

Iberoamérica



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Escenario, avances y dilemas en Brasil

Coordinadores
Alvaro Martim Guedes y Francisco Fonseca

INAP

EL CONTROL SOCIAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL CONTROL SOCIAL
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ESCENARIO, AVANCES Y DILEMAS EN BRASIL

Alvaro Martim Guedes y Francisco Fonseca (coordinadores)

Traducción de Carmen Pineda Nebot

oficina **municipal**[®]
escola de cidadania e gestão local



**CULTURA
ACADÊMICA**[®]
Editora

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2010

Colección: IBEROAMÉRICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

[Controle social da Administração Pública. Español]

EL CONTROL social de la Administración Pública [Texto impreso] :
escenario, avances y dilemas en Brasil / Alvaro Martim Guedes y Francisco
Fonseca (coordinadores) ; traducción de Carmen Pineda Nebot. – 1ª ed. –
Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2010. – 245 p. : il. ;
24 cm. – (Iberoamérica)

Traducción de: Controle social da Administração Pública : cenário,
avanços e dilemas no Brasil. – Incluye referencias bibliográficas
ISBN 978-84-7351-399-9. – NIPO 010-10-027-7

1. Brasil-Administración-Control de gestión. 2. Brasil-Administra-
ción-Participación ciudadana. I. Instituto Nacional de Administración Pú-
blica (España). II. Guedes, Alvaro Martim, coord. III. Fonseca, Francisco
C. P. (Francisco César Pinto da), coord. IV. Pineda Nebot, Carmen, trad.
V. Serie

35(81).072.6/.7

Primera edición: Diciembre 2010

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

Título original: *Controle social da Administração Pública. Cenário, avanços e dilemas no Brasil*

© 2007, Editora UNESP

Reservados todos los derechos

© 2010, Instituto Nacional de Administración Pública para esta edición en español

Traducción: Carmen Pineda Nebot

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-399-9

NIPO: 010-10-027-7

Depósito Legal:

Preimpresión: Composiciones RALI, S.A.

Impresión: Publidisa

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambien-
tales de la contratación pública

SUMARIO

Prefacio , <i>Peter Kevin Spink y José Mario Brasiliense Carneiro</i>	9
Presentación , <i>Alvaro Martim Guedes y Francisco Fonseca</i>	15
Presentación de la edición en español , <i>Alvaro Martim Guedes y Francisco Fonseca</i>	19
Capítulo 1. Control social de la Administración Pública: entre lo político y lo económico , <i>Valdemir Pires</i>	21
Capítulo 2. La disponibilidad de ser controlado: el control social de la Administración Pública visto desde el «programa Gestión Pública y Ciudadanía» , <i>Peter Spink y Marco Antonio Teixeira</i>	43
Capítulo 3. Democracia, información y control social: reflexiones conceptuales y el papel de los observatorios locales , <i>Francisco Fonseca y Gustavo Beuttenmuller</i>	71
Capítulo 4. Advocacy de las organizaciones de la sociedad civil y control social del Estado y de la Administración Pública , <i>Gabriela de Brelaz, Mario Aquino Alves y Fábio Kobol Fornazari</i>	93
Capítulo 5. El papel de la evaluación de políticas públicas como mecanismo de control democrático de la Administración Pública , <i>Ricardo Ceneviva y Marta Ferreira Santos Farah</i> . . .	115
Capítulo 6. Contribuciones para la evaluación de políticas públicas en educación en la era de la información , <i>Silvio Henrique Fiscarelli y Cláudio Benedito Gomide de Souza</i>	139

Capítulo 7.	La eficiencia en el gasto público y los dilemas de su control, <i>Alvaro Martim Guedes</i>	163
Capítulo 8.	La medición del desempeño en el <i>reporting</i> social, <i>Emanuele Padovani</i>	181
Capítulo 9.	Las funciones de control y orientación de la Administración desempeñadas por el Tribunal de Cuentas del Municipio de Río de Janeiro (TCMRJ), <i>Carlos Augusto Werneck de Carvalho</i>	201
Capítulo 10.	Planificación estatal, gestión participativa y regulación del territorio urbano, <i>José Luís Bizelli</i> y <i>José Xaides de Sampaio Alves</i>	217

PREFACIO

El creciente dinamismo de la sociedad civil en torno a temas de interés social, cultural, ambiental y económico creó una nueva frontera para su interconexión con la Administración Pública. Se trata de un amplio campo de relaciones que abarcan desde la influencia en la formulación de políticas hasta el propio «control social» de la Administración. Cuando se observan la complejidad y la amplitud de las dificultades hasta ahora afrontadas en Brasil en lo que respecta a las políticas públicas es fácil prever que la agenda del control social por medio de campañas, movimientos y acciones de las entidades de la sociedad civil se extenderá en el futuro. Se espera que con eso pase a existir una mayor aproximación entre los ciudadanos y los gestores públicos. La militancia en los dos campos, el de la ciudadanía y el de la gestión pública, deberá tener un carácter crecientemente creativo y no solamente combativo. En ese sentido, términos corrientes como «redes sociales», «solidaridad», «sociedad» y «gestión tripartita» ya apuntan hacia ese ideal de mayor aproximación entre sectores y grupos que aún están muy distantes en este país desigual. En resumen, se espera que la disminución de toda forma de desigualdades sociales e institucionales pueda dar como resultado la realización del ideal de un país más justo y digno para vivir.

El conjunto de artículos presentados en este libro pretende contribuir a esos nuevos desafíos con base en la óptica de los controles sociales. Varias son las inquietudes de fondo, para comenzar por algunas cuestiones aparentemente simples, pero necesarias: ¿Cuál es el nivel de interés de la sociedad en controlar la Administración Pública y cuál la disposición de esta en verse crecientemente controlada? ¿Cómo se ejercen tales controles? ¿De modo directo o indirecto, mediante instrumentos sectoriales o intersectoriales, con base en criterios sociales o económicos, tributarios o gerenciales, normativos o pragmáticos?

Sea cual fuera el camino adoptado, la temática de fondo es el propio Estado Democrático de Derecho y el efectivo ejercicio de las prerrogativas democráticas de los ciudadanos ante aquellas autoridades e instituciones responsables de lo público. En Brasil, la evolución de la historia republicana tiene como punto

de partida legal la Constitución de 1891. Poco más de un siglo nos separa de los primeros movimientos cívicos que buscaron dejar atrás la figura del emperador y las herencias portuguesas de un Estado unitario, hermético y fundamentalmente patrimonial.

Desde ese período, viene cristalizándose en las llamadas instituciones democráticas el anhelo fundamental del pueblo brasileño de orientar y controlar a los gobernantes y al aparato burocrático. La organización institucional del país, desde el punto de vista político y administrativo, descansa sobre la estructura de la división de poderes y sobre la concepción federativa norteamericana de distribución de competencias entre esferas de gobierno. Actualmente, las políticas de control continúan operando básicamente con los mismos mecanismos de frenos y contrapesos puestos directamente, por los electores, en las manos de los timoneles de los poderes Legislativo, Ejecutivo y, por oposición o designación, en las manos de los miembros del Poder Judicial.

Cabe observar el hecho de que, desde el punto de vista de la Federación, un cambio importante ocurrió, aún no completamente estudiado por los formuladores y gestores de políticas públicas, cuando la Constitución Federal de 1988 pasó a adoptar una estructura de tres niveles de entes federativos, en lugar de dos, como ocurre en las demás Estados Federales del mundo: la Unión, los Estados y también los municipios, correspondiendo al Distrito Federal un *status* híbrido entre lo local y lo estatal¹.

Esos son, por tanto, los contornos macroinstitucionales del control de lo público, en los cuales ejercen también su papel los Tribunales de Cuentas, órganos asesores de los Poderes Legislativos en las tres esferas. A ese complejo sistema, gracias a la consolidación democrática, se viene sumando de modo creciente la participación directa de la población en la gestión pública. Son diversos los canales de consulta y espacios de deliberación en actividades de planificación, presupuesto, implantación y control de políticas.

Una visión positiva y optimista en relación con los controles sociales de la Administración Pública es ciertamente lo que motiva a los autores de este libro. Esperamos que tal motivación sea también compartida por servidores y gestores públicos, en su mayor parte privados de políticas efectivas de gestión de personas y carreras coherentes con los crecientes desafíos, especialmente en el nivel subnacional. Eficiencia, eficacia, efectividad y ética, cuatro palabras que comienzan todas por la quinta letra del alfabeto, resumen bastante bien los desafíos desde el punto de vista del contenido de una Administración Pública para la actualidad, en la cual el control social deberá tener un efecto cada vez más determinante. Para los ciudadanos, el contexto del siglo XXI no acepta discursos de carácter formalista o populista, ambos desgastados. En plena era de la infor-

¹ N. de la T.: Para referirse a los Estados de la Federación, en el portugués brasileño se usa el término estadual, que no tiene una traducción específica al castellano. En el libro utilizaremos el término estatal para referirnos a los Estados o, en ocasiones, cuando pueda dar lugar a equívocos, se utiliza «de los estados».

mación, el salto que se debe dar tiene que ir en la dirección de lo que podríamos llamar de «ciudadanía interactiva».

En ese sentido, la cuestión de los «controles sociales» se desplaza en parte a la cuestión del «acceso y de la interactividad social» con la Administración Pública y a la creación de mecanismos de gestión que sean capaces de generar la esperada transparencia del sector público. Entre tanto, cabe resaltar que los sistemas electorales y partidistas continúan constituyendo las principales vías de acceso al Estado y que, aun así, las cuestiones de legitimidad y de representatividad no fueron bien resueltas y necesitan una profunda reforma política. Por consiguiente, el control social de la Administración Pública debe ser visto dentro de sus límites, tratándose de instrumentos complementarios de control del Estado y no de sustitutos a las prerrogativas constitucionales de los tres Poderes democráticamente constituidos.

La «ciudadanía interactiva» está presente en las tarjetas de los programas sociales ampliamente utilizados y en las páginas de Internet de las diferentes agencias gubernamentales de cada ente federado. Por la vía televisiva, el noticiario procura ser cada vez más atractivo, a pesar de que eso cueste privilegiar, en el mundo gubernamental, aquellos acontecimientos y fotos diarios con sabor de escándalo o abuso. En mucho se avanza pero, en materia de servicios públicos, estamos muy lejos de la plena satisfacción. Fuera de las llamadas «plazas de atención», en general bien informatizadas, y de los servicios multisectoriales unidos en la buena receta de los «economice-tiempo», el ciudadano común continúa siendo blanco de desprecio y sujeto de filas interminables.

El voto electrónico brasileño, ejemplo internacional, fue, sin duda, un gran salto para un control democrático básico y esencial sobre los gobernantes. A pesar de ello, aún estamos lejos de ver su uso en consultas directas y en plebiscitos, especialmente en el nivel estatal y municipal.

No por casualidad en este desarrollo surgieron los llamados «consejos constitucionales» en varios sectores de la Administración. Se establecen en los municipios, por obligación constitucional, y su objetivo es positivo: el acompañamiento más próximo, por los ciudadanos, de las políticas sociales fundamentales llevadas a cabo por la Unión. Con experiencias bastante consolidadas, hay análisis positivos y negativos sobre tales consejos. Buena parte de las críticas recaen sobre factores externos a los propios consejos. Entre ellos, el poco interés de los ciudadanos o las dificultades reales de participación; los conflictos con las Cámaras de Concejales; la injerencia de los jefes de los Poderes Ejecutivos locales; y las hegemonías partidistas y/o de intereses de grupos reducidos de la sociedad.

Con avances y también con dificultades, desde el punto de vista de la sociedad civil, podemos decir que el «control social» continúa oscilando entre avances y retrocesos. Hay, efectivamente, un amplio espectro de «emociones» vividas en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado o, más correctamente, entre ciudadanos y gobiernos. Relaciones que están lejos de la homogeneidad. Cuando se observan las regiones del país, los «controles» dependen del partido

político, del perfil del gobierno, del Estado y del municipio en cuestión, del partido en el poder y, claro, de los actores sociales.

De modo muy simplificado podríamos describir algunos ejes de desafíos puestos en esa compleja y amplia problemática: a) la madurez de las instituciones democráticas; b) la eficiencia de la Administración Pública; c) la eficacia de las instancias de formulación de políticas; d) la efectividad de los espacios de control democrático (directo e indirecto); e) la conciencia de los ciudadanos con respecto a sus derechos y deberes de cogestión de lo público.

Como se verá después en la presentación de este libro, los artículos reunidos pretenden recoger algunas de esas dimensiones. Los textos componen un tejido rico e interesante de abordajes variados: la evaluación de políticas públicas; el análisis crítico de los mecanismos de control entre el mundo privado y público en el contexto de la cultura mercantilista postmoderna; el alcance de los controles de carácter financiero; el análisis de la acción jurídica ejercida por instituciones de la sociedad civil a veces de manera fragmentaria, paralelamente a las estructuras político-partidistas; la planificación estatal en el plano territorial y los avances en la legislación de uso y ocupación del suelo; los controles sociales de la estratégica área de educación básica; los controles amplios pretendidos por los «observatorios»; las experiencias de gestión en el nivel subnacional en las que destacan conceptos como «alianzas», «redes» y «aperturas» entre sociedad civil y gobiernos; el papel tradicional y educativo de los Tribunales de Cuentas; y las metodologías científicas de fácil lectura para aplicación de indicadores de gestión financiera.

Tratándose de temas tan diversos, el interés común de los autores es el mismo: el «control social de la Administración Pública» como elemento fundamental de la democracia. Ese mismo interés fue el que motivó a las instituciones que ahora presentan este libro al público, todas esencialmente ocupadas en la formación de administradores públicos. Son: el Centro de Estudios de Administración Pública y Gobierno de la Escuela de Administración de Empresas de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas, con una actividad amplia en la enseñanza y en la investigación en Administración Pública; a su lado, la Facultad de Ciencias y Letras de la Universidad Estatal Paulista (UNESP) con su curso de Administración Pública dirigido a la formación de cuadros para la Administración Pública Paulista, y la Oficina Municipal, entidad sin ánimo de lucro, socia de la Fundación Konrad Adenauer en São Paulo, todas con el objetivo de colaborar en el fortalecimiento de las administraciones municipales y en la formación de ciudadanos, ofreciendo capacitación técnica y asesoría.

Al presentar a las instituciones que colaboran en la publicación de este libro, cabe anunciar que esta pretende ser la primera de una serie de obras que van a publicarse. Esta iniciativa pretende ofrecer aún mayor sinergia y articulación entre las actividades de investigación y formación de esas instituciones ocupadas en la Gestión Pública. Como se sabe, infelizmente, son pocos los cursos y los espacios de información en el país para atender a las Administraciones de sus 5.507 municipios, 26 Estados, Distrito Federal y Gobierno Federal. Es sa-

bido que son crecientes las demandas de cuadros profesionales y la permanente renovación de esos cuadros de funcionarios y gestores.

Aunque la demanda sea mucho mayor que la oferta, se ha observado en Brasil, felizmente, el nacimiento de nuevos cursos de Administración Pública. Estudios recientes apuntan a una centena de cursos repartidos por todo el país. Hay que hacer una apuesta en ese esfuerzo de formación como elemento fundamental para el control social de la Administración Pública. En primer lugar, a fin de que las nuevas generaciones de profesionales sean de inmediato preparadas para desarrollarse y evolucionar con los llamados controles internos. En segundo, para que colaboren a fin de crear la necesaria porosidad de los organismos estatales ante una sociedad civil que se compromete también de forma cada vez más profesional en la cogestión de las políticas públicas.

Por último, pero no menos importante, las instituciones que han colaborado agradecen a los autores que estuvieran dispuestos a colaborar en la realización de esta obra con artículos que, esperamos, merezcan la atención y el aprecio del lector interesado en los avances de la gestión pública y de la ciudadanía en Brasil.

São Paulo, agosto de 2007

PETER SPINK
*Coordinador-Centro de Estudios
de Administración Pública y Gobierno (FGV/SP)*

JOSÉ MARIO BRASILIENSE CARNEIRO
Director de la Oficina Municipal

PRESENTACIÓN

Este libro pretende contribuir a ocupar un vacío que históricamente ha marcado la arena pública brasileña: la ausencia de estudios específicos sobre el tema del «control social de la Administración Pública».

Por diversas razones, ese espacio ha permanecido vacío en el ámbito de la investigación académica y de la práctica política. Entre ellas, hay una tendencia a reproducir de forma simplista problemas y paradigmas existentes en otras sociedades, aunque no aplicables a la nuestra. Se observa también la falta de tradición en Brasil de instituir controles democráticos, por motivos distintos. En conclusión, es bastante reciente el colocar el tema de los controles en la agenda política brasileña, dado que el marco fundamental de ese cambio es la Constitución de 1988, que en 2008 celebró sus primeros veinte años de vigencia.

Con este libro se pretende, por tanto, estimular el debate y la reflexión acerca de dos grandes dimensiones del control social. La primera se refiere a sus posibles definiciones conceptuales, y la segunda trata de los actores y de las experiencias concretas, especialmente aquellas que han sido evaluadas como de éxito. En ese contexto, se les da valor a conceptos tradicionales como democracia y estado de derecho democrático, al lado de términos más recientes, como *accountability*, *advocay* y hasta «tercer sector». Se observa también, en los trabajos aquí presentados, un interés muy particular por la problemática de la llamada «sociedad civil» (concepto controvertido a causa de sus diversas posibles definiciones), en especial en el plano del poder local, lo que remite necesariamente al debate sobre participación popular, descentralización y control de las políticas públicas, entre otros. Esas cuestiones forman parte, destacándose, de la primera dimensión del libro; aun así, aparecen fuertemente articuladas en la segunda, en la que destacan las experiencias de los numerosos éxitos de la gestión pública desperdigados por Brasil e identificados por el Programa Gestión Pública y Ciudadanía de la FGV/SP¹,

¹ N. de la T.: FGV/SP es la sección de São Paulo de la Fundación Getulio Vargas.

por los observatorios locales, por la medición y evaluación de políticas públicas sociales, sobre todo educativas y de control de la salud pública, por las innovaciones del Tribunal de Cuentas de Rio de Janeiro y por la experiencia de contabilización de los recursos públicos, entre otras.

Los autores de los diez capítulos que componen esta recopilación transitan por uno o por algunos de esos temas, procurando establecer una relación entre las reflexiones teórico-conceptuales y las experiencias empíricas de la realidad brasileña. Ampliando un poco ese horizonte, el libro reflexiona también sobre el caso italiano, dado que intenta explicar los avances y los dilemas de la utilización de indicadores para el control público y social de la gestión, iluminando así nuestra propia experiencia.

El propósito que une este conjunto de artículos es, en primer lugar, el diagnóstico compartido de la ausencia de reflexiones sistemáticas sobre el tema del control social, acrecentado por la convicción de que existen avances en el escenario brasileño que necesitan ser analizados y, en la medida de lo posible y de su adecuación, replicados en otras realidades del propio país.

Las tres instituciones implicadas, que coeditan este libro –la FGV/SP, por medio del Centro de Estudios de Administración Pública y Gobierno (CEAPG), la UNESP (*campus* de Araraquara, por intermedio del curso de Administración Pública) y la Oficina Municipal²–, establecen así una colaboración que une sus experiencias consolidadas, sus miradas distintas pero confluyentes y, sobre todo, el intento común de contribuir al avance de la esfera pública brasileña, papel principal de todas ellas.

Se espera, por tanto, que este libro pueda lanzar luz al crucial tema del control social de la Administración Pública en Brasil partiendo de preguntas, éxitos y fracasos de la experiencia nacional, lo que implica modificar mitos procedentes del sentir común, tanto sobre la supuesta inmutabilidad e ineficacia del sector público en el país, como de la dicotomía entre las esferas pública y privada –normalmente afirmada por las tesis neoliberales–, lo que hace que el Estado sea visto como antítesis de la sociedad. Al final, tales dicotomías esconden en realidad más de lo que revelan, convirtiéndose en mitos que necesitan ser destruidos.

En este libro, las experiencias expuestas muestran justamente la importancia de que el Estado se abra al control de los ciudadanos y de que la sociedad políticamente organizada consiga –institucionalmente, evitadas sus contradicciones y conflictos de intereses– intervenir en las orientaciones de las políticas públicas, de los recursos públicos y de las decisiones que afectan a todos. Se trata de un ejercicio de democracia en el cual la Administración Pública, convertida en transparente y accesible, es condición *sine qua non*.

² N. de la T.: La UNESP es la Universidade Estadual Paulista «Júlio de Mesquita Filho» (*campus* de Araraquara) y la Oficina Municipal es la de la ciudad de Rio de Janeiro.

En resumen, en estas páginas el lector podrá entrar en contacto con el rico, complejo, informado y apasionante universo –simultáneamente analítico y empírico– del problema del control social de la Administración Pública. Sus contenidos pretenden contribuir de manera especial a los cursos de Administración (sobre todo de Administración Pública), Ciencias Sociales, Trabajo Social, Economía y Derecho. Además de para ese público iniciado, la obra se dirige también a las comunidades democráticas políticamente movilizadas, al periodismo político y al sector público (estatal y no estatal). Pero también se dirige al ciudadano común, dado que se elaboran reflexiones y se muestran experiencias que demuestran que Brasil, a pesar de sus muchos problemas, está avanzando en diversas dimensiones y podrá avanzar aun más si los controles sociales se desarrollan.

Se espera, de esa forma, colaborar con la política republicana y con una Administración Pública transparente, controlable socialmente y dirigida a la igualdad política y social.

ÁLVARO MARTIM GUEDES y FRANCISCO FONSECA
Organizadores

PRESENTACIÓN DE LA EDICIÓN EN ESPAÑOL

Los temas emergentes van, poco a poco, consolidándose y modificando perspectivas y acciones de personas, grupos y hasta países. El papel de individuos y de las más diversas instituciones y organizaciones, es lo que promueve eso, de manera compleja o a veces sencilla. El presente libro es una prueba de esa situación, un tanto sistemática, que mueve el mundo de las ideas, de las acciones y de su difusión. Aquí fueron seleccionadas algunas perspectivas vinculadas a la Administración Pública, mostrando toda su complejidad. Se pretendió contribuir con las innovaciones al desafío del control del Estado. Este libro, principalmente, presenta un conjunto de abordajes teóricos sobre la democracia que está consolidándose en Brasil: la que se muestra en los trabajos cotidianos de la gestión pública y de la participación social.

La idea inicial de organizar la recopilación en Brasil surgió de la necesidad de generar estudios sobre el control social de la Administración Pública. La Editorial UNESP, con el apoyo de la Oficina Municipal y de la Fundación Getulio Vargas (importantes instituciones difusoras del conocimiento), publicó el libro, cuya primera edición se agotó rápidamente, revelando el interés por el tema.

Esta edición en español se debe a la iniciativa de Valdemir Pires –autor de uno de los capítulos del libro sobre la relación entre política y economía en el control del Estado– y Carmen Pineda Nebot, la cual sugirió la publicación del libro al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España y se responsabilizó de la traducción del mismo del portugués al español. Ambos pertenecen al «Grupo de Investigación sobre Control Social del Gasto Público (GPCGP)». Los organizadores son también autores: Francisco Fonseca reflexiona sobre el papel de la transparencia y de la información en la Administración Pública y Alvaro M. Guedes sobre el tema de la eficiencia y del control del gasto público. El libro (recopilación) como un todo, por medio de varios autores, reflexiona sobre temas como la disponibilidad del Estado en ser controlado; los mecanismos de *advocacy*; la evaluación de las políticas públicas; la medición del desempeño en el sector público; el papel de instituciones como el

Tribunal de Cuentas; y la planificación estatal. Como se puede observar, se trata de un enfoque plural, que une perspectivas e instituciones distintas.

Por tanto, con esta edición en español se amplía aún más este fenómeno de personas, ideas e instituciones que se cruzan en caminos e historias y, con ello, hermanan pueblos: Brasil y España que, en el siglo XXI, deben ampliar sus lazos de amistad y asociación en un espacio de colaboración entre investigadores y gestores cuyo objetivo es convertir al Estado y a la sociedad en democráticos y transparentes.

FRANCISCO FONSECA
FGV/SP

ALVARO MARTIM GUEDES
UNESP

CAPÍTULO 1

CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ENTRE LO POLÍTICO Y LO ECONÓMICO

Valdemir Pires

INTRODUCCIÓN

El control social de la Administración Pública es un objetivo que está consiguiendo un creciente apoyo en los últimos años, llegando ya a la condición de un mantra ecléctico y universal, entonado por académicos, políticos, periodistas militantes de las más variadas filiaciones ideológicas. En departamentos gubernamentales en reforma, en clases (de Sociología, Economía, Administración y de otras áreas de conocimiento conexas o próximas), en eventos académicos o que reúnen gestores públicos y en *policy-makers*, difícilmente las expresiones *accountability*, transparencia, responsabilidad, responsabilización, *empowerment*, o capital social dejan de aparecer en los discursos, títulos o argumentos.

Tal vez sea por el sentimiento de la candente necesidad de rescatar a la democracia del agujero cada vez más profundo de la incredulidad –y de la dificultad en hacerlo– que se haya llegado a ese punto en que se olvida que hay una potencial contradicción en reivindicar el control social de la Administración Pública.

La palabra administración ya implica control: no se administra sin controlar. En una acepción esquemática de la administración en cuanto técnica (o ciencia, dependiendo del punto de vista), implica planificación, organización, dirección y control.

La administración complementada por el adjetivo «pública», a su vez, supone que su planificación, organización, dirección y control sean ejercidos socialmente, entendida esa expresión como «en nombre y en beneficio de la sociedad». Así es, teóricamente, en los marcos de la democracia representativa tradicional, consagrada y ampliamente aceptada, aunque hoy bajo un descrédito creciente, pero sin que algo mejor sea claramente vislumbrado.

A pesar de eso, no están desprovistos de razón todos aquellos que insisten en exigir el control social de la Administración Pública. Ellos saben, perciben o, mínimamente, sienten que tanto el carácter social (del pueblo, para el pueblo,

público, por tanto) como la racionalidad (claridad de objetivos y adecuada movilización de medios) de la actual Administración Pública presentan déficits que requieren mayor atención sobre los enlaces que unen los discursos y las prácticas de los gobiernos representativos y de sus intrincadas relaciones representantes-representados.

Incluso en grupos menores y menos complejos que la sociedad nacional en su conjunto (empresas de capital público, por ejemplo) se confirma y se discute la dificultad en asegurar que aquellos que toman decisiones y actúan en nombre de terceros lo hacen, de hecho, en beneficio de estos (*principal-agent theory*, Ross, 1973). Aquello que Galbraith (1967, p. 97) afirma respecto del alto dirigente empresarial se aplica igualmente a los políticos electos y a los burócratas reclutados, teóricamente, por méritos (concurso público):

...hay que imaginar que un hombre heterosexual fuerte, lleno de vida y seguro de sí se abstiene de las mujeres bonitas y disponibles que lo rodean a poca distancia, a fin de maximizar las oportunidades de otros hombres, de cuya existencia apenas conoce de oídas. Tales son los fundamentos de la doctrina de la maximización [de los dividendos para los accionistas] cuando existe plena separación entre el poder y la recompensa.

LAS DIFICULTADES DE LAS RELACIONES AGENTE-PRINCIPAL

La gravedad del problema arriba identificado por Galbraith puede ser contundentemente expresado por una anécdota creada por la sabiduría popular, que no pocas veces, a pesar de su total falta de método, descubre y difunde, sin rodeos, aquello que a científicos y filósofos llevó mucho tiempo formular y sostener adecuadamente, con sus instrumentos de construcción del conocimiento académicamente aceptados.

La joven señora, casada hace dos años, después de un noviazgo de cinco y un compromiso de un año, finalmente dará a luz una linda niña, realizando su sueño de ser madre. Concluido el permiso por maternidad (tenía un excelente empleo como secretaria bilingüe), contrató, después de un cuidadoso reclutamiento y selección, una niñera de 19 años, universitaria, que necesitaba complementar los recursos recibidos de su familia para mantenerse. Le ofreció un salario por encima de la media, para asegurarse de que todo el potencial de la joven fuese utilizado en beneficio de su hija (no fue de forma irreflexiva que escogiera alguien con un buen nivel cultural). Como madre excelente y, además de eso, con mala conciencia por «abandonar» a su hija tan pronto, a causa de la cantidad de noticias de maltratos infligidos por niñeras a niños bajo sus cuidados, la joven señora tuvo la idea de pedir a su padre, jubilado de setenta y siete años, que estuviese en su casa por lo menos durante las tardes, vigilando el trabajo de la niñera. El buen señor, con muy buena salud para su edad, atendió rápidamente el encargo de su única hija. Pero no fue suficiente. La incansable madre pensó que su padre, ya mayor y cansado, no podría hacer el encargo. Por

ello, pidió al marido que por lo menos una vez al día pasase por su casa para verificar que todo iba bien (ya que él tenía un trabajo que le permitía libertad de horarios). Se organizó todo de esta forma: la niñera cuidaba del bebé, el abuelo vigilaba a la niñera y el padre controlaba al abuelo. Cuál no sería la sorpresa de la madre cuando, un día, movida no se sabe por qué tipo de instinto, fue hasta su casa en un horario incierto y no anunciado y se encontró al abuelo cuidando del bebé y a la niñera cuidando del padre, que se convirtió en el ex marido.

El problema fundamental insertado en las relaciones agente-principal es: ¿quién o qué asegura que los designios de aquel que pone a un tercero para actuar en su nombre e interés son perseguidos con fidelidad y diligencia?

La anécdota de la madre y de la niñera ilustra con humor el drama esencial de las relaciones agente-principal y, por extensión, de todo tipo de relación representante-representado: quien desea fidelidad total no puede fiarse más que de sí mismo (aunque conozca mucho al eventual representante) y, en este caso, la fidelidad es imposible, pues es relacional, o sea, existe solamente entre dos o más personas. Por tanto, lo máximo que se puede obtener al respecto es algo próximo a la fidelidad. Y eso mismo no surge simplemente de la voluntad del principal-representado o de los principales-representados: hay que estructurar las relaciones de forma que apunten en la dirección de la fidelidad posible, que es tanto menor cuanto mayor el número de involucrados y la complejidad de los temas que abarcan. Por más que se haga a ese respecto, chóferes resentidos y secretarías oportunistas –atentos e imperceptibles observadores de lo cotidiano del poder– se encargarán de dar testimonio de pequeños o grandes actos u omisiones, que podrán ser tomados como indicios o pruebas jurídicas de desviación de la conducta, y, al hacerlo, reforzarán la tesis de que la fidelidad, jurada o esperada como prueba de gratitud, nunca es completa, mucho menos eterna.

Los problemas contenidos en las relaciones agente-principal van ganando importancia entre las preocupaciones contemporáneas, no sólo debido a los innumerables sucesos de actos de corrupción y deshonestidad entre gestores públicos y privados (que indican infidelidad del agente en relación al principal), sino también gracias al aumento de teorías que discuten la tendencia al desapego de las decisiones y actuaciones de los agentes en relación a los intereses del principal, en las sociedades complejas, intentando encontrar mecanismos capaces de reducir ese distanciamiento. En el campo teórico, dos corrientes ofrecen sobre ello una gran contribución: la nueva economía institucional (NEI)¹ y la teoría de la elección pública (*public choice*)². La primera surgió como resultado de los esfuerzos para explicar los cambios recientes en

¹ Para una visión introductoria de la nueva economía institucional, ver Ayala Espino, J. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

² Sobre la teoría de la elección pública, ver Mueller, D. «Public choice: a survey». *Journal of Economic Literature*, vol. 14, n. 2, pp. 395-433, junio.

el comportamiento, estructuración y desempeño de las corporaciones capitalistas, a partir de mediados de los años 70; la segunda se originó a partir de una reacción contraria a la idea corriente de que el hombre público, aunque no deja de ser un agente económico (por eso egoísta por naturaleza), se comporta de manera altruista en las decisiones y acciones gubernamentales. Estas dos corrientes de pensamiento proporcionan las bases para las hipótesis esbozadas a continuación.

LOS PROBLEMAS DE LA REPRESENTACIÓN DE INTERESES: PÚBLICOS Y PRIVADOS

Los problemas de la representación de intereses o de la relación agente-principal siempre marcaron las relaciones políticas republicanas y democráticas, surgiendo sólo como principio en relaciones políticas que no merecen estos adjetivos. O sea, en el campo de la política, desde que se concibe claramente la distinción entre interés público e intereses privados, surgen los dilemas de la representación. Y las soluciones propuestas desde el inicio reposan sobre dos pilares: la creencia en el altruismo de quien asume un cargo o función pública (sintomáticamente, el hombre bueno asume, en tiempos no tan remotos, el lugar del representante de Dios en la Tierra) y, en la falta o insuficiencia de este, en la creación de mecanismos de control, entre los cuales la separación entre los poderes, para que uno contenga el ímpetu del otro para manipular ilimitadamente las decisiones y los medios (también los hombres buenos necesitan frenos para no caer en las garras del mal...).

En el mundo de los negocios, el divorcio entre intereses privados y colectivos es más reciente. Entra en escena con el surgimiento de la sociedad anónima y su homónima plenamente desarrollada: la empresa multidivisional y, después, transnacional. En esas empresas gigantes, la supervisión de tareas no puede seguir siendo realizada por el típico empresario marshalliano, sagaz capitán de industria y eficiente capataz de la producción, longevo compañero de trabajo de sus colaboradores, de los cuales el más querido es recomendado por Marshall (1890) como el mejor sucesor posible.

En la empresa multidivisional, tal como prácticamente fue inventada por Sloan Jr. (1963, pp. 153-154), en la General Motors Corporation, la política hace su entrada triunfal, alojándose casi en el piso bajo de la fábrica, debido a la inevitable necesidad de coordinación entre las divisiones:

...cuanto más se coordina, más preguntas surgen en el área de política; por tanto, es necesario investigar la distinción entre política y administración. Por ejemplo, cuando dos o más divisiones usan componentes comunes, la independencia de cada una de ellas es limitada en la medida en que es necesario tener un programa común. Por tanto, alguien necesita coordinarlo. A medida que ese proceso es elaborado, más preguntas que estaban antes en el área administrativa se trasladan al área política.

De la coordinación de las divisiones a la coordinación de unidades separadas, ahora hasta por océanos, la política salta niveles nunca antes imaginados por cualquier economista y, sintomáticamente, bajo justificación tan noble como la de un gobernante: hay que asegurar los intereses de quien constituye y sustenta la empresa (el accionista). En otras palabras: colóquese la empresa en el lugar del gobierno y el dirigente corporativo en el lugar del gobernante. Adicionalmente, equipárese impuesto a dinero invertido en acciones, así como revalorización de las fracciones ideales de capital a optimización de políticas públicas. El resultado será, en la condición de principal, o accionista (cuyo dividendo debe ser maximizado por el agente –el dirigente corporativo–), una versión privada del ciudadano (cuyos tributos deben ser aplicados por el principal –el político electo– para maximizar el bienestar colectivo). La política «invadiendo» el reino sagrado de la economía. ¡Exactamente lo contrario de lo que ha sido pregonado desde finales del siglo xx! Un giro de ciento ochenta grados cuando se consideran las preocupaciones de los americanos en el momento en que la sociedad anónima se consolidaba en su país. Berle y Means (1932, pp. 221), en aquel tiempo, se escandalizaban con el poder que estaban asumiendo los dirigentes corporativos:

...poco más queda del accionista, en términos legales, que la vaga expectativa de que un grupo de hombres, con el deber nominal de administrar la empresa en su beneficio y en el de otros como él, cumpla realmente esa obligación. El accionista casi nunca está en condiciones de exigir que ese grupo haga o deje de hacer determinada cosa. Sólo en casos extremos la opinión de ese grupo sobre lo que es o no de interés para el accionista sufrirá interferencia.

A consecuencia de ello, llegamos a una situación en que el interés individual del accionista está claramente subordinado a la voluntad de un grupo de administradores, así como el capital de la empresa se compone de contribuciones conjuntas, tal vez de muchos millares de individuos. La doctrina jurídica de que debe prevalecer la opinión de los directores sobre lo que constituye el interés superior de la compañía, en realidad equivale a decir que, en cualquier situación, los intereses del individuo pueden ser sacrificados a las exigencias económicas de la empresa como un todo, siendo prácticamente definitiva la interpretación del consejo de directores en cuanto a lo que constituye una exigencia económica.

Esa doctrina es significativa. Hasta ahora ha sido empleada básicamente en relación al estado político. Un soberano puede subordinar –y realmente lo hace– el interés del individuo a sus propios objetivos, aunque ese poder pueda estar limitado por leyes desinteresadas como las contenidas en la Declaración de Derechos de la Constitución Norteamericana. La peculiaridad de la sociedad anónima es que ella somete derechos económicos, hasta ahora conocidos como derechos de propiedad, a esas exigencias en un grado drástico y peculiar y con finalidades mucho más limitadas.

Los autores se merecen esta larga referencia, que no surgió de una rápida y leve observación de lo que ocurría en Estados Unidos en la época de la dramática innovación institucional producida en las sociedades por acciones contem-

poráneas. Por el contrario, es fruto de un amplio y competente estudio llevado a cabo por ellos, que se convertiría en los fundamentos de lo que hoy se conoce en todo el mundo como la reglamentación del mercado de capitales y de las sociedades anónimas.

Cualquier semejanza entre los argumentos que sirven de base para el control de la empresa gigantesca por un pequeño grupo y el poder atribuido a los representantes en la democracia de masas no es mera coincidencia: la empresa moderna es demasiado grande y pertenece a mucha gente –no es viable que tantos y tan poco preparados decidan sobre su destino–; la sociedad actual es muy compleja y está formada por un gran número de individuos –es imposible que todos puedan definir sus rumbos–. El problema es el gran número. El mandato, la representación, pocos actuando en nombre de muchos: esta es la solución hasta ahora imaginada e implementada, multiplicando las relaciones agente-principal en los ámbitos público y privado, con la única diferencia de que en el primero el voto se basa en la lógica un individuo = un voto; en cambio, en el segundo un individuo dispondrá de tantos votos como acciones posea.

Tanto en las empresas (normalmente en las grandes) como en los gobiernos, los problemas de la relación agente-principal son los mismos, procedentes de diversas fuentes, pudiendo enumerarse las principales: racionalidad limitada (la *bounded rationality* de Simon, 1957), insuficiencia y asimetría de informaciones, disonancia cognitiva, y oportunismo (de los cuales un tipo específico es el llamado *rent seeking*). Todas ellas generan costes de transacción; todas cargan un elevado potencial de generación de conflictos, que demandan soluciones institucionales para administrarlas. Ninguna de ellas es susceptible de total erradicación, debiendo, pues, ser objeto de control y regulación, tanto como sea posible.

La racionalidad limitada (antípoda de la racionalidad substantiva de la teoría económica de la concurrencia perfecta) ocurre debido a la imposibilidad de la mente humana de dominar el vasto campo de posibilidades determinantes de los fenómenos sobre los que las decisiones deben ser tomadas y las acciones deben iniciarse. Es imposible para el hombre tener todas las informaciones necesarias para las decisiones que debe tomar. A veces es el coste para la obtención de esas informaciones lo que lleva a no considerarlas, generando limitación en la calidad de la decisión. Otras veces es la percepción distorsionada o la memoria insuficiente de datos anteriores lo que provoca la misma limitación. Insuficiencia (por ser incompleto) e imprecisión del conocimiento son las marcas de la *bounded rationality* simoniana en las que los adeptos de la planificación estratégica pretenden apoyarse, en lo que son criticados por Mintzberg, Aslstrand y Lampel (2000, p. 62):

El fracaso de la planificación estratégica es el fracaso de la formalización de sistemas para ejecutar esas tareas mejor que seres humanos de carne y hueso. Es el fracaso de la previsión para prever discontinuidades, de la institucionalización para regular innovaciones, de los datos fácticos como sustitutos de

los intangibles, de programaciones ajustadas para responder a los factores dinámicos. Los sistemas formales pueden, sin duda, procesar más informaciones, por lo menos fácticas, consolidarlas, agregarlas, movilizarlas. Pero no pueden internalizarlas, comprenderlas, sintetizarlas.

De hecho, creatividad e intuición, siempre presentes en las decisiones, grandes o pequeñas, personales, mercantiles o gubernamentales, son factores no susceptibles de encuadramiento científico, metodológico o tecnológico, tal vez constituyéndose en los recursos únicos contra los efectos nocivos de la racionalidad limitada. Estrategias de mercado, así como estrategias electorales o de marketing gubernamental, apelan, sin duda, a elementos de percepción del mundo más allá de la racionalidad. El político o el hombre de marketing que usa como base de su argumento o campaña solamente los requisitos racionales corre el serio riesgo de perder sus elecciones o el aumento de ventas, respectivamente.

La insuficiencia de informaciones surge en oposición a la plenitud de informaciones y conocimientos cándidamente alentados y blandidos por la teoría de la competencia perfecta, que predominó aproximadamente de 1870 a 1930. Según esa teoría, el mercado tiende al equilibrio (igualando oferta y demanda de bienes y servicios) gracias al funcionamiento del sistema de precios, que respeta la soberanía del consumidor y obliga al empresario a trabajar con coste mínimo, racionalizando así la producción. La base de todo es la conocida ley de la oferta y de la demanda, formalizada en un diagrama que lleva el nombre de «tijera de Marshall» (dos curvas, una positiva y otra negativamente inclinada, formando una «x» en el interior de coordenadas cartesianas, donde el eje de «x» representa el precio y el eje de «y» representa la cantidad demandada a los precios posibles, cayendo con el aumento de aquellos y viceversa, hasta encontrar un punto de equilibrio, aquel en el que las dos curvas se encuentren formando la famosa tijera). Pues bien, la validez de la ley de la oferta y de la demanda y la credibilidad de los cálculos posibles a partir de la «tijera» es puesta en duda si uno de los agentes implicados en las transacciones mercantiles tiene más información que el otro –si el consumidor no conoce todos los precios a los cuales puede comprar un bien o si no sabe de la existencia de sustitutos próximos, puede tomar una decisión de compra que no sea la mejor–.

La insuficiencia de información refuerza la racionalidad limitada. Juntas hacen del mundo de los negocios (públicos y privados) un mundo de falta de certezas y de apuestas, en el que los agentes y actores recurren a artificios no siempre matemáticamente modelables, que pueden, como mucho, resolverse por la teoría de los juegos (Von Neumann y Morgenstern, 1944; Nash, 1949), en la que los equilibrios son inestables y dependientes de variables de comportamiento no siempre ponderables y que se determinan mutua y conflictivamente.

La disonancia cognitiva se origina de la incapacidad humana para una lectura totalmente objetiva del mundo. Un mismo fenómeno puede ser interpretado por dos individuos o grupos de forma muy, sino completamente, distinta. Eso

puede ocurrir en cualquier circunstancia, pero aquellas que incluyen intereses contradictorios atraen con más facilidad el problema. Mientras que el accionista minoritario tiene la certeza de que el beneficio del año debe ser totalmente distribuido, el mayoritario entiende que el momento es propicio para invertirlo. Cada cual tiene razones defendibles que, a fin de cuentas, necesitan ser sopesadas y evaluadas por la asamblea que tomará la decisión, bajo la fuerte influencia de los directivos. De la misma manera, algunos ciudadanos entienden que la prioridad del momento es la educación, mientras otros optan por la seguridad. El jefe del Poder Ejecutivo elabora un documento presupuestario y es aprobado con restricciones por el Legislativo, siendo esta la forma de decidir bajo divergencias. Nada de lo que es, es. Las decisiones conforman la realidad. Claro que las implicaciones filosóficas de esa percepción son de gran importancia (¿la realidad es pactada?, ¿todos son fenómenos?, ¿no hay objetividad?), pero no cabe discutir las aquí, donde únicamente se pretende identificar algunas de las principales fuentes de problemas en las relaciones agente-principal.

La asimetría de informaciones dificulta las relaciones agente-principal –en el ámbito público y privado– cuando los agentes (gobernante o directivo de una sociedad anónima, por ejemplo) dominan conocimientos, datos o informaciones que los principales tienen dificultades para obtener o comprender. Una decisión sobre qué equipamientos adquirir para armar a la Marina, por ejemplo, es extremadamente complicada, desde ese punto de vista: el jefe del Ejecutivo puede no saber sobre el asunto, los miembros del Parlamento pueden conocer poco y la población en general no se da cuenta de que la Marina existe y necesita de este o aquel equipamiento, sobre todo en tiempos de paz; el ministro de Marina es especialista en estrategia (pudiendo inclusive no ser, o no estar, entre los mejores), pero sabe poco sobre las tecnologías actuales –un ministro, un presidente o primer ministro, un pueblo, todos a merced de un grupo de técnicos, ingenieros y empresarios que están ofreciendo una determinada solución tecnológica para la defensa de un país–. Un ejemplo, clásico, en el ámbito privado: el del sujeto que compra un coche usado (el *lemon* de Akerlof, 1970): el vendedor sabe que es una chatarra, pero disfrazó los defectos y siguió adelante, porque el comprador estaba fascinado con el vehículo y consideraba el precio excelente.

En cuanto al oportunismo, es la más insidiosa de las fuentes de problemas en las relaciones agente-principal. Se suponía, hasta hace poco, que el agente económico era egoísta, pero siempre honesto; y que el agente político, investido de cargo y prebendas, tal vez, a un juramento, se volvía altruista. Puestas en cuestión esas premisas, el engaño, la adulación y la transgresión adquirían, en la teoría, el lugar que siempre ocuparon en la vida cotidiana, pasando a ser considerados elementos determinantes de la actuación en la economía y en la política, escenarios de la acción de agentes absolutamente interesados desde el punto de vista individual y no necesariamente honestos. Según North (1990), las ventajas del oportunismo, del engaño y de la transgresión no sólo forman parte de lo cotidiano de las relaciones sociales, sino que aumentan en las sociedades complejas, como las actuales.

Esta reciente posición de la teoría frente a la realidad representa una línea divisoria para las Ciencias Sociales, especialmente para la Economía. Desde Adam Smith (1776) hasta bien poco antes de los teóricos del *public choice* (años 50), se aceptaba como natural el comportamiento egoísta, admitiéndose la hipótesis de que se vuelve generoso a través de los mecanismos del mercado y de la democracia representativa. Mientras tanto, siempre se rechazó todo lo que pudiese significar desprecio a las reglas de juego, mercantil o electoral. Fraude, corrupción, desprecio a las reglas, trasgresiones de cualquier naturaleza eran vistos como ingredientes patológicos y no ontológicos de las relaciones sociales. Tanto que el principal motivo de los liberales para la aceptación de la intervención del gobierno en la economía era su condición de juez y gendarme: la fuerza se hace necesaria, para ellos, cuando los defraudadores de las reglas se manifiestan (esporádicamente).

Las organizaciones contemporáneas (públicas y privadas) se ven frente a fuertes y constantes incertidumbres, originadas por diferentes fuentes (internas y externas); presentándose inesperadamente intereses contradictorios que se incrementan (entre sus propios agentes y en la relación con otras organizaciones y con la sociedad); necesitan prepararse contra variados tipos de oportunismo. El *moral hazard* (o riesgo moral) cruza sobre los contratos: agentes que pagan para ser indemnizados por siniestros pasan, a partir de entonces, a comportarse negligentemente ante esos riesgos³, elevando los costes para todos, inclusive para los que no son negligentes, en una «selección adversa» (Arrow, 1965). Se multiplican las oportunidades para el *rent-seeking*, comportamiento típico de los agentes que intentan obtener ventajas de las brechas en las relaciones, instituciones y normas para ganar dinero o mejorar su participación en negocios, sin ofrecer efectiva contrapartida⁴ (Tullock, 1967; Krueger, 1974). En un escenario con esas características, la gobernanza (corporativa y gubernamental⁵) es una búsqueda constante para viabilizar resultados y asegurar la supervivencia y continuidad, siendo obtenida solamente mediante intensos y permanentes esfuerzos para aglutinar y contentar a los numerosos *stakeholders*, o partes interesadas o implicadas (Freeman, 1984).

³ Por ejemplo, propietarios de vehículos que tienen seguro de accidentes pasan a ser menos cuidadosos al conducir. El número de accidentes aumenta y, por consiguiente, el precio de las pólizas. Los conductores asegurados que sean más cuidadosos responderán con el coste de la inconsecuencia de los que no lo son.

⁴ Por ejemplo: un determinado grupo económico consigue la aprobación legal que le asegura el monopolio de las actividades en un determinado mercado, repartiendo las ventajas conseguidas con los legisladores que defendieron la ventajosa ley. Los legisladores sobornados y los agentes del grupo económico son *rent-seekers*, que perjudican a todos los que consumen los bienes o utilizan los servicios del referido grupo, una vez que pagarán precios de monopolio y no los generados por la competición entre empresas, que tienden a ser más bajos.

⁵ Gobernanza gubernamental puede parecer una expresión redundante, pero aquí se aplica, porque una institución gubernamental puede existir sin gobernanza (que en ese caso no puede ser llamada corporativa, como en el mundo empresarial), o sea, sin que las decisiones y el control de las acciones sean llevados a efecto con la participación y conocimiento de todos los *stakeholders*, que en el caso gubernamental incluye muchos más individuos y grupos que en el empresarial.

TENDENCIAS CONTEMPORÁNEAS EN EL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Las teorías económica y administrativa se vienen asomando sobre los problemas de control en la administración privada generados por los profundos cambios en la propia naturaleza de las organizaciones productivas contemporáneas. Los estudios e investigaciones han dado como resultado importantes avances en la comprensión de las organizaciones y de las relaciones entre sí, con el conjunto del mercado, con el gobierno y con otras instituciones. Se admite ahora, gracias al trabajo pionero de Williamson (1975, 1985), reforzado por la contribución de North (1990), que la empresa es una estructura de gobernanza, que tiene el objetivo de asegurar la coordinación de las actividades productivas, economizando costes de transacción y reduciendo el impacto de las incertidumbres. De esa nueva visión emerge el «hombre contractual» en lugar del «hombre económico» típico del *mainstream* de la teoría económica. De ella también resultan principios, normas y recomendaciones de gestión que representan innovaciones institucionales que complementan, en las empresas de vanguardia del capitalismo, las innovaciones tecnológicas, inicialmente explicadas por Schumpeter (1912), precursor de lo que hoy se denomina teoría de las capacidades dinámicas (*dynamic capabilities approach*), compuesta por contribuciones de Teece (1991), Dosi (1984), Nelson y Winter (1982), Freeman (1982), Prahalad y Hamel (1990).

La teoría de las capacidades dinámicas, de corte neoschumpeteriano, juntamente con el abordaje neoinstitucionalista (o nueva economía institucional, capitaneada por Williamson y North) explican y amparan las transformaciones en marcha en las empresas y corporaciones productivas y en el mundo de los negocios. En eso son reforzadas por contribuciones como las de Alchian y Demsetz (1972) sobre los *residual claimants*, que teorizan sobre los mecanismos adecuados para recompensar y estimular la acción de los que lideran el aumento del desempeño y lucros en el interior de la empresa (participación en los beneficios, por ejemplo). También son reforzadas por los estudios de Fama (1980) sobre la necesidad de vincular la remuneración de los ejecutivos a la revalorización de las acciones de las empresas que dirigen, estableciendo así un puente que no había entre la agregación de valor físico y la revalorización financiera esperada por el inversor. Gracias a ese puente, los problemas de separación entre propiedad (detentada por los principales-accionistas) y la dirección (manejada por los agentes-directores) dejaron de ser considerados como irresolubles, a pesar de las dificultades que la lectura de Fama aún presenta.

De las teorías y propuestas arriba mencionadas resulta claro que los problemas de la relación agente-principal se convertían, en los ámbitos productivo, comercial y de negocios, en una temática ampliamente aceptada. Las instituciones pasaron a ser vistas como variables económicas que deben solucionar esos problemas. Los conceptos de gobernanza corporativa, regulación,

costes de transacción, costes de agencia, costes de control, etc., constituyen hoy una epistemología que permite una visión de la empresa que contrasta bastante con las empresas típicas de la primera mitad del siglo xx. En esa nueva visión de las instituciones productivas, destaca la percepción de la importancia, para el desempeño, de solucionar los problemas de las relaciones agente-principal.

En el sector gubernamental, donde la relación agente-principal, aunque no con este nombre, es evidente desde hace siglos –la democracia representativa es una relación agente-principal– las interpretaciones de los cambios recientes y las propuestas que se originan para la innovación institucional amplia y a veces radical también hicieron su aparición desde el inicio de los años 80, estando en marcha su debate y la experimentación práctica. En comparación con lo que sucede en el sector privado, el atraso es patente: la empresa del inicio del capitalismo pasó por una profunda metamorfosis (manteniendo los objetivos, cambió su modo de actuar y relacionarse), mientras que los gobiernos siguen muy parecidos a lo que eran desde el surgimiento de los Estados nacionales (a pesar de muchos cambios de objetivos, prácticamente mantienen intacto su modo de actuar y relacionarse).

Antes de la ola reformista que marcó las estructuras y relaciones gubernamentales en las dos últimas décadas del siglo xx, con desregulaciones, privatizaciones, tercerizaciones, aperturas a la economía global, etc., la actividad gubernamental fue objeto, a partir de los años 50, de cerrada crítica, que alcanzó a uno de sus principales fundamentos: la representación. Había hasta ese momento un consenso generalizado en torno de la figura de los representantes, presentados como desinteresados intérpretes de la voluntad colectiva y diligentes guías de soluciones para los problemas sociales. El distanciamiento entre los intereses de los electores/representados/principales y los electos/representantes/agentes era presentado como un tipo de desviación, susceptible de corrección en la medida en que la ética y la moral se convirtiesen en requisitos de comportamiento tanto de los electores como de los electos/gobernantes. Con el surgimiento de la teoría de la elección pública (Black, 1948; Downs, 1957; Olson, 1965; Buchanam y Tullock, 1962), que es una teoría económica de la democracia, se pasó a admitir que el comportamiento del hombre público (político electo o burócrata reclutado) no es diferente del comportamiento del hombre económico racional que proporciona base a la teoría económica.

Las preguntas básicas que la teoría de la elección pública intenta responder son: a) ¿Por qué razón el hombre egoísta que actúa en el mercado maximizando su posición con el mínimo de esfuerzo posible se vuelve, cuando es nombrado cargo público, altruista?; y b) ¿Cuáles son los indicios fuertes de que esa metamorfosis ocurre? La respuesta a ambas cuestiones, desde la perspectiva de la *public choice*, es que no hay razones para creer en esa transformación: los políticos electos y los burócratas son los mismos seres egoístas y calculadores que eran antes de convertirse en gobernantes y administradores públicos. Ellos tam-

bién maximizan posiciones. Uno –el político– procura mantenerse en el poder buscando para eso votos, o sea, maximiza capital electoral; otro –el burócrata– intenta mantener o ampliar su poder sobre el presupuesto y otros recursos en el interior de la maquinaria pública, asegurando su posición y renta, o sea, maximiza su *bureau*.

Para que el elector/ciudadano interesado en la buena actuación de la administración y de las políticas públicas no sufra engaño frente al egoísmo y al oportunismo de los dirigentes políticos y administradores públicos, se organiza todo un esquema de presiones y contrapresiones que se parece al esquema de la madre con la niñera mencionado al inicio de este artículo: el dirigente político electo vigila, castiga y recompensa al burócrata para que este haga, con toda la diligencia posible, lo que aquel determina; al determinar al burócrata lo que debe ser hecho, el dirigente político tiene en cuenta lo que los usuarios de los servicios y políticas públicas esperan, pues de lo contrario pierde votos. El elector vigila al electo, que controla al burócrata, que coordina y supervisa el trabajo de todos los agentes públicos y contratados para ofrecer servicios y políticas públicas.

Las relaciones entre elector-gobernante y entre elector-burócrata son percibidas como si fueran en casi todo parecidas a la relación consumidor-productor, con la diferencia de que la moneda de curso utilizada, en las relaciones de la democracia representativa, es el voto. El voto es el recurso utilizado por el ciudadano para escoger los bienes y servicios públicos que son financiados con los recursos obtenidos por el gobierno por medio de la tributación. Técnicamente, mientras que el consumidor manifiesta su preferencia por los bienes privados por medio del precio (sistema de mercado), el elector manifiesta la preferencia por bienes públicos a través del voto. Al fin y al cabo, el egoísmo de los agentes individuales no perjudica la actuación y no conduce a desviaciones de la finalidad –la relación agente-principal que se establece entre elector-gobernante electo se equipara, en eficiencia, a la que existe entre consumidor y productor–. Aunque no tan perfecto como el sistema mercantil, porque los castigos y recompensas en él tardan un poco en ser distribuidas (de un momento electoral a otro, únicamente), el sistema electoral sirve bien a la finalidad de evitar desviaciones de comportamiento de los agentes/representantes.

Las imperfecciones existentes en el sistema electoral, *vis-a-vis* a las imperfecciones mucho menores del sistema mercantil (en la acepción del *public choice*), convierten al gobierno en un ente necesario, pero que debe limitarse al mínimo, ya que el sistema más próximo a la perfección (el mercado), a pesar de ser imperfecto también, debe prevalecer para la maximización de resultados.

La teoría de la elección pública pasó un largo período en la condición de modesta y poco tomada en consideración crítica al proceso dominante (y tal como pasó) de crecimiento de los gobiernos, hasta que una nueva coyuntura sociopolítica y económica, iniciada a mediados de la década de los 70, abrió espacio para nuevas visiones y teorías que apuntaban en esas mismas direccio-

nes: la ineficiencia de la Administración Pública y la insuficiente fidelidad de los gobernantes en relación a los representados.

De hecho, después de un largo período de crecimiento de sus funciones y estructuras (de la posguerra hasta 1970, aproximadamente), impulsado por necesidades económicas, estratégicas y sociales e inspirado por las tesis intervencionistas de Keynes (1936), vino después una ola de esfuerzos, a partir de los años 90, para «reinventar el gobierno» (Osborne y Gaebler, 1993), «reformular el Estado» (Bresser-Pereira, Wilhelm y Sola, 1999) y establecer una «Nueva Administración Pública» (Du Gay, 1993; Dunleavy, 1991; Dunleavy y Hood, 1994; Ferlie y otros, 1996; Hoget, 1991; Pollitt, 1990). A pesar de que esas tesis no disfruten de la misma sinergia con las prácticas que se efectúan, en el ámbito privado, entre el neoschumpeterianismo/neoinstitucionalismo y las prácticas en el mundo de los negocios, apuntan en la misma dirección y generan resultados semejantes: innovaciones político-administrativas dirigidas a mejorar las actuaciones del gobierno y para la mayor efectividad de sus acciones. Hay, pues, una convergencia de objetivos y medios en el amplio proceso en curso para ampliar el control de los principales sobre los agentes en el mundo de la economía y de la política. No parece un despropósito afirmar que las tendencias de innovación institucional que desde finales del siglo xx están transformando lentamente las prácticas gubernamentales y las técnicas gubernativas no pueden ser disociadas de los cambios que el mundo de los negocios está promoviendo en su comportamiento y en la visión de sí, del mercado y del gobierno.

¿Por qué, cómo, cuándo y con qué ritmo, con quién, contra quién, para quién reinventar el gobierno, reformar el Estado y reestructurar la Administración pública? Estas son cuestiones que hacen mucho más difícil la tarea de innovación institucional en el ámbito público que en el privado. Las respuestas a esas cuestiones no pueden ser dadas sin brotar de específicas concepciones de lo que son el hombre, el mundo, las relaciones sociales y el poder. No se pretende continuar, en este artículo, con ese tipo de discusión, en el que economía y política entran en confrontación. Pero es preciso retenerla en la memoria como telón de fondo para evitar el canto de sirena cuya estrofa principal propone simplemente que los gobiernos, para mejorar su actuación, hagan uso de los métodos empresariales, considerando al hombre público como dirigente corporativo. Ese tipo de discurso no considera que, antes de que la lógica económica contaminara las estructuras gubernamentales, la lógica política ya se apoderó de las grandes empresas y de ellas emerge la tentativa de control de los gobiernos, para atender los intereses de las corporaciones. En la más madura de las democracias este fenómeno fue hace tiempo identificado, por ejemplo, por Galbraith (1967) y por O'Connor (1973).

No es posible, ni deseable, en este artículo, hacer un inventario exhaustivo de lo que viene siendo hecho por los y en los gobiernos, o contra ellos, para aumentar el control social de la Administración Pública. Los últimos 30 años están marcados por incontables tentativas y experiencias y también por un gran

número de reflexiones. De ellas, es posible, y deseable para los objetivos aquí perseguidos, esbozar tres tendencias, a veces vistas como alternativas, otras como complementarias entre sí.

Cualquiera que sea la propuesta o el cambio realizado para establecer o ampliar el control social sobre la Administración Pública, podrá ser encuadrada en una de las siguientes tendencias:

- refuerzo del control político (mejora de la fiscalización legislativa, órganos de control internos autónomos e independientes, participación ciudadana, etc.);
- introducción de control mercantil (concesiones, contratos de gestión, externalizaciones, etc.), o
- introducción o mejora del control semimercantil (agencias reguladoras independientes, por ejemplo).

El control político es el que se ejerce por medio de los métodos y acciones al alcance de los agentes típicos de las instituciones gubernamentales democráticas: el político electo, el burócrata nombrado por afinidad política y/o capacidad de articulación y/o gestión, el tecnócrata reclutado por méritos y el ciudadano/elector. La idea de representación, de *hacer en nombre de*, aparece fuertemente en ese tipo de control, que supone una soberanía que migra de los representados (el conjunto de los ciudadanos/electores) a los representantes, por medio de elecciones periódicas. El mandato es una llave de la puerta para el poder de decisión. Él legitima las decisiones tomadas y las medidas implementadas. Y es ejercido mediante normas y fiscalización, directa (por la población y usuarios de los servicios públicos) e indirecta (controles internos del Poder Ejecutivo y agencias, control externo ejercido por el Poder Legislativo, Tribunales de Cuentas, etc.).

El control político es negociado, pactado, pudiendo ser renegociado y repactado según las coyunturas y correlaciones de fuerza. Está presidido por objetivos y valores cambiables de acuerdo con la evolución de los hechos, a pesar de existir objetivos y valores que se le imponen de forma duradera: ética, moral, derechos humanos, derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales, bienestar colectivo, etc. Este tipo de control se relaciona con una noción del hombre detentor de valores egoístas y altruistas que conviven entre sí de modo problemático, teniendo que ser objeto de constante arbitraje colectivo.

Es político el control que los parlamentarios ejercen sobre la elaboración presupuestaria y, con la ayuda de Tribunales de Cuentas, sobre la ejecución presupuestaria. Este tipo de control con mucha frecuencia necesita enfrentarse a la lógica estrictamente mercantil/económica para asegurar valores y derechos que escapan de ella –derechos sociales, por ejemplo–.

El control mercantil es aquel en el que la lógica de castigo y recompensa, de acuerdo con el desempeño, se manifiesta por medio de la remuneración en

dinero al agente que oferta algún bien, derecho o beneficio. Es el control que poseen los compradores sobre los vendedores: si no les ofrecen lo que desean, no habrá compra ni pago. Es extremadamente sólido porque amenaza la supervivencia y los intereses pecuniarios inmediatos de quien no se somete a él. Por eso acostumbra a ser considerado como más efectivo que el control político, que es más fluido e indirecto (a no ser cuando recurre al uso de la fuerza, como en el caso de las prisiones y otras privaciones físicas).

El control mercantil está presidido por la lógica económica de los beneficios líquidos. Las decisiones viables son solamente aquellas en las que la relación coste-beneficio (la relación entre lo que es dado y lo que es recibido en contrapartida) es favorable, o sea, son tomadas e implementadas solamente cuando ofrezcan ventajas económicas, financieras o pecuniarias. Se guía, por tanto, por una noción de hombre racional y egoísta.

Es mercantil el control que los usuarios de los planes de salud ejercen sobre las empresas ofertantes, escogiendo entre ellas la que más les conviene y pagando de acuerdo con sus posibilidades y elecciones. Este tipo de control difícilmente se deja llevar por razones extraeconómicas.

El control semimercantil combina elementos del control político y del control mercantil, constituyendo lo que Le Grand y Bartlett (1993) denominaron *quasi-market*. Procura armonizar la lógica de defensa de los intereses colectivos (altruista) con la tendencia egoísta del comportamiento empresarial e individual. Intenta eclécticamente sacar provecho de la propensión a la mayor productividad de la lógica egoísta/empresarial y, simultáneamente, de los obstáculos de ella frente a los intereses sociales y ambientales.

Es semimercantil el control que tiene sobre los planes de salud una agencia reguladora autónoma, cuya finalidad sea asegurar simultáneamente dos metas: la atención adecuada a los usuarios (amenazada por la sed de ganancia de los proveedores privados) y el equilibrio económico-financiero de los ofertantes (que se arriesgan ante las posibles tentativas de los usuarios de pagar por los servicios menos que el coste, amparados en derechos sociales). Se trata, pues, de un control con objetivos claramente contradictorios entre sí, si no fueran hechos esfuerzos compatibilizadores específicos, que no pueden proceder de los agentes directamente implicados, puesto que tienen intereses y, por tanto, no pueden ser jueces. De ahí la necesidad de un árbitro externo, con la debida competencia técnica, que es la agencia reguladora, en teoría neutra frente a los intereses contradictorios con los que lucha.

Todos los tipos de control mencionados son sociales: se originan y se manifiestan en el interior de las relaciones sociales. La diferencia entre ellos reside en la lógica que preside su funcionamiento y eficacia. El control político se asienta en las negociaciones que implican el poder. Soberanía, mandato, pactos, acuerdos son sus instrumentos. El control mercantil se basa en las capacidades de compra y venta, mediadas por el dinero —en una palabra, po-

der económico—. Concurrencia, preferencia individual, contratos, riesgo configuran su modo de funcionar. El control semimercantil mezcla poder político y poder económico, generando figuras de control híbridas. Marco regulatorio, agencia reguladora, derecho de colaboración son las nuevas figuras en la escena del control.

Cada uno de esos tres tipos de control presenta fortalezas y debilidades. Hay problemas que no pueden ser adecuadamente resueltos por los instrumentos de acción políticos —por ejemplo: ¿cómo decidir el qué y cuánto de arroz, alcohol y aviones deben ser producidos?—. Las experiencias socialistas revelaron la cantidad de dificultades de la planificación central en cuestiones de esa naturaleza. Por otro lado, hay cuestiones cuyas respuestas prácticas no son aceptables cuando son dadas por mecanismos estrictamente mercantiles —por ejemplo: ¿cómo asegurar niveles adecuados de defensa nacional si no es por medio de decisiones políticas de gobiernos soberanos?—.

Lo que se experimenta desde que se está intentando reinventar los gobiernos y establecer una nueva Administración Pública, es la profundización en lo que comenzó tímidamente con las antiguas administraciones indirectas y empresas estatales que marcaron la llegada de las economías mixtas del pasado: más libertad de acción para quien realiza las actividades destinadas al bienestar colectivo, sometidas a las reglas de eficiencia económica privada, pero bajo algún tipo de control que garantice el interés colectivo. En lugar del control gubernamental (presente en las unidades de la administración indirecta —ayuntamientos, fundaciones, etc. y empresas estatales—), se establece un control que, pese a no ser gubernamental (ejercido por instituciones privadas —la agencia reguladora independiente—), tiene objetivos públicos, sin hacer inviable, todavía, los beneficios y sin obstaculizar la iniciativa privada. Se reduce el peso de la política, que aun era grande en las administraciones indirectas y empresas públicas (en su mayoría eliminadas) y se abre espacio para un mayor control mercantil.

De modo poco evidente, pero inequívoco, el control semimercantil representa una «victoria» del control mercantil sobre el control político, pues aquel crece en el conjunto de las decisiones, en cuanto que este disminuye: más agencias reguladoras significa menos gobierno, más economía y menos política. Si las sociedades están aceptando esta nueva configuración, es porque se está evaluando positivamente la ejecución de los controles mercantiles, y negativamente los controles políticos, aunque no tengan todavía toda la confianza en los controles mercantiles. Eso es como decir que los tipos de control esencialmente económicos están migrando de dentro hacia fuera de las empresas, alcanzando a las actividades antes típicamente gubernamentales.

Paralelamente, como ya se afirmó en este artículo, los controles políticos van ampliándose en el interior de las empresas (entidades típicamente económi-

cas en la división institucional de tareas nítidamente establecidas hasta por lo menos mediados del siglo XX), adquiriendo características muy parecidas a las que tienen en el ámbito gubernamental.

Se trata de un punto culminante de las sociedades de masas y de la producción en masa. La producción en masa exige grandes instituciones productivas que demandan la participación de numerosos agentes –productivos y financieros– y relaciones externas muy amplias y complejas, susceptibles de control solamente mediante estructuras de gobernanza tan sofisticadas e intensas de poder político y negociaciones como las que existían en el pasado solamente en gobiernos nacionales. La democracia de masas, por su parte, convirtió a los gobiernos en tan complejos y gigantescos, y a las relaciones entre representantes y representados en tan frías y distantes, que su eficiencia funcional ya no puede confiarse más simplemente a las burocracias tradicionales dirigidas por políticos electos con base en plataformas electorales y planes de gobierno desprovistos de una estructura de gestión económico-financiera enfocada a resultados, como las existentes en las modernas corporaciones capitalistas.

Los gobiernos están demandando más economía y las empresas están asimilando más política: ese es el nuevo dato general que impulsa las innovaciones institucionales tanto en las empresas, que crecieron mucho y pasaron a dominar los procesos productivos y los mercados, como a los gobiernos, que se encuentran de pronto con un mayor volumen de demandas sociales, con el tamaño de recursos que no crecieron en la misma proporción y con una capacidad de movilización y presiones políticas de los ciudadanos/electores sin precedentes.

No es casualidad que sociedades público-privadas, contratos de gestión, externalizaciones, consorcios que incluyen entidades gubernamentales y no-gubernamentales (además de empresas), como formas de solucionar problemas que antes pertenecían a los gobiernos, están aumentando y van a continuar así. La reinvencción que está en marcha, de la cual el llamado tercer sector es únicamente la punta del iceberg, no es la del gobierno, sino la de las instituciones en general. La nueva Administración no es solamente pública, sino también privada. La reforma del Estado es sólo la otra cara de la moneda de una reforma en marcha hace años, no anunciada, en las relaciones sociales, para adecuarlas al mundo con más tecnología y menos empleo del siglo XXI, mundo este en el que, aunque inevitablemente, sean mantenidas las actuales formas de producir y distribuir la riqueza y de trabajar con el poder para asegurar el mínimo de cohesión social necesario para la coexistencia pacífica, es, aún, una incógnita para todos, pudiendo llegar a ser mejor o peor de lo que es actualmente. Las expectativas de quien hoy imagina el futuro, considerando un horizonte de tiempo que rebase lo estimado por los intereses empresariales no son, todavía, las mejores.

CONCLUSIÓN

La intención de este artículo es llamar la atención sobre hipótesis que carecen aún de mayor investigación para ser sostenidas, tanto empírica como teóricamente. Su validez descansa en la plausibilidad de las hipótesis enunciadas, una vez que se basan en amplia y respetada literatura y atenta observación del autor, en sus actividades de enseñanza e investigación, primero en organización industrial y, después, en finanzas públicas. Su importancia está en la posibilidad que abre de una agenda de investigación con potencial para romper con los procedimientos hasta hoy en uso para comprender la innovación institucional, que separan los ámbitos público y privado en campos distintos de investigación, dificultando la comprensión de los aspectos comunes que determinan e influyen esa innovación.

El punto unificador de la hipótesis expuesta —que empresas y gobiernos se enfrentan, actualmente, a problemas que exigen innovación institucional y que derivan de causas que tienen la misma fuente— es la idea de que tanto en el ámbito público, como en el privado, existen problemas en las relaciones de tipo agente-principal que son fundamentales en la existencia de los gobiernos representativos y de las sociedades anónimas, siendo esos gobiernos y empresas los polos dinámicos de las sociedades capitalistas y democráticas que se extendieron por el planeta. Igualmente, las ideas claves del neoinstitucionalismo, reforzadas por la teoría de las capacidades dinámicas, y las ideas claves de la teoría de la elección pública, asociadas a las tesis contemporáneas de reinención del gobierno y de la Nueva Administración Pública, son tomadas como fundamentos de interpretaciones y propuestas que tratan de un mismo problema: la necesidad de adecuación de las instituciones productivas y gubernamentales a una realidad en transformación a partir del acelerado progreso técnico y de la erosión del patrón de relaciones de producción y de relaciones políticas hasta ahora prevaletentes, sin que se tenga aún claridad de cuál será el punto de llegada de las transformaciones tecnológicas, de las innovaciones institucionales y, por tanto, de las condiciones de sociabilidad y de cohesión social que están por venir.

Se admite, de antemano, una motivación extra científica subyacente en este capítulo, vinculando la «búsqueda de la verdad» weberiana en la investigación a un valor que la trasciende y preside: la necesidad de estudiarse con mucho cuidado el avance de las convicciones⁶ en torno a la superioridad de los mecanismos mercantiles de control de la Administración Pública, para evitar el obscurecimiento de la importancia que tiene la política para las relaciones civilizadas y democráticas, así como para la definición de las reglas que configuran el ambiente de competición capitalista, el ambiente económico. Para todos aquellos que no se cansan de repetir la sentencia bismarkiana de que ninguno debe

⁶ Las convicciones son, según Nietzsche, más perjudiciales a la verdad que la propia mentira. Pero si la filosofía y la ciencia posiblemente pueden convivir sin ellas, ¿podrá la política?

querer descubrir cómo son hechas las leyes (proceso político) y las salchichas (proceso industrial repugnante, en los tiempos del canciller alemán) si quiere continuar aceptándolas y consumiéndolas, hay que recordar una diferencia fundamental entre las dos cosas igualadas por el famoso estadista: las salchichas pueden ser sustituidas por otros alimentos, hasta con igual contenido calórico y mejor sabor; la política, en cambio, no tiene sustituto próximo. Quien no la «saborea» de un modo, tendrá que «engullirla» de otro. Cambia la receta, varía la cocina y el cocinero, pero los comensales serán siempre los mismos –todos–, con diferentes porciones, calidad de servicio y gula.

¿Quién controlará a los restaurantes? ¿El chef escogido? ¿El cocinero industrial? ¿Los comensales como sistema de sustitución? ¿O la niñera a quien la madre dejó la papilla antes de ir al trabajo?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKERLOF, G. (1970), «The market for "lemons": quality, uncertainty and the market mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n. 3: 488-500.
- ALCHIAN, A. A. y DEMSETZ, H. (1972), «Production information costs, and economic organisation», *American Economic Review*, vol. 62, n. 5: 777-95, dic.
- ARROW, K. J. (1965), *Aspects of the theory fo risk-bearing*. Helsinki: Yrji Hahnsson Foundation.
- BERLE, A. A. y MEANS, G. C. (1932), *A moderna sociedade anônima e a propriedade privada*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- BLACK, D. (1958), *The theory of committees and elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., WILHEIM, J. y SOLA, L. (org.) (1999), *Sociedade e estado em transformação*. Brasília, São Paulo: ENAP, Ed. UNESP/Imprensa Oficial SP.
- BUCHANAN, J. M. y TULLOCK, G. (1962), *The calculus of consent. Logical foundation of constitutional democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DOSI, G. (1984), *Technical change and industrial transformation*. London: Mcmillan.
- DOWNS, A. (1957), *An economic theory of democracy*. Cambridge: York: Cambridge University Press.
- DU GAY, D. (1993), «Entrepreneurial management in the public sector», *Work, Employment and Society*, vol. 7, n. 4: 643-8.

- DUNLEAVY, P. (1991), *Democracy, bureaucracy and public choice*. London: Harvester Wheatsheaf.
- DUNLEAVY, P. y HOOD, C. (1994), «From old public administration to the new public management», *Public Money and Management*, 9-16, julio-septiembre .
- FAMA, E. (1980), «Agency problems and the theory of the firm», *Journal of Political Economics*, vol. 88, n. 2: 288-307, abril.
- FERLIE, E., ASBURNER, L., FITZGERALD, L. y PETTIGREW, A. (1996), *A nova administração pública em ação*. Brasília: Ed. UnB e ENA, 1999.
- FREEMAN, C. (1982), *The economic of industrial innovation*. London: Frances Pinter.
- FREEMAN, R. E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pittman.
- GALBRAITH, J. K. (1967), *O novo estado industrial*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- HOOD, C. (1991), «A public management for all seasons? », *Public Administration*, vol. 69, n. 1: 3-20, Spring.
- JENSEN, M. C. y MEKLING W. H. (1976), «Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure», *Journal of Financial Economics*, vol. 3, n. 4: 305-60, oct.
- KEYNES, J. M. (1936), *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KRUEGER, A. (1974), «The Political Economy of the Rent-Seeking Society», *American Economic Review*, vol. 64, n. 2: 291-303, junio.
- LE GRAND, J. y BARTLETT, W. (1993), *Quasi-markets and social policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- MARSHALL, A. (1890), *Princípios de economia*. 2 vols. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. y LAMPEL, J. (2000), *Safári de estratégia. Um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman.
- NASH Jr., J. F. (1949), «Non-cooperative games», *The Annals of Mathematics*, 2nd Ser., vol. 54, n. 2 (sep., 1951): 286-95.
- NELSON, R. y WINTER, S. (1982), *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- NEUMANN, J. VON y MORGENSTERN, O. (1944), *Theory of games and economic behavior*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2007.

- NORTH, D. C. (1990), *Institution, institutional change and economic performance*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.
- O'CONNOR, J. (1973), *USA: a crise do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLSON, M. (1965), *The logic of collective action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. (1993), *Reinventando o governo*. Brasília: MH Comunicação.
- POLLITT, C. (1990), *The new managerialism and the public services: the anglo-american experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- PRAHALAD, C. K. y HAMEL, G. (1990), «The core competence of the corporation», *Harvard Business Review*, vol. 68, n. 3: 79-93, mayo-junio.
- ROSS, S. (1973), «The economic theory of agency: the principal problem», *American Economic Review*, vol. 63, n. 2: 134-39, mayo.
- SCHUMPETER, J. A. (1912), *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- SIMON, H. A. (1959), «Theories of decision-making in economics and behavioral science», *The American Economic Review*, vol. 49, n. 3: 253-283, junio, 1959.
- SLOAN Jr., A. P. (1963), *Meus anos com a General Motors*. São Paulo: Negócio Ed., 2001.
- SMITH, A. (1776), *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*, 2 vols. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TEECE, D. (1991), *Technological development and organisation of industry*. OECD. Technology and productivity. Paris: OECD.
- TULLOCK, G. (1967), «The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft», *Western Economic Journal (now Economic Inquiry)*, vol. 5, n. 3: 224-32.
- WILLIAMSON, O. E. (1975), *Markets and hierarquies: analysis and anti-trust implication*. New York: Macmillan.
- (1985), *The economic institutions of capitalism*. N. York, The Free Press.

CAPÍTULO 2

LA DISPONIBILIDAD DE SER CONTROLADO: EL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VISTO DESDE EL «PROGRAMA GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA»

Peter Spink y Marco Antonio Teixeira

En los últimos veinte años, el campo de la gestión pública brasileña dio testimonio acerca de dos procesos cuyas consecuencias fueron de suma importancia para la concretización de algunas de las esperanzas sociales, depositadas simbólicamente en la Constitución de 1988 y en el proyecto democrático como un todo. Por un lado, se observó un movimiento proveniente de los gestores y profesionales del área pública en búsqueda de una mayor presencia de los diferentes sectores de la población en la formulación, implementación y control de las políticas públicas (Jacobi, 2000). Por otro, diferentes sectores de la población exigían de los actores públicos mayor transparencia en sus acciones y pedían una conducta ética en relación a los recursos que utilizaban (Sader, 1988). Los resultados y las consecuencias fueron diversos: existen actualmente más de 24 mil consejos y foros de control social de los recursos públicos presentes en el nivel subnacional, dando testimonio de la importancia de la construcción de nuevos espacios; y, en relación con uno de los efectos directos de esa movilización social sobre el seguimiento de los gastos públicos, aproximadamente al 2,75% de los alcaldes elegidos en 2004 les anularon sus mandatos o están todavía en la fase de recurso a la Justicia. En ese proceso de profundización de la democracia, diversas experiencias brasileñas llamaron la atención en otros países, lo que no deja también de ser un reconocimiento empírico de su importancia.

En este capítulo examinaremos parte de ese doble movimiento a partir del «Programa Gestión Pública y Ciudadanía» (PGPC) que, desde 1996, identifica y difunde experiencias innovadoras de gestión pública subnacional, que mejoren la calidad y el alcance de los servicios públicos y generan impactos significativos en la construcción de la ciudadanía. Comenzaremos con una breve discusión de ese proceso de ampliación de la gobernanza pública para después comentar algunos de los principales resultados de diez años de observación del PGPC. Seguidamente, presentaremos una muestra de ejemplos que dan testimonio de algunos de los diferentes aspectos de los movimientos y cambios en marcha. Concluimos que, aunque lejos de una situación moderadamente satisfactoria, ¡ya dejamos atrás en todo el país el punto de partida!

GOBERNANZA SOCIAL NEGOCIADA Y ACCIÓN SOCIAL

De manera general, en relación al área gubernamental y de la Administración Pública, el hecho principal de la década de los 80 fue, sin duda, la transición democrática. En el ámbito federal, el equipo de gobierno deseado por Tancredo Neves y asumido en gran parte por su sucesor José Sarney estaba guiado por la idea de que una buena gestión es equivalente a la capacidad administrativa. Un buen gobierno, además de ser elegido directamente, es aquel que administra bien. En el nivel estatal y en gran parte del nivel municipal la óptica era similar. Había gobiernos progresistas y orientados a acciones bastante innovadoras, como el estímulo y el apoyo a los consorcios intermunicipales (Cruz, 2002) y a la planificación regional territorializada durante el gobierno de Montoro en el Estado de São Paulo o el ejemplo del municipio de Diadema (SP)¹ que fue, tal vez, el primero de los municipios del país en adoptar de hecho la estrategia de la inversión de las prioridades (Simões, 1992). Pero, con la excepción de experiencias aisladas, como las de Lajes (SC) y Boa Esperança (ES), en la segunda mitad de la década de los 70 (Caccia Bava, 2002), la idea de que el buen gobierno también implicaba un diálogo constante con la población, sea directamente, sea por consejos representativos, aún no formaba parte del imaginario gubernamental.

En contraste, y viniendo de la base de la sociedad, había movimientos sociales fuertes en diversas áreas de actuación pública: movimientos reivindicativos, movimientos propositivos, movimientos temáticos y de base territorial. La década de los 80 fue considerada la década de los nuevos movimientos sociales y del redescubrimiento de la sociedad civil (Sader, 1988). Una sociedad civil cada vez más organizada, que se presentaba ante una Administración Pública basada aún en un imaginario institucional clásico, donde, de vez en cuando, los representantes son elegidos para controlar las acciones de un gobierno que guía y supervisa a sus administradores. La idea de que la gestión pública trabajara directamente con los ciudadanos de manera casi diaria era, para muchos, impensable; por lo menos hasta que las primeras versiones del presupuesto participativo aparecieran en el escenario de las prácticas locales en Porto Alegre (RS), Ipatinga (MG) y Icapuí (CE), en 1988 (Avritzer; Navarro, 2002). En lo relativo a avances, la sociedad civil caminaba rápidamente, mientras que los gestores públicos progresistas todavía se preocupaban por la capacidad de sus organizaciones. Fue la época de las reformas administrativas y el inicio de las discusiones sobre la reforma del Estado.

¹ N. de la T.: En Brasil, al mencionar los municipios se incluyen las siglas del Estado al que pertenecen. Las siglas de los 26 Estados son: Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Amazonas (AM), Bahía (BA), Ceará (CE), Espírito Santo (ES), Goiás (GO), Maranhão (MA), Mato Grosso (MG), Mato Grosso do Sul (MT), Minas Gerais (MS), Pará (PA), Paraíba (PB), Paraná (PR), Pernambuco (PE), Piauí (PI), Rio de Janeiro (RJ), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS), Rondônia (RO), Roraima (RR), Santa Catarina (SC), São Paulo (SP), Sergipe (SE) y Tocantins (TO).

La Constitución de 1988 corrigió parte de ese relativo desequilibrio al obligar en ciertas áreas y recomendar en otras un inmediato mayor entendimiento entre gestores y población en general, a partir de consejos y foros, tanto consultivos como deliberativos, de diversos tipos. El imaginario de Brasil de «quien manda aquí soy yo» lentamente se fue transformando, en especial a partir de la mitad de la década de los 90, en el Brasil de los foros, de los debates y de las inversiones de prioridades. Se unió a los espacios institucionales abiertos por la Constitución una nueva generación de gestores y técnicos con interés por actuar en el nivel estatal y, especialmente, en el ámbito municipal, producto tanto de la renovación universitaria como de los movimientos profesionales en los campos sociales, como en las áreas de salud, vivienda urbana, servicio social, medio ambiente y seguridad alimenticia, entre otras. Poco a poco, y algunas veces de manera distinta, los gobiernos subnacionales –en particular los locales– comenzaron a reconocer y a aceptar la importancia de la presencia ciudadana en la discusión e implementación de políticas públicas. Durante ese tiempo, la movilización ciudadana comenzó a pasar de la presión y a entrar en el espacio de la propuesta, la planificación y la implementación de las acciones.

El resultado, aunque parcial, fue un cambio de rumbo a un Estado más eficaz y dispuesto a discutir y responder a los anhelos mostrados por una ciudadanía más activa y empeñada en la búsqueda de soluciones. Las preocupaciones y motivaciones eran de diversa naturaleza: técnicas –cómo ser más eficaz–; sociales –cómo luchar con los desafíos actuales–; y políticas –cómo hacer eso de modo que se amplíe y profundice la democracia–. Los avances en ciertas áreas de las políticas públicas eran mayores en unas que en otras, así como también en las diferentes partes del país, pero fue mayor de lo que se esperaba. La conclusión general es clara: de manera creciente, la preocupación de la sociedad por el control social de la Administración Pública comenzó a juntarse con una tendencia creciente del área pública a aceptar y reconocer mayor control social. Se inicia una serie de conexiones y relaciones nuevas cuyas consecuencias van más allá del simple control de las acciones y de su mejora técnica, contribuyendo a profundizar y ampliar la propia experiencia democrática.

Lo que era una idea relativamente limitada –hasta normativa– de gobierno local, comenzó a asumir la temática de la gobernanza. Lo que eran antes las responsabilidades específicas y exclusivas de las burocracias técnicas y profesionales gubernamentales, comenzaron a ser vistas como responsabilidades más amplias de la sociedad, en las que las instituciones políticas tienen su papel, pero no de una manera monopolista. Hoy, en Brasil, como también en otras partes del mundo, nuevas prácticas de coordinación que utilizan redes, alianzas y foros deliberativos, formando lo que Hirst (2000) llamó una «gobernanza social negociada», aumentan en visibilidad. Presentes en el nivel micro y medio de la organización social, en los espacios y lugares de los horizontes cotidianos, inician un proceso de experimentación

democrática que incluye una gran variedad de diferentes actores y asociaciones, desde sindicatos, asociaciones comerciales y profesionales, ONG, representantes de los gobiernos locales, hasta empresas, grupos comunitarios y emprendedores sociales.

En América Latina se comenzó a utilizar la expresión acción pública (Cabrero Mendonza, 2005) para describir ese movimiento doble del Estado hacia la sociedad civil y de la sociedad civil hacia el Estado, siempre con énfasis en las instituciones públicas en el ámbito local, en especial los municipios y otras formas de gobierno local, donde los cambios han sido más significativos (Campbell, 2003). Acción pública (una fusión feliz de política pública y acción social) puede ser entendida en sentido amplio como medio para comprender las acciones de las diferentes instituciones públicas y también cualquier otra actividad que esté siendo articulada en la esfera pública y con referencia a un bien común. Incluye actividades vinculadas directamente al ejercicio del poder y aquellas que resultan de las actividades de ciudadanos cuando están demostrando su preocupación activa por la vida colectiva (França Filho *et al.*, 2006).

EL «PROGRAMA GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA»

El «Programa Gestión Pública y Ciudadanía» fue creado en 1996 como una iniciativa conjunta de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo y la Fundación Ford. El objetivo era identificar, analizar y difundir prácticas innovadoras que ocurren en los gobiernos subnacionales brasileños (Estados, municipios y pueblos indígenas, incluyendo al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial) para el fortalecimiento de la ciudadanía y la mejora de la calidad de la vida colectiva. Destaca experiencias –políticas, programas, proyectos o actividades– que tienen un impacto positivo en la provisión de servicios públicos, que puedan ser reproducidas en otras localidades, que utilicen recursos y oportunidades de manera responsable y amplíen el diálogo entre la sociedad civil y los agentes públicos (Teixeira; Spink, 2005; Spink, 2000; Farah, 1999, 2004).

La estrategia empleada combina una metodología de investigación poco convencional en la búsqueda de información (un periodo de concesión de premios anual abierto a todas las organizaciones públicas subnacionales, inclusive las de carácter intermunicipal, interestatal o regional) con un mecanismo colectivo de análisis, discusión y devolución de las informaciones recogidas. Reúne, por tanto, elementos de los observatorios de políticas públicas (Buettenmuller, 2007) con aspectos de un punto de vista de investigación-acción (Spink, 1979). Como requisitos para la inscripción, las actividades, los programas o los proyectos deben tener por lo menos un año de implantación efectiva, ser liderados por entidades públicas y demostrar mejora en la capacidad de atender a las necesidades sociales y comunitarias, a fin de:

- representar un cambio sustancial, cualitativo o cuantitativo, en relación con las prácticas y estrategias anteriores en determinada área geográfica o temática, sea por la implantación de un nuevo programa o conjunto de actividades, sea por medio de una significativa mejora de actividades o programas existentes;
- indicar caminos por los cuales la experiencia pueda ser reproducida (o transferida) a otras regiones o instituciones;
- ampliar o consolidar formas de acceso de la sociedad a sus agentes públicos, elevando la calidad de las prácticas políticas e institucionales; y
- utilizar recursos locales u oportunidades, nacionales e internacionales, desde la perspectiva del desarrollo responsable, estimulando, siempre que sea posible, prácticas autóctonas y autónomas que puedan hacerse autosostenibles.

En sus diez años de trabajo, el programa ya identificó y registró más de ocho mil experiencias innovadoras localizadas en más de 890 municipios de todos los tamaños –incluyendo un número significativo de municipios con menos de 20.000 habitantes– distribuidos por todos los Estados brasileños, además de un número significativo de experiencias en los Estados y de los pueblos indígenas. De todas las inscripciones, el 82% fueron presentadas por organizaciones e instituciones municipales, el 17%, por organizaciones e instituciones de los Estados, y el 1% provienen de gobiernos tribales. Las experiencias registradas vienen de muchas áreas diferentes de la acción pública y proporcionan informaciones importantes sobre lo que está ocurriendo, por lo menos en los sitios más avanzados de los gobiernos subnacionales. Se trata, por tanto, de un observatorio práctico importante para observar lo que ocurre en el día a día de la Administración Pública cuando gestores, políticos y técnicos, la mayoría de las veces en un diálogo directo con la sociedad civil, buscan resolver las cuestiones a las que se enfrentan.

La Tabla 1 muestra la distribución de las inscripciones de ámbito municipal por tamaño de población. Comparando con el total de municipios brasileños por volumen de población, el 8,9% de los que tienen hasta 20.000 habitantes participaron en el «Programa Gestión Pública y Ciudadanía», en contraste con el 100% de los municipios con más de un millón de habitantes. En esa comparación, que era en cierta forma esperada dada la capacidad técnica evidente en las grandes ciudades, los municipios de menor tamaño tienen menos presencia. Todavía, en el cálculo general, los pequeños municipios representan el 40% del total de todos los municipios que inscribieron experiencias, clara indicación de capacidad en situaciones muchas veces adversas y de un deseo de contribuir a las discusiones sobre mejoras.

Tabla 1
Tamaño de población de los municipios inscritos en el PGPC 1996-2005

Número de habitantes	Número y % de todos los municipios brasileños	Número y % de los municipios participantes por intervalo de población	% relativo de la participación municipal en cada intervalo de población
hasta 20.000	4.019 73%	358 40,2%	8,9%
de 20.001-50.000	964 17,5%	211 23,7%	21,9%
de 50.001-100.00	301 5,5%	135 15,2%	44,8%
de 100.001-200.000	117 2,1%	92 10,3%	78,6%
de 200.001-500.000	76 1,4%	66 7,4%	86,8%
de 500.001-1.000.000	18 0,3%	16 1,8%	88,9%
más de 1.000.000 +	12 0,2%	12 1,4%	100,0%
Total	5.507 100%	890 100%	

Censo de 2000 IBGE

Fuente: Eller *et al.* 2005.

En términos de áreas de actuación, las más frecuentes, por orden, son: educación; niños y jóvenes; salud; asistencia social; formación de mano de obra y generación de empleo y renta; cultura, patrimonio histórico y artístico; y desarrollo local con base sostenible. Son, como era de esperar, las áreas de políticas públicas que forman la cotidianidad de las personas y que fueron también el centro de diversas acciones y propuestas constitucionales en términos de descentralización (Arretche, 2000; Farah *et al.*, 2008 en prensa). Son los propios gestores de las experiencias, a partir de una lista con más de cincuenta áreas diferentes de actuación, los que escogen la categoría a la que pertenece la iniciativa que desarrollan. La Tabla 2 muestra la distribución de las categorías más utilizadas.

Una de las preguntas frecuentemente hechas sobre la validez de la preocupación por las innovaciones públicas se refiere a la temática de la discontinuidad. Constantemente presente en las creencias generales está la idea de que, en cada cambio de gobierno, BUENA PARTE DE LO HECHO POR EL ANTERIOR es ignorado a propósito y dejado de lado, cuando no terminado de manera abrupta. Independientemente de los diversos estudios y discusiones que apuntan en otra dirección (Spink, 1987; Nogueira, 2006), las creencias permanecen intactas, tal vez a causa de la resonancia de algunos episodios que marcan (por ejemplo, la Bolsa Escolar en el Distrito Federal).

Tabla 2
**Distribución de las experiencias inscritas en el PGPC* entre 1996-2005
por área de acción pública (%)**

Educación.....	16,9
Niños y jóvenes.....	14,2
Salud.....	11,7
Asistencia social.....	6,3
Cultura y patrimonio histórico y artístico.....	4,7
Formación profesional y generación de renta.....	4,1
Desarrollo sostenible local y regional.....	3,5
Gestión y planificación.....	3,5
Personas con deficiencias y necesidades especiales.....	2,7
Deportes y ocio.....	2,5
Personas mayores y de la tercera edad.....	2,4
Participación popular.....	2,4
Limpieza pública y recogida y tratamiento de basuras.....	2,3
Preservación de ecosistemas y recursos hídricos.....	1,8
Agricultura, pesca y abastecimiento.....	1,8
Cuestiones generales de ciudadanía.....	1,7
Mujeres y género.....	1,6
Vivienda.....	1,6
Seguridad pública y policía.....	1,6
Agua y alcantarillado.....	1,5
Minorías.....	1,2
Circulación, carreteras y transporte público.....	1,2
Planificación urbana, uso del suelo y control de la contaminación.....	1,1
Sistemas de información.....	1,1
Formación de los administradores.....	0,8
Judicial.....	0,7
Industria, comercio, ciencia y tecnología.....	0,7
Prevención de accidentes en zonas de riesgo.....	0,6
Jóvenes y juventud.....	0,5
Legislativo.....	0,5
Mejoras en las condiciones de trabajo.....	0,4

* 1% es equivalente a 82 experiencias diferentes.

Teniendo como base diez años de experiencias recogidas, muchas de las cuales iniciadas antes de 1996, el PGPC está en una situación ideal para contribuir en esta materia y los resultados son significativos (Spink, Clemente; Keppke, 1999; Farah 2004, 2006). La Tabla 3 resume parte de los resultados de un grupo más visible (los finalistas de 1996-2000) y demuestra que no sólo el cuadro es otro, de continuidad y no discontinuidad, sino que hace muy poco efecto el cambio de partido político y, más aún, la mayoría de las iniciativas identificadas como de éxito tienden a ser adaptadas y transferidas a otros lugares.

Tabla 3
Continuidad de las experiencias premiadas como finalistas durante los siete primeros años del PGP (1996-2002)

Continuidad	Sí	No	Sin información
Total (N=140)	122	16	2
Municipal (102)	94%	5%	(1)
Estatad (30)	77%	20%	(1)
Tribal (8)	64%	36%	-
Con cambio de partido político*(95)	87%	11%	(2)
Mismo partido en el poder* (37)	92%	8%	-
Difusión		Si	No
Indicación concreta de difusión directa o indirecta		87%	13%

* No incluye experiencias tribales.

Fuente: Farah, 2004; 2006.

Finalmente, y volviendo a la discusión anterior sobre acción pública, una de las características que distingue a la gran mayoría de las experiencias examinadas es la presencia constante de alianzas y vínculos interorganizacionales con otros actores tanto del sector público como de otros sectores de la sociedad. En total, cerca del 66% de todos los programas, proyectos y actividades inscritos presentan vínculos de trabajo con otros departamentos y agencias públicas de la misma o de diferentes áreas, el 60% mencionan alianzas con lo que podemos llamar organizaciones de base comunitaria, empresas y entidades de comercio local y otras asociaciones presentes en el lugar. En el 46%, tales vínculos y alianzas incluyen tanto a otras organizaciones del sector público como de la sociedad civil, y solamente en el 20% de los casos no había mención de otras organizaciones presentes en la actividad inscrita. En términos generales, tales datos no sólo refuerzan las observaciones ya hechas por otros sobre las tendencias en el campo de la gestión y de la gobernanza pública, sino que también sugieren que –por lo menos en ese nivel y en las áreas donde las innovaciones ocurren– también hay señales de una nueva teoría de gestión que emerge de la regla de la actuación consciente y comprometida: la que asume como necesario el compromiso del otro en la búsqueda de soluciones y, en consecuencia, que acepta la presencia del otro en el control y en la monitorización de los impactos de aquellas. Al analizar las razones dadas explícitamente por los responsables de una muestra de iniciativas inscritas a la pregunta de por qué ella era innovadora, cerca del 20% respondieron que era porque se buscó incluir activamente a la comunidad en la identificación y en la cogestión de la solución (Spink, 2006).

LAS EXPERIENCIAS

Resumiendo los argumentos y las observaciones hechas hasta este punto, podemos sugerir que los cambios en marcha en relación con el control social tienen origen de tres maneras, a veces de modo singular y otras veces plural. La primera se produce cuando hay un encuentro de intereses entre gobierno y sociedad civil,

en el que gobernantes y gobernados firman un pacto para tratar colectivamente y de manera horizontal la gestión del interés público. La segunda forma sucede de dentro a fuera, cuando el administrador público toma la iniciativa de abrir canales de participación social y pasa a estimular a la sociedad para que tales espacios no sean solamente ocupados, sino que se constituyan en un espacio institucional de recepción y producción del interés público. La tercera, de fuera para adentro, hace el camino inverso de la anterior. La sociedad civil organizada presiona al poder público y se moviliza para que sean creados los espacios de protagonismo social junto a la Administración Pública. Las experiencias aquí analizadas contienen un poco de esas tres posibilidades, mientras tienen como foco principal el inicio del control social de la Administración Pública con base en acciones de la propia área pública; sea esta por iniciativa de aquella, por pacto o como respuesta a la presión social.

Comenzamos con dos experiencias que destacan la cogestión de las políticas públicas, una en el área de salud y educación de niños en Sobral (CE) y otra en el área de viviendas populares en Teresina (PI). Después estudiamos el área del Poder Legislativo que, aunque menos presente en el PGC (Machado, 2003), demuestra lo que es posible cuando este asume activamente su papel, como ocurrió en Santa Terezinha (MT) y Avaré (SP). La siguiente selección regresa a los espacios institucionales clásicos en la Administración Pública Colonial, los Defensores del Pueblo y los Tribunales de Cuentas, y examinamos dos experiencias muy interesantes del Defensor de Salud del Gobierno de Ceará y del Tribunal de Cuentas de Pernambuco. Una pequeña parte del proceso de inicio del control social ocurre por medio de la creación de consejos y foros que efectivamente controlan y orientan en la definición de las prioridades a adoptarse, así estudiamos la Cámara del Gran ABC (SP) y los Consejos Comunitarios de Defensa Social de Ceará, uno entre diversos Estados con tradición reciente de innovación (Tendler, 1998). Terminamos con una experiencia de extrema importancia en el campo del presupuesto público, la de Vitória da Conquista (BA), que demostró lo que es posible cuando las cuestiones fiscales son tratadas no solamente como un asunto de técnicos de los departamentos de finanzas, sino puestas a debate en los espacios públicos.

COGESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SOBRAL (CE) Y TERESINA (PI)

A pesar de estar gobernados por alianzas de partidos de orígenes ideológicos distintos, tanto el municipio de Sobral (CE), gobernado por el PSB-PT², como el de Teresina (PI), donde PSDB y DEM están al frente de la Alcaldía³, pusie-

² N. de la T.: El municipio de Sobral estaba gobernado por una coalición de izquierdas formada por el Partido Socialista Brasileño (PSB) y el Partido de los Trabajadores (PT). En cambio, Teresina lo estaba por una coalición de centro-derecha, integrada por el Partido de la Socialdemocracia Brasileña (PSDB) y el Partido Demócrata (DEM), anteriormente Partido Liberal (PL).

³ N. de la T.: El municipio brasileño es una entidad estatal integrante de la Federación junto con los Estados y el Distrito Federal. Esa integración es una peculiaridad nacional. En ningún otro país se encuentra

ron en marcha políticas públicas cuya orientación era repartir la responsabilidad con la sociedad desde la concepción hasta la ejecución, incorporando, además, el control social como parte del día a día. Los programas «Sobral Niño» y «Vivienda Digna» reflejan bien ese proceso político.

Con el objetivo de garantizar una atención total al niño, el programa «Sobral Niño» escoge como estrategia el establecimiento de asociaciones intersectoriales e invierte en la apertura de la planificación y la ejecución de la iniciativa por medio de su cogestión con diversas organizaciones de diferentes segmentos sociales que forman la Sociedad Civil, en una relación Estado-sociedad horizontal construida desde la planificación de esa experiencia. La política pública en cuestión fue coelaborada durante un taller de trabajo, reuniendo a miembros del ayuntamiento y a representantes de diversos segmentos sociales que se decidieron por la organización de tres comités, divididos según los problemas existentes por franja de edad y ejes de políticas públicas específicas. Los comités son: 1) Nacer en Sobral; 2) Crecer y Desarrollarse en Sobral; y 3) Sobral Niño Ciudadano. La preocupación por la cogestión puede comprobarse en la composición de la organización de cada comité, en la definición de las acciones y en la distribución de papeles en la ejecución de aquellas.

El primer comité creado, Nacer en Sobral, tiene como eje principal la reducción de la mortalidad infantil. Para ello, sus estrategias de acción están construidas conjuntamente por las Secretarías de Salud y Educación, los poderes Legislativo y Judicial, los consejos gestores de las áreas de salud, asistencia social y educación, así como por los Consejos Tutelares, además de diversas organizaciones de la sociedad civil, como el Consejo Regional de Medicina, iglesias, diócesis local y asociación de los Agentes de Salud, entre otras.

El Comité Crecer y Desarrollarse en Sobral está dirigido a las iniciativas de educación, cultura y socialización. Además de la Secretaría de Educación, los demás integrantes representan a las Secretarías de Salud, Asistencia Social y Desarrollo Urbano, siendo complementados por otras organizaciones externas al gobierno municipal, como: Sesc, Sesi, Apae, Pastoral del Niño, además de entidades presentes también en el comité mencionado anteriormente.

El Comité Sobral Niño Ciudadano, finalmente, tiene la atribución de establecer acciones dirigidas a la profesionalización de jóvenes en situación de vulnerabilidad y riesgo social. De él forman parte, como órganos de representación del

el municipio constitucionalmente reconocido como pieza del régimen federativo. De esta posición singular es de donde resulta su autonomía político-administrativa, algo distinto de lo que ocurre en otras Federaciones en las que los municipios son circunscripciones territoriales meramente administrativas.

El gobierno municipal se estructura a través de dos órganos independientes: la Alcaldía y la *Câmara de vereadores*. El alcalde es el jefe del ejecutivo local y es un órgano unipersonal. La *Câmara de vereadores* tiene funciones legislativas, de fiscalización y de control del alcalde y de asesoramiento.

Dado que difiere la estructura municipal brasileña notablemente de la española y de la de otros muchos países, se ha preferido mantener los nombres en el idioma original, ya que traducirlos por alcalde y concejales, daría lugar a confusiones.

gobierno municipal, las Secretarías de Desarrollo Urbano, Educación, Salud, Asistencia Social y Cultura. De las organizaciones sociales están presentes el Sesi, el Senac, el Club de Directores de Comercios, además de iglesias y diócesis. También forman parte de ese comité la Universidad Estadual del Vale do Acaraú, localizada en Sobral, además de los consejos de derechos ligados al tema de la infancia y adolescencia. La creación de esos comités modificó completamente la forma de ejecución de las políticas públicas en el sector. La intersectorialidad trajo más eficiencia al evitar la superposición de acciones y al tratar la cuestión bajo los más diversos enfoques posibles. La participación social, además de dar mayor legitimidad a la iniciativa, provocó importantes cambios en la relación con el poder público, contraponiéndose al tradicional clientelismo por medio del protagonismo social y la corresponsabilización colectiva para la eliminación de un problema cuya superación es responsabilidad de todos. Es importante destacar que los comités funcionan como espacios de deliberación que fomentan no sólo el liderazgo social, sino también la intersectorialidad y la horizontalización en la construcción y la gestión de parte de la agenda pública local.

En Teresina, buscando afrontar un problema ya visible y confirmado por un Censo de las Vