios de estabilidad, orden y control. La segunda dimensión diferencia los criterios de efectividad que enfatizan la orientación interna y la integración de los

criterios que enfatizan la orientación externa y la diferenciación.

Mientras una cultura organizacional puede reflejar características de cualquier tipo, lo usual es que uno o dos tipos sean los dominantes dentro de la cultura de la organización. “Cada cuadrante representa los supuestos básicos, las asunciones y los valores, comprendidos en la cultura organizacional”<sup>5</sup> (Cameron y Quinn, 1999, p.33).

Según el modelo CVF, los estilos de liderazgo dominantes en los cuadrantes diagonales son opuestos uno de otro, es decir, por ejemplo, mientras en la **Innovadora** los líderes rompen reglas, en la **Controladora** se refuerzan las reglas, así mismo, mientras en **Colaboradora** los líderes son cercanos y protectores, en las Competitivas son fuertes y demandantes<sup>6</sup> (Cameron y Quinn, 1999, p. 42) (ver figura nº 1)

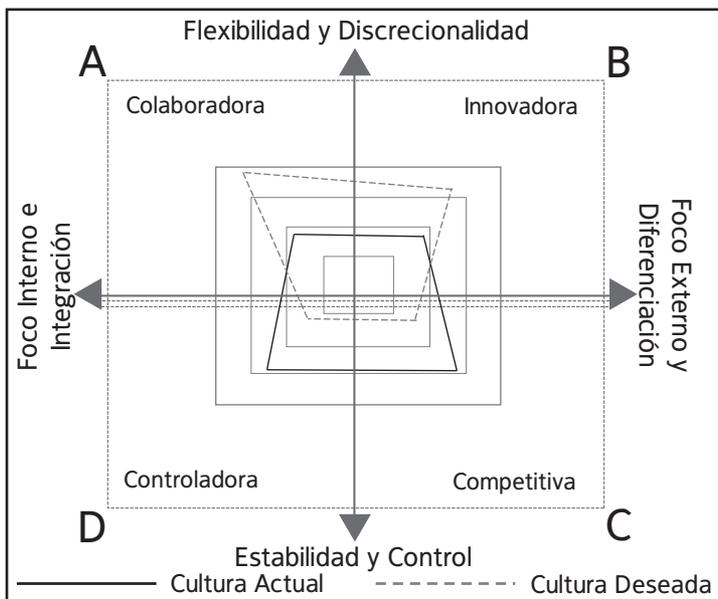
Los gráficos representan los resultados de los promedios para cada tipo de cultura. Como se observa, los ejes crean cuadrantes que tipifican las culturas, y se han denominado por las letras A, B, C y D, equivalentes a **Colaboradora**, **Innovadora**, **Competitiva** y **Controladora** (en inglés se denominan: Clan, Adhocracy, Market and Hierarchy, en el respectivo orden). Los resultados para la “cultura actual” se trazan con línea sólida, y los de la “cultura deseada” con línea punteada. En el gráfico No. 1, para ilustración, se muestra una organización donde prevalecen las culturas **Controladora** y **Competitiva** en la “cultura actual”, y se espera que a futuro (“cultura deseada”) sea más **Colaboradora e Innovadora**.

<sup>4</sup> Traducción de trabajo realizada por la autora.

<sup>5</sup> Traducción de trabajo realizada por la autora.

<sup>6</sup> Traducción de trabajo realizada por la autora.

Figura Nro. 1: Modelo Valores en Competencia



Fuente: Competing Values Framework (Cameron y Quinn, 1999, p.32)

#### 4. HIPÓTESIS

Las hipótesis que se pretenden probar están relacionadas con las tres primeras preguntas y objetivos específicos que se plantean en este estudio, las cuales son:

- a) **Hipótesis 1:** “La “cultura actual” predominante en la institución es distinta a la requerida para lograr sus objetivos estratégicos”.
- b) **Hipótesis 2:** “La “cultura actual” predominante en la institución es una mezcla entre Controladora y Colaboradora”.
- c) **Hipótesis 3:** “La cultura requerida (“cultura deseada”) para el logro de los objetivos estratégicos debe ser predominantemente Competitiva e Innovadora”.

#### 5. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE LEVANTAMIENTO

El primer paso fue proceder a automatizar la herramienta “OCAI” para que pudiese usarse de manera electrónica, facilitando su uso y acceso. Además se adaptaron los enunciados y las instrucciones de acuerdo al conocimiento del lenguaje y términos comunes prevalecientes en la institución.

Posteriormente, se realizó una prueba piloto con representantes de cada uno de los diferentes roles de la organización representados en el estudio y de diferentes áreas, lo que permitió ajustar algunos términos para que fuese más entendible por el resto de empleados que llenaría la encuesta.

Más adelante, se procedió a enviar un correo electrónico motivando el llenado de los formularios, los cuales eran calcula-

dos de manera automatizada en Excel. Esta invitación fue dirigida a todos los empleados de la población objetivo.

Luego de obtenidos los resultados, se procesaron y consolidaron los datos, estratificándolos por áreas de trabajo y por roles organizacionales, obteniendo los promedios de las puntuaciones. También se calculó los Coeficientes de Consistencia Interna, para validar el instrumento utilizado y para probar la validez de las hipótesis planteadas, se utilizó la técnica de Análisis de Varianza (ANOVA). Asimismo, se construyeron gráficos para ilustrar los resultados obtenidos.

Finalmente, se realizó un taller de día completo con directivos de la institución para socializar y analizar los resultados del diagnóstico y reflexionar sobre los elementos que deben ser tomados en consideración para el diseño de la cultura futura (“deseada”) de cara a los objetivos estratégicos planteados.

## 6. INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE CULTURA ORGANIZACIONAL (OCAI)

Usando el instrumento de diagnóstico, “OCAI” (Por sus siglas en inglés **The Organizational Culture Assessment Instrument**), diseñado por los autores Cameron y Quinn (1999), las organizaciones pueden compilar los puntos de vista de sus directivos para determinar los valores/características organizacionales actuales y entender mejores oportunidades de fortalecer o cambiar estos valores/características para lograr futuros retos organizacionales. De esta forma, la “OCAI” ayuda a medir percepciones de cómo los empleados sienten que la organización necesita cambiar para permanecer exitosa, permitiendo una base

más rica de información a la hora de planificarse para lograr las iniciativas de cambio hacia la “cultura deseada” (p. 28).

La herramienta “OCAI” (Ver Formulario en Anexo) está diseñada para evaluar la institución como un todo, a través de 6 categorías, con 4 afirmaciones cada una, representando cada una de las culturas. En total el formulario posee 24 afirmaciones. Para cada categoría el evaluador debe distribuir un total de 100 puntos. Primero se califica la percepción de la “cultura actual”, y luego se califica la Cultura Futura (o “deseada”).

Los diagnósticos usando “OCAI” han sido implementados en cientos de organizaciones a través de múltiples industrias. Los autores presentan los análisis de Confiabilidad y Validez de la herramienta en evaluar las creencias subyacentes de una organización y definir los tipos de cultura predominante (Cameron y Quinn, 1999, Apéndice A).

## 7. MUESTRA

El muestreo propuesto desde el diseño de la investigación fue una representación mínima de un 25% de la población objetivo. Para lograr una distribución equitativa de las variables a estudiar, se estableció como meta que todas las áreas y roles estuvieran representadas con un mínimo de un 20%. (**ver cuadro n° 14**)

## 8. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS GENERALES

A continuación se presentan los resultados generales obtenidos del diagnóstico cuantitativo de cultura realizado a través

Cuadro No. 14: Distribución de la Muestra Seleccionada en Porcentajes.

Áreas	Universo	% del Total	Recibidas	% Logro
Investigación	30	19	8	27
Misional 1	20	12	8	40
Administrativa	45	28	23	51
Misional 2	66	41	19	29
<b>Totales</b>	<b>161</b>	<b>100</b>	<b>58</b>	<b>36</b>
Niveles	Universo	% del Total	Recibidas	% Logro
Directores	20	12	5	25
Encargados	31	19	8	26
Administrativos	30	19	11	37
Técnicos	80	50	34	43
<b>Totales</b>	<b>161</b>	<b>100</b>	<b>58</b>	<b>36</b>

Fuente: Elaboración propia.

de la Herramienta “OCAI” basada en el Competing Values Framework (CVF).

Para ofrecer un mayor peso estadístico a este estudio, es relevante mencionar que se realizó un análisis de confiabilidad de las escalas usadas en el cuestionario, el cual se determinó a través del cálculo coeficiente de consistencia interna utilizando el índice **Alfa de Cronbach**<sup>7</sup> (Ledesma, R., Molina, G y Valero, P. (2002), pp. 153-152), cuyos resultados fueron satisfactorios.

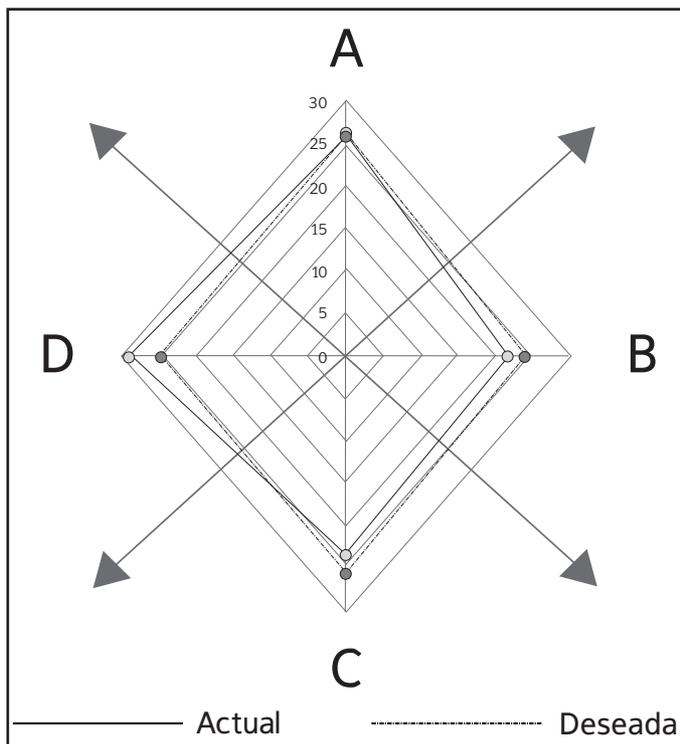
El primer análisis muestra los resultados generales para la caracterización de las culturas “actual” y “deseada”. “Los cuadrantes en los cuales los valores son los más altos indican la cultura que predomina en la organización” (Cameron y Quinn, 1999, p. 62). (ver figura nº 2)

La figura muestra una representación gráfica de los resultados obtenidos en cada uno de los cuatro tipos de cultura, tanto para la etapa actual como para la futura o “deseada” usando el **Competing Values Framework** (CVF). A nivel general, puede visualizarse que la “cultura actual” es vista como más **Controladora** (Vértice D) y **Colaboradora** (Vértice A). Para la “deseada” se observa que se desea se reduzca la **Controladora** (D), se aumente la **Innovadora** (B) y la **Competitiva** (C) y que la **Colaboradora** (A) se mantenga más o menos igual. También puede visualizarse, por la escala, que ninguna cultura resultó fuertemente predominante, ya que lucen casi unos cuadrados, lo que indica una distribución bastante equitativa de los puntos para cada cultura.

A continuación, se presentan en tablas (ver cuadro nº 15) los resultados numéricos pro-

<sup>7</sup>Alpha de Cronbach es una medida de consistencia interna que explica qué tan relacionados están los **items** de un mismo grupo. El coeficiente posee un rango de 0 a 1, mientras más cercano al 1, mayor confiabilidad.

Figura No. 2: Resultados generales “cultura actual” y “cultura deseada”



Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 15: Resultados generales “cultura actual” y “cultura deseada”

Resultado General <sup>8</sup>	A Colaboradora	B Innovadora	C Competitiva	D Controladora
Total - Actual	26.07	21.48	23.48	28.98
Total - Deseada	25.89	23.78	25.67	24.66
n = 58	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

mediados en general, por áreas y por roles.

Se calculó la diferencia entre medias, la cual resultó estadísticamente significativa para la “cultura actual”, indicando que los valores son diferentes entre ellos; sin embargo, para la “cultura deseada”, la diferencia

de medias indicó que los valores son iguales estadísticamente, es decir, que no hay diferenciación entre ellos. Esto puede interpretarse de dos maneras: que no existe ningún acuerdo entre el personal sobre la cultura hacia la que se quiere avanzar, o que los empleados entienden que sería convenient-

<sup>8</sup> Se destacan en negrillas los valores más altos para cada cultura.

te mantener un equilibrio entre las cuatro características culturales básicas. El análisis de los resultados por variables edificará mejor sobre cuál de ambas interpretaciones sería válida. (ver cuadro n° 16)

El **cuadro n° 16** muestra que las diferencias de los puntajes entre las culturas “actual” y “deseada” son estadísticamente significativas para las culturas Innovadora y Controladora y Competitiva, no así para la Colaboradora (para esta última los valores

componentes o dimensiones. En el **cuadro n° 17** se muestran los puntajes para dichas dimensiones en la “cultura actual”. (ver cuadro n° 17)

Existe un alineamiento en la “cultura actual” entre las dimensiones culturales, ya que solo la dimensión **Características Dominantes** resultó de un perfil distinto a la Cultura **Controladora**. En esta dimensión, la puntuación más alta se encontró en la Cultura **Colaboradora** (“La organización es un lu-

Cuadro Nro. 16: Análisis de varianza general “cultura actual” vs. “cultura deseada”

Tipos de Cultura	n	Desviación Estándar	gl	f	p
A/Colaboradora	58	7.3225	1	0.0224242	0.881
B/Innovadora	58	5.2717	1	6.0691273	0.015
C/Competitiva	58	6.5078	1	4.0445309	0.047
D/Controladora	58	9.1712	1	9.6696012	0.002
p<0.05					

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nro. 17: Dimensiones de la “cultura actual”

Dimensiones	Colaboradora	Innovadora	Competitiva	Controladora
Características Dominantes	<b>28.79</b>	20.16	25.16	25.90
Liderazgo Organizacional	24.28	22.97	25.86	<b>26.90</b>
Gestión de Empleados	24.31	19.52	22.74	<b>33.43</b>
"Pegamento" Organizacional	27.28	23.03	22.57	<b>27.29</b>
Énfasis Estratégico	25.07	21.71	22.66	<b>30.57</b>
Criterio para el éxito	26.67	21.66	21.90	<b>29.78</b>

Fuente: Elaboración propia.

son similares).

## 9. RESULTADOS DE LAS DIMENSIONES DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL “ACTUAL”

Como se explicó más arriba, el instrumento “OCAI” está compuesto por 6

gar muy personal, la gente se siente como en una familia ampliada y se lleva muy bien<sup>9</sup>). La dimensión más alta es **Gestión de Empleados**, obtenida para la Cultura **Controladora**. Esto implica que “el estilo de gestionar a los empleados se caracteriza por la estabilidad, la conformidad y la predictibilidad”<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Tomado de los indicadores del Cuestionario OCAI.

<sup>10</sup> Tomado de los indicadores del Cuestionario OCAI.

Las demás dimensiones quedaron caracterizadas como parte de la Cultura **Controladora**, implicando que el **Liderazgo Organizacional** es “coordinador y organizador”; el “**Pegamento Organizacional**” indica que “lo que mantiene unida a la organización son las reglas formales” el **Énfasis Estratégico** “resalta la permanencia y la estabilidad” y el **Criterio para el éxito** “está relacionado con la eficiencia”.

En el **cuadro nº 18** se muestran los puntajes para estas dimensiones en la “cultura deseada”. (**ver cuadro nº 18**)

Es obvia la poca congruencia o alineamiento que existe entre los seis elementos en la “cultura deseada”, lo cual reitera la poca claridad que existe entre el personal sobre el rumbo que debe tomar la institución a futuro para poder cumplir con su misión organizacional. Tener incongruencia en estas dimensiones implica tener diferencias en perspectivas, estilos de liderazgo requeridos, valores, y desconocimiento del propósito de la institución, lo cual se entiende afecta el desempeño institucional. “Estar enfocados en los mismos valores, y compartir las mismas asunciones simplemente elimina muchas de las complicaciones, desconexiones y obstáculos que se encuentran en el camino

para un desempeño eficiente” (Cameron y Quinn, 1999, p. 64).

La dimensión más alta en puntaje para la “cultura deseada” es **Liderazgo Organizacional**, obtenida para la Cultura **Controladora**. Esto quiere decir, según el CVF, que las características de Liderazgo solicitadas son: “un líder coordinador, monitor, organizador”<sup>11</sup>. En las dimensiones **Gestión de Empleados, Énfasis Estratégico y Criterio para el Éxito**, resultó predominante la cultura Colaboradora, lo que implica que “los empleados desean que prevalezca el trabajo en equipo, el consenso y la participación, que se enfatice el desarrollo humano y la preocupación por la gente, la confianza y la apertura” (Cameron y Quinn, 1999).

Las dimensiones Características Dominantes y “Pegamento” Organizacional resultaron preponderantes en la Cultura Competitiva, queriendo significar que se aspira a “una organización orientada a resultados, cuya preocupación principal sea lograr que se haga el trabajo, donde la gente sea muy competitiva y orientada al logro”. Lo que mantiene unida a la gente es “el énfasis en el logro y en el alcanzar las metas” (Herramienta OCAI. Cameron y Quinn, 1999). (**ver cuadro nº 19**)

**Cuadro Nro. 18: Dimensiones de la “cultura deseada”**

Dimensiones	Colaboradora	Innovadora	Competitiva	Controladora
Características Dominantes	23.83	24.79	<b>27.98</b>	23.40
Liderazgo Organizacional	22.43	22.83	25.40	<b>29.34</b>
Gestión de Empleados	<b>28.45</b>	23.57	27.52	20.47
"Pegamento" Organizacional	26.17	24.98	<b>26.33</b>	22.52
Énfasis Estratégico	<b>27.03</b>	23.22	23.71	26.03
Criterio para el éxito	<b>27.40</b>	23.31	23.10	26.19

Fuente: Elaboración propia.

<sup>11</sup> Tomado de los Indicadores del Cuestionario OCAI

Cuadro Nro. 19: Valores generales de la “cultura actual”

Tipos de “cultura actual”	n	Promedios	Desv Std
Colaboradora	58	26.07	7.32
Innovadora	58	21.51	5.27
Competitiva	58	23.48	6.51
Controladora	58	<b>28.98</b>	9.17

Fuente: Elaboración propia.

Al promediar todas las puntuaciones, tanto de los roles como de las áreas de la “cultura actual”, el valor más alto, de manera estadísticamente significativa, lo obtiene la cultura **Controladora**. (Ver también Cuadro n° 15).

(ver cuadro n° 20)

Al promediar todas las puntuaciones, tanto de los roles como de las áreas sobre la “cultura deseada”, el valor más alto lo obtiene la cultura Colaboradora y en segundo lugar la cultura **Competitiva**, con poca diferencia estadísticamente significativa entre los cuatro tipos.

Es importante aclarar que fueron consideradas las cuatro áreas principales de la institución: Para los fines de este estudio, estas áreas se estarán identificado con los siguientes nombres: Investigación, Misional 1, Administrativa, Misional 2. No se obtuvieron respuestas de otras áreas fuera de las

mencionadas.

## 10. RESULTADOS POR ÁREAS Y ROLES

Es importante aclarar que fueron consideradas las cuatro áreas principales de la institución: Para los fines de este estudio, estas áreas se estarán identificado con los siguientes nombres: Investigación, Misional 1, Administrativa, Misional 2. No se obtuvieron respuestas de otras áreas fuera de las mencionadas. En el **Cuadro n° 16** se presentan los resultados generales de cada una de las áreas estudiadas.

(ver cuadro n° 21)

La elección de roles se realizó en función de la representación de cada uno de los niveles profesionales (universitarios) de la institución.

(ver cuadro n° 22)

Cuadro Nro. 20: Valores generales de la “cultura deseada”

Tipos de “cultura deseada”	n	Promedios	Desv Std
Promedio Colaboradora	58	<b>25.89</b>	5.58
Promedio Innovadora	58	23.78	4.67
Promedio Competitiva	58	<b>25.67</b>	5.16
Promedio Controladora	58	24.66	5.27

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nro. 21: Resultados por áreas

Áreas	A Colaboradora	B Innovadora	C Competitiva	D Controladora
Investigación - Actual	25.71	17.14	24.05	<b>33.10</b>
Investigación - Deseada	19.76	26.19	<b>31.43</b>	22.62
Misional 1 - Actual	26.74	23.29	22.74	<b>27.24</b>
Misional 1 - Deseada	24.43	23.17	26.05	<b>26.36</b>
Administrativa - Actual	26.82	22.42	23.41	<b>27.35</b>
Administrativa - Deseada	<b>27.80</b>	22.67	23.95	25.57
Misional 2 - Actual	26.14	21.95	23.11	<b>28.80</b>
Misional 2 - Deseada	<b>26.13</b>	24.45	25.26	24.16

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nro. 22: Resultados por roles

Roles	A Colaboradora	B Innovadora	C Competitiva	D Controladora
Director - Actual	<b>26.67</b>	25.00	23.75	24.58
Director - Futuro	<b>29.79</b>	19.58	21.25	29.38
Administrativo - Actual	23.15	21.68	26.23	<b>28.94</b>
Administrativo - Deseada	<b>26.39</b>	25.55	25.39	22.67
Encargado - Actual	30.52	15.42	18.23	<b>35.83</b>
Encargado - Deseada	25.52	21.25	24.58	<b>28.65</b>
Técnicos - Actual	25.80	22.42	23.82	<b>27.96</b>
Técnicos - Deseada	25.23	24.47	<b>26.68</b>	23.63

Fuente: Elaboración propia.

En todas las categorías realizadas (por áreas y por roles), se percibe la “cultura actual” como **Controladora**, a excepción de los Directores, que entienden que es **Colaboradora**. Para la “cultura deseada” se puede ver que no existe un acuerdo en cómo se requiere a futuro. Desde las áreas, la **Misional 2** y la **Administrativa** consideran que debe ser predominantemente **Colaboradora**; la Investigación considera que debe ser **Competitiva** y la Misional 1 considera que debe ser **Controladora**.

Al analizar el tipo de trabajo que realizan esas áreas con el fin de comprender si

se trataría del desarrollo de sub-culturas que apoyen el logro de los objetivos, se encuentra que no existe mucha relación. Solo se destaca el área Investigación, que es eminentemente técnica e investigadora, y “desearía” una cultura **Competitiva**, y el área Administrativa, que administrativa, y “desearía” una cultura **Colaboradora**. Ambas preferencias se relacionan con el tipo de trabajo que realizan. Para los roles, se observa que los Directores y Administrativos entienden que debe ser **Colaboradora**; los Encargados, **Controladora** (aunque en mucho menor intensidad que la Actual), y los Técnicos, consideran que debe ser **Competitiva**.

Las siguientes tablas, que también muestran el cálculo de la desviación estándar, exponen con mayor claridad lo enunciado. (ver cuadro n° 23)

En las áreas Investigación, Administrativa, y Misional 2, la dispersión de respuestas es más alta, siendo el área Misional 1 la que luce más alineada en sus opiniones sobre el tipo de “cultura actual” predominante. Es

pertinente mencionar que el área Misional 1 realiza reuniones periódicas entre su personal para seguimiento de sus planes y operaciones. Por otra parte, se percibe una mayor dispersión de los puntajes en la evaluación de la “cultura actual” en los roles de Encargados, y baja en los demás roles. De manera especial, los Directores parecen estar muy alineados en sus puntos de vista, a diferencia de los Encargados. (ver cuadro n° 24)

**Cuadro Nro. 23: Resultados “cultura actual” por áreas y roles**

Áreas	n	Puntuación	Desv. Std.	Dominante
Investigación	8	32.19	10.57	Colaboradora
Misional 1	8	26.75	2.44	Controladora
Administrativa	23	27.79	9.42	Controladora
Misional 2	19	30.00	10.13	Controladora
Total	58	-	-	-
Roles	n	Puntuación	Desv. Std.	Dominante
Director	5	26.67	1.92	Colaboradora
Encargado	8	35.83	12.31	Controladora
Administrativo	11	28.94	4.33	Controladora
Técnicos	34	27.92	9.39	Controladora
Total	58	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro Nro. 24: Resultados “cultura deseada” por áreas y roles**

Áreas	n	Puntuación	Desv. Std.	Dominante
Investigación	8	30.83	6.58	Competitiva
Misional 1	8	26.08	3.31	Controladora
Administrativa	23	27.57	6.51	Colaboradora
Misional 2	19	26.25	2.41	Colaboradora
Total	58	-	-	-
Roles	n	Puntuación	Desv. Std.	Dominante
Director	5	29.79	5.06	Colaboradora
Encargado	8	28.65	7.01	Controladora
Administrativo	11	29.79	5.06	Colaboradora
Técnicos	34	26.51	5.46	Competitiva
Total	58	-	-	-

Fuente: Elaboración propia.

La desviación estándar para la “cultura deseada” se mantiene en un rango más estrecho que los puntajes obtenidos con la “actual”, tanto para las áreas como para los roles indicando que no existe mucha dispersión entre las puntuaciones otorgadas por los empleados en cada una de las categorías a la “cultura deseada”. Sin embargo, llama la atención la diversidad de culturas que surgieron como “deseadas”. (ver cuadro n° 25)

Al consolidar todos los puntajes en la “cultura actual”, la predominante es la Cultura **Controladora** y luego la **Colaboradora**. (ver cuadro n° 26)

Al consolidar todos los puntajes en la “cultura deseada”, la predominante es la Cultura **Colaboradora** y en segundo lugar la Cultura **Competitiva**. Los puntajes que tipifican la “cultura actual” como **Controladora** son los más altos de todas las cul-

turas, “actual” y “deseada”, lo que implica un mayor acuerdo sobre esta percepción.

En el área Investigación, la cual es considerada un “**think tank**” o área de análisis e investigación, se percibe la “cultura actual” como muy **Controladora** y muy poco **Innovadora**, y desearían que fuese menos **Controladora** y **Colaboradora** y más **Competitiva** e **Innovadora**. Se destacan la intensidad de los puntajes, sobre todo al contrastar la “cultura actual” con la “deseada”, donde se muestra que se desea que la cultura futura (“deseada”) sea mucho más **Competitiva** y mucho menos **Controladora**. En el área Misional 1, se tiene la percepción de que la “cultura actual” se caracteriza por ser más **Controladora** y desearían que se mantuviese con esa predominancia. Sin embargo, los datos evidencian una diferencia en la cultura **Competitiva**, donde pareciera que se desea un cambio a favor de la misma.

Cuadro Nro. 25: Resumen General “cultura actual” dominante

Tipos de Cultura	n	Punt	Std. Dev.
Colaboradora	58.00	26.07	7.32
Innovadora	58.00	21.51	5.27
Competitiva	58.00	23.48	6.51
Controladora	58.00	28.98	9.17

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro Nro. 26: Resumen General “cultura deseada” dominante

General	n	Promedios	Desv. Std.	df	f	p <sup>12</sup>
Colaboradora	58	25.89	5.58	3	0.789	0.505
Innovadora	58	23.78	4.67	3	2.752	0.051
Competitiva	58	25.67	5.16	3	1.456	0.237
Controladora	58	24.66	5.27	3	3.929	0.013

Fuente: Elaboración propia.

<sup>12</sup> p<0.05

En el área Administrativa (área de apoyo administrativo) casi no se perciben cambios en la percepción de cuál debería ser la “cultura actual” versus la “cultura deseada”. Sin embargo, a nivel de predominancia, en la actualidad se percibe como más **Controladora** y se desea que sea más **Colaboradora**.

Para el área Misional 2, la “cultura actual” se caracteriza por ser más **Controladora**, y se desea que a futuro esto se reduzca. Se desea que sea más **Innovadora** y **Competitiva** y que la predominancia a futuro tienda hacia la **Colaboradora**.

Los Directores perciben la cultura más **Colaboradora**, y desean que sea aún más, y que aumente la intensidad de la cultura **Controladora**. Al comparar los Directores con otros grupos, presentan dos informaciones disonantes: Es el único grupo que considera que la “cultura actual” es **Colaborada** (todas las demás categorías consideran que la “cultura actual” predominante es la **Controladora**) y para la “cultura deseada”, los Directores son el único grupo que considera que la menos requerida es la **Innovadora**, y que tanto ésta como la **Competitiva** deben reducirse para dar cabida a mayores comportamientos de una cultura **Colaboradora** (con predominio) y **Controladora**. Los resultados de este grupo son diametralmente opuestos a la tercera hipótesis planteada en este estudio.

Los Encargados perciben la “cultura actual” como muy **Controladora**, y muy poco **Innovadora**. Para la cultura futura, desearían que fuese más equilibrada en los cuatro tipos, aunque (probablemente por el énfasis en la predominancia actual) se mantiene la **Controladora**. Llama la atención en

este grupo las diferencias de más de 5 puntos al comparar entre todos los tipos de “cultura actual” y “deseada”, lo que diera a entender un deseo de que haya un cambio significativo en la cultura de la institución, de manera especial se desea que se reduzcan los comportamientos de la **Controladora** y **Colaboradora**, y se aumenten los de la **Innovadora** y la **Competitiva**. Estos resultados coinciden con las hipótesis 2 y 3 planteadas en este estudio.

En los empleados Administrativos no se observan importantes diferencias entre la “cultura actual” y la “deseada”, aunque se destaca la predominancia actual que perciben de la cultura **Controladora** (D). Mayores detalles se ofrecen en el cuadro de más abajo. Este grupo entiende también que en la actualidad es poco **Innovadora**. Desearían que fuese a futuro más equilibrada en conjunto y con énfasis en la **Colaboradora**. Se percibe que pudiesen no estar de acuerdo con el énfasis “actual” en la **Controladora**, dado que para la “deseada”, este tipo de cultura es significativamente más baja. Este tipo de hallazgo es acorde con el comportamiento habitual de los grupos administrativos, según la experiencia de la autora, que rechazan los controles y demandan mayor protección como empleados.

Los Técnicos perciben la “cultura actual” como más **Controladora** y poco **Innovadora**. Desearían que fuese más **Competitiva** y menos **Controladora** y en conjunto, con un mayor equilibrio entre los cuatro tipos de cultura.

## 11. DISEÑO DE LA “CULTURA DESEADA”

Una vez realizado el estudio de la “cultura actual”, la organización está lista

para construir, evolucionar, destacar, alinear, o hasta cambiar la cultura existente. (Schein, 2009, p.102).

Se procedió a realizar un levantamiento de los nuevos comportamientos que representasen posibles soluciones encaminadas a la consecución de la “cultura deseada”, siguiendo los lineamientos del modelo de Schein (2009, p. 146) quien expresa que una manera de crear conciencia de la necesidad del cambio, es preguntando a los mismos empleados que reflexionen sobre si sus asunciones son correctas o se corresponden con las nuevas necesidades. Una forma de hacerlo es cuestionando lo existente (lo explícito o implícito): ¿Por qué mantenerlo? ¿Ayudará a la organización a ser exitosa en el futuro?

Se realizó un ejercicio de reflexión sobre la cultura que debe existir en la institución para lograr su Misión y los objetivos del Plan Estratégico. Para concluir este análisis, se presentaron y analizaron varios insumos, entre los cuales, se encuentran: Resultados de la Encuesta de Cultura, Resultados de las Características Culturales en los tres subsistemas culturales (actual), resultados resumidos de la Encuesta de Clima Organizacional, resultados de las respuestas del cuestionario en el diagnóstico CVF y reflexión del ejercicio de pre-planificación estratégica.

El planteamiento realizado fue el siguiente:

- ¿Cuál cultura se debe enfatizar?
- ¿Cuál cultura se debe mantener?
- ¿Cuál cultura debe decrecer?
- ¿Cuáles serían los comportamientos o hábitos a modificar?

En su análisis, el grupo concluyó

que los objetivos del Plan Estratégico están más bien dirigidos hacia el sistema nacional (externo), por lo que se hace imprescindible una cultura que haga mayor énfasis en el logro de estos objetivos (**Competitiva**), y en segundo lugar, para construir una capacidad de cambio y de innovación de sus productos y servicios de cara al sector público, se requiere comportamientos relacionados con la cultura **Innovadora**.

Para todas las culturas se desean mantener y/o reforzar algunos comportamientos, y eliminar otros. A continuación resumimos las principales características, que constituyen el futuro, la “cultura deseada”. (**ver cuadro n° 27**)

## CONCLUSIÓN

Se confirmó que existe una diferencia entre la percepción que prevalece sobre la “cultura actual” predominante en la institución y la “cultura deseada” para lograr sus objetivos estratégicos, lo cual igualmente confirma la primera hipótesis planteada en este estudio.

La percepción general sobre la “cultura actual” predominante en la institución a partir del estudio cuantitativo resultó ser, de manera estadísticamente significativa, una cultura de tipo **Controladora** con matices de **Colaboradora**. Estos hallazgos también confirman la segunda hipótesis de esta investigación.

Esto puede interpretarse como que existe en gran parte del personal la percepción de que la forma de trabajar y de relacionarse al interior de la institución está principalmente determinada por un conjunto de normas y procedimientos que les dictan a

Cuadro Nro. 27: Diseño de la cultura deseada.

Tipo de Acción	Cultura Colaboradora	Cultura Innovadora	Cultura Competitiva	Cultura Controladora
<b>Reforzar:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de comunicación interna eficaz.</li> <li>• Clara socialización de todos los elementos estratégicos.</li> <li>• Espacios físicos unificados, adecuados y funcionales.</li> <li>• Actualización de un sistema de creencias y valores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imagen institucional de vanguardia.</li> <li>• Liderazgo proactivo.</li> <li>• Propiciar programas que incentiven la innovación.</li> <li>• Crear sistema de incentivos a la innovación y apertura a nuevas ideas.</li> <li>• Organización en la frontera tecnológica y en el uso de información.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelo de gestión orientado a resultados y desempeño.</li> <li>• Tener objetivos claros y conocidos por todos.</li> <li>• Sistema Integrado de Gestión Humana, competitivo, equitativo y eficaz.</li> <li>• Líderes con supervisión, monitoreo, rendición de cuentas, o sistema de consecuencias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura organizacional ágil, descentralizada y respeto a la jerarquía.</li> <li>• Pleno funcionamiento de comités establecidos en Reglamento.</li> </ul>
<b>Eliminar:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La cultura de aislamiento entre las áreas que integran la institución.</li> <li>• La desigualdad</li> <li>• La exclusión generacional o por sexo.</li> <li>• El Paternalismo y los favoritismos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hábitos de improvisación.</li> <li>• Falta de coherencia.</li> <li>• Subjetividad en los sistemas de Reclutamiento, Compensación y Recompensas.</li> <li>• Focalización reactiva al corto plazo islas de poder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ineficiencia en uso de tiempo.</li> <li>• La discrecionalidad establecida.</li> <li>• Indisciplina.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Todo lo que no contribuya a una cultura de disciplina, orden, claridad de objetivos y metas, consistencia, buena comunicación y eficiencia en el trabajo”</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

los empleados qué y cómo hacer sus labores, ya que hay un fuerte énfasis en el control y en la estabilidad interna.

Adicionalmente, se percibe la organización como un lugar donde se trabaja con armonía y se protege al personal. La presencia de la cultura **Colaboradora** en se-

gundo lugar es coherente también con los planteamientos realizados en la introducción de este estudio, donde se mencionan los rasgos de paternalismo presentes en la población del país, lo cual podría incidir en que se privilegie la estabilidad laboral (mientras se está en el mismo período gubernamental), por encima de los resultados del desempeño o de la situación financiera de la institución. Se entiende que este aspecto pudiera actuar también como elemento de resistencia al cambio, ya que “cambiar” puede implicar la pérdida de empleos, que es lo mismo que decir, pérdida de la fuente de generación de ingresos.

La investigación encontró que la “cultura deseada”, no quedó definida con ninguna preferencia en particular para el estudio cuantitativo, aunque hubo ligera predominancia de la **Colaboradora** seguida de la **Competitiva**. Si bien este resultado podría ser interpretado como que se requiere un balance entre los diferentes tipos de culturas, el análisis a mayor profundidad reveló que no existe claridad en la cultura que requiere la organización para lograr sus objetivos estratégicos. En relación a este punto, la tercera hipótesis (que planteaba que la cultura “deseada” por la institución para lograr sus objetivos sería la **Competitiva**, con matices de la **Innovadora**) no fue comprobada en el estudio cuantitativo, aunque constituyó la reflexión común durante el estudio cualitativo (una vez comprendido el vínculo entre la cultura y la estrategia). La dominancia en los resultados de la **Colaboradora** en la “cultura deseada” hace especular sobre la posibilidad

de que el personal no quiera perder el proteccionismo y la armonía que predomina en el ambiente laboral actual.

Dado que la herramienta de cultura está compuesta por seis dimensiones, se indagó sobre la congruencia de cada una de ellas entre sí. Las seis dimensiones que componen el cuestionario no mostraron *Congruencia*<sup>13</sup> (alineamiento) en el tipo de cultura predominante en cada una de ellas. Se infiere que esto pudiese estar vinculado a falta de socialización de los objetivos estratégicos de la institución que permitan tener una idea clara sobre la cultura que debiera existir para apoyar la estrategia. Efectivamente, la institución solo involucró a los altos directivos y no realizó esfuerzos adicionales para compartir su plan estratégico con el resto del personal. Además, vale la pena observar que la institución no ha desarrollado una visión, como tampoco se han seleccionado los valores institucionales.

Se pudo observar adicionalmente que ninguna de las culturas (“actual” ni “deseada”) recibió altos puntajes, lo que implica que no existe consenso sobre la existencia de una cultura fuerte predominante en la institución. Según el modelo seleccionado para el estudio (el CVF) la fortaleza de una cultura es determinada por el puntaje que se acredita a un tipo específico de cultura. “Mientras más alto el puntaje, más fuerte es la cultura en cuestión”. Los autores establecen 10 puntos como un parámetro de sensibilidad<sup>14</sup>. Igualmente, postulan que “las culturas fuertes están asociadas con homogeneidad en el esfuerzo, claridad de enfoque,

<sup>13</sup> Los autores refieren el término Congruencia al alineamiento entre los diferentes elementos que apuntan a una misma cultura.

<sup>14</sup> El OCAI distribuye 100 puntos entre las cuatro culturas, que equitativamente representaría 25 puntos para cada una. Ninguna de las culturas obtuvo puntajes de +/- 10 puntos sobre este valor. La cultura con mayor valor obtuvo 29 puntos.

y un alto desempeño en un ambiente donde se requiere unidad y visión compartida” (Cameron y Quinn, 1999, p.63). La fortaleza también permitiría que la cultura pueda ser menos **Controladora**, ya que “mientras más fuerte la cultura menos necesitada estará la gerencia en desarrollar normas formales y regulaciones que guíen el comportamiento de los empleados” (Robbins, 1999, p.600). Es decir, que la fortaleza cultural facilita la interiorización de las directrices en los empleados y desde la experiencia personal se puede afirmar que los empleados de organizaciones que poseen una fuerte cultura, generalmente adquieren un “idioma” y “personalidad” que los caracteriza y son reconocibles cuando están fuera de ellas.

De manera adicional se observó que no existe diferencia de percepción entre las diferentes áreas en relación al tipo de “cultura actual” predominante ya que todas las áreas perciben la “cultura actual” como **Controladora**. Igualmente, todas coinciden en considerar que la cultura menos predominante es la **Innovadora**.

El área administrativa prefiere que la cultura a futuro sea más **Colaboradora**, sin embargo, los empleados de las áreas más técnicas y misionales otorgan puntajes similares en la “cultura deseada”, a excepción del área de Investigación, que es un área eminentemente técnica, la cual enfatiza la **Competitiva**.

En relación a la percepción según los roles, se observa que todos los roles perciben la “cultura actual” como **Controladora**, a excepción de los Directores, que entienden que es la **Colaboradora**. Esto concuerda también con las tendencias mencionadas por los

autores (Cameron y Quinn) quienes dicen que “los niveles gerenciales tienden a tener puntajes más altos en la cultura **Colaboradora**” (1999, p. 70). De igual manera, todos los roles consideran que la cultura menos predominante es la **Innovadora**, a excepción nuevamente de los Directores, quienes consideran que es la **Competitiva**.

Se podría suponer que los niveles de Dirección son los que más conocen los atributos culturales, sin embargo, se invita a pensar en la posibilidad del sesgo que podrían tener precisamente por la posición que ocupan. Es oportuno, a manera de especulación, reflexionar si esta interpretación (de los Directores) podría estar influenciada por el tipo de información “filtrada” que reciben e “interpretada” a través de sus propios intereses. Esto conlleva a referir los postulados de Bennis, Goleman, y O’Toole (2008) quienes apuntan que “La literatura sobre el narcisismo ejecutivo nos dice que la necesidad superior de auto-confianza de los ejecutivos puede caer en un punto ciego que los indisponga a acudir a los demás en busca de consejos”<sup>15</sup> (p. 26).

En cuanto a la “cultura deseada”, quienes eligen la **Competitiva** como futura (“deseada”) son los técnicos, que están representados por profesionales de alto nivel, aunque sin jerarquía. Se podría teorizar acerca de si estos grupos pudieran tener una mirada más amplia y objetiva sobre la cultura que requiere la institución para lograr sus objetivos estratégicos, pues son empleados de Carrera Civil, menos preocupados por la estabilidad, y que laboran directamente en los temas misionales de la institución. Adicionalmente, llama la atención las diferencias de puntajes en el grupo de Encargados

<sup>15</sup> Traducción de trabajo realizada por la autora.

entre la “cultura actual” y “deseada” (a lo que los autores del modelo llaman *Discrepancias*). Estas diferencias oscilan entre 5 y 7 puntos, lo que sugiere una insatisfacción con los comportamientos culturales actuales y deseos de que exista un cambio cultural. Este grupo puede ser clave para considerarse como agentes de cambio, ya que parecen estar convencidos de la necesidad del mismo.

Para poder dimensionar la distancia a transitar entre lo actual y lo futuro, a manera general, se concluye que la cultura que se quiere reducir con mayor intensidad es la *Controladora* (que es la predominante “actual”), con excepción de los Directores. En la cultura *Colaboradora* existen divergencias entre los grupos, algunos desean que se incremente y otros que se reduzca. También se concluye que se desea incrementar la *Competitiva* (con excepción de los Directores y Administrativos), y la *Innovadora* (en todos los casos, menos los Directores). Este resultado también coincide con lo postulado en la tercera hipótesis.

El área que más difiere en opinión sobre las cultura actual y futura es la de Investigación, siendo esta una de las áreas con los técnicos de mayor nivel en la institución, lo que se infiere como una indicación de un mayor conocimiento de la necesidad de un cambio cultural para lograr los objetivos propuestos, que se plantea en la primera hipótesis de este trabajo.

Se podría deducir que parte de las brechas están asociadas con los hábitos del personal, ya que en una cultura predominantemente *Controladora* los empleados no están acostumbrados a jugar un

rol crítico en el proceso de aporte de ideas y toma de decisiones ni tampoco ejercen “accountability<sup>16</sup>” en sus puestos. La brecha es aún más preponderante tomando en cuenta el ámbito al cual pertenece la institución, que debiera ser la que conduzca los esfuerzos de innovación y competitividad que faciliten al país el poder insertarse en los cambios de la economía global.

Para obtener información complementaria que validara este estudio, se realizó un estudio cualitativo sobre el tipo de cultura que requiere la institución para lograr sus objetivos. Los directivos y consultores que asistieron al taller de cultura deliberaron sobre la necesidad de transitar y reforzar las características de las culturas *Competitiva e Innovadora*, lo cual fue posteriormente validado por los consultores internacionales que diseñaron y lideraron el proceso de planificación estratégica en la institución. (M. Makón, J. Sotelo, comunicación personal, 10 de diciembre de 2011).

Para los fines de incluir un aporte constructivo de este trabajo, de manera general se recomienda crear un *framework* (marco de trabajo) como referente para la organización, y empezar a crear conciencia a todos los niveles del cambio requerido, sobre todo en el nivel de los directivos, quienes han de ser los primeros en estar convencidos de la necesidad del transitar un nuevo rumbo en sus instituciones ya que si los mismos no poseen una voluntad decidida hacia realizar los cambios, difícilmente el resto de los empleados se moverá a través de estos parámetros.

Por último, respondiendo a la pregunta central de este trabajo de investi-

<sup>16</sup> Traducción al español similar a “asumir responsabilidad personal de manera independiente”.

gación: *¿Se hace necesario un cambio cultural en la institución para que pueda responder con eficiencia a los lineamientos establecidos en su estrategia?* Queda claro que se requiere este cambio cultural en la institución para poder cumplir con la misión para la cual fue creada.

La institución (vista como un todo) posee actualmente una inclinación hacia lo interno y los controles, en contraposición con la preocupación y visión hacia lo externo (el desarrollo del país, las instituciones a quienes les prestan servicio) y hacia la innovación. Una cultura *Competitiva* implicaría una organización orientada a resultados, un dinamismo hacia el logro y el trabajo bien hecho, con líderes exigentes y competidores; una cultura *Innovadora* estimularía la iniciativa individual y la libertad de intelecto, donde sus empleados sean flexibles y sensibles a las circunstancias del entorno.

Se recuerda que dado el rol que juega esta institución dentro del engranaje del Sector Público (fomento de la competitividad y el desarrollo nacional) la búsqueda de nuevas soluciones para el desarrollo del país es fundamental, lo que requiere continuo pensamiento amplio e innovador y llama a reflexión que no haya claridad conceptual sobre la necesidad de desarrollar las competencias y prácticas para fomentar la innovación, lo cual pudiera ser también un obstáculo para producir los cambios requeridos.

Se reconoce que la transición hacia una nueva cultura es un camino amplio por recorrer, sobre todo, como dicen Osborne y Plastrik (2003), "la cultura burocrática [equiparable en este estudio a la mezcla de elementos de las culturas Controladora/Co-

laboradora] es difícil de erradicar porque se encuentra profundamente arraigada en los hábitos, los corazones y las mentes de los empleados" (p. 524).

No cabe duda de que este es un trabajo arduo, pero posible, a largo plazo, empezando por transformar los recursos humanos, en especial los líderes, y a partir de ahí, intervenir en los diferentes elementos que constituyen la cultura de una organización. Igualmente, queda como reto para el país, construir nuevas actitudes en la gente, para que sea más colaborativa, menos individualista, y menos dependiente.

## RECOMENDACIONES

El estudio cualitativo permitió determinar que existe necesidad de cambiar la cultura de la institución objeto de estudio, con el fin de lograr cambios que incidan en las personas y por tanto que hagan que la transformación de la organización sea sostenible.

Para cambiar la cultura de una organización es necesario intervenirla, como hemos visto desde el marco de referencia de esta investigación, con un abordaje holístico que tome en cuenta los diferentes elementos que la constituyen.

Se recomienda ir adaptando diferentes y significativos elementos que permitan conocer cómo se hacen "ahora" las cosas, y luego imponer nuevas conductas que afecten las creencias, valores y asunciones. Se considera fundamental la formación de la conciencia sobre la necesidad del cambio y plasmar el mismo en una visión institucional. Adicionalmente, se requiere una campaña de divulgación o socialización de

esta visión hacia todo el personal, e iniciar unas prácticas deliberadas y consistentes de gestión humana y administrativa que permitan crear una nueva cultura que a su vez genere nuevos hábitos encaminados hacia un alto desempeño institucional, todo esto asegurando el cuidado del personal en los “temas blandos”, durante este proceso de cambio. “La clave para convertir el *estado delta*<sup>17</sup> en una experiencia positiva para los afectados por el cambio consiste en gestionarlo de manera adecuada y en ofrecerles toda la información y el apoyo posible durante el período de transición” (p.52).

Uno de los hallazgos de esta investigación deja explícito la falta de alineamiento y fortaleza en relación a la cultura futura que requiere la institución para lograr sus objetivos estratégicos. En este sentido, se considera esencial que la institución se aboque a un esfuerzo de socialización de sus objetivos, de un plan de comunicación estratégica que conlleve al involucramiento e identificación del personal con la misión de la institución.

Esto requiere un compromiso desde el liderazgo de la institución que implique modelar la conducta esperada, comunicación a todos los grupos de interés, en especial hacia el personal y consistencia en las prácticas establecidas.

(ver cuadro nº 28)

## BIBLIOGRAFÍA

- **Camilo, J.** (2009). *Ética y Transparencia. Del Paternalismo estatal a la ciudadanía. Reflexiones sobre la responsabilidad ética del Estado moderno.* Revista Voces (No. 2) (p.30). Santo Domingo: CONARE.
- **Cameron, K. y Quinn, R.** (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture* (ed. rev.). San Francisco, California: Jossey-Bass
- **Makón, M.** (2008). *Memorias del Ejercicio de Planificación Estratégica.* Documento Institucional. Santo Domingo.
- **Osborne, D. y Plastrik, P.** (2003). *Herramientas para Transformar el Gobierno.* Barcelona: Paidós.
- **Robbins, S.** (1999). *Comportamiento Organizacional.* (Octava Edición). México: Prentice Hall.
- **Schein, E.** (2009). *The Corporate Cultural Survival Guide.* (ed. Rev.). Estados Unidos: HB.
- **Bennis, W., Goleman D. y O’Toole, J.** (2008). *Transparency. How Leaders Create a Culture of Candor.* San Francisco: Jossey-Bass.

<sup>17</sup> El estado delta es el período de transición entre lo actual y lo deseado (Potts y Lamarsh, 2004).

Cuadro Nro. 28: Cuestionario de Diagnóstico de Cultura "OCAI"

Instrumento de Evaluación de Cultura Organizacional			Actual	Futura
<b>I Características Dominantes</b>				
A	La organización es un lugar muy personal. La gente se siente como en una familia ampliada y se lleva muy bien.			
B	La organización es dinámica, innovadora y emprendedora. La gente está dispuesta a asumir retos y tomar riesgos.			
C	La organización está muy orientada a resultados. Una preocupación principal es lograr que se haga el trabajo. La gente es muy competitiva y orientada al logro.			
D	La organización es muy controlada y estructurada. Los procedimientos formales generalmente gobiernan lo que la gente hace. Es muy disciplinada.			
<b>II Liderazgo Organizacional</b>				
A	Se considera que el liderazgo de la organización ejemplifica el ser mentores, facilitadores y coaches.			
B	Se considera que el liderazgo de la organización ejemplifica el ser emprendedor, innovador y arriesgado.			
C	Se considera que el liderazgo de la organización ejemplifica cierta agresividad con propósito y gran orientación a resultados.			
D	El liderazgo de la organización se caracteriza por brindar un ejemplo de eficiencia, coordinación y organización.			
<b>III Gestión de Empleados</b>				
A	El estilo para gestionar a los empleados se caracteriza por el trabajo en equipo, el consenso y la participación.			
B	El estilo de gestionar a los empleados se caracteriza por la libertad, por permitir y reconocer la toma de riesgos y la innovación.			
C	El estilo de gestionar a los empleados se caracteriza por sus altos niveles de competitividad, fuertes demandas hacia los resultados.			
D	El estilo de gestionar a los empleados se caracteriza por la estabilidad, conformidad, predecibilidad y estabilidad en las relaciones.			
<b>IV "Pegamento" Organizacional</b>				
A	Lo que mantiene unida a la organización son la lealtad y confianza mutua. El compromiso con la organización es alto.			
B	Lo que mantiene a la organización son el compromiso con la innovación y el desarrollo. Existe un énfasis en estar a la vanguardia.			
C	Lo que mantiene unida la organización son el énfasis en el logro y en el alcanzar las metas. La agresividad y el ganar son temas recurrentes.			
D	Lo que mantiene unida la organización son las reglas formales y políticas. Mantener la fluidez de la organización es importante.			
<b>V Énfasis Estratégico</b>				
A	La organización enfatiza el desarrollo humano. La confianza, la apertura y la participación persisten.			
B	La organización enfatiza la adquisición de nuevos recursos y la creación de nuevos retos. Tratar nuevas cosas y la búsqueda de oportunidades es valorado.			
C	La organización enfatiza las acciones competitivas y el logro. Alcanzar objetivos retadores y ganar en el mercado son características dominantes.			
D	La organización enfatiza la permanencia y estabilidad. Eficiencia, control y operaciones ágiles son importantes.			
<b>VI Criterio para Éxito</b>				
A	La organización define éxito en base al desarrollo de los recursos humanos, trabajo en equipo, compromiso de los empleados y preocupación por la gente.			
B	La organización define éxito en base a tener los productos o servicios más innovadores y/o únicos. Es una organización líder en su género.			
C	La organización define éxito en base a ganar frente a sus competidores. El liderazgo competitivo dentro de su contexto es la clave.			
D	La organización define éxito en base a eficiencia. Entrega confiable y fluidez en la ejecución son críticos.			

Fuente: Fuente: Cameron y Quinn (1999).

## RESEÑA DE LA AUTORA

---

### **Título de Posgrado:**

- Especialización en Administración y Contabilidad Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Título obtenido el 29/11/2010.
- Doctorado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas y Estadísticas de la UNR. Título obtenido el 26/06/2011.

### **Título de grado:**

- Contadora Pública. Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Título obtenido el 04/12/1997.

### **Cargo actual:**

Fiscal del Tribunal Municipal de Cuentas de Rosario, Cargo obtenido por concurso de oposición y antecedentes. desde el 17/02/2005.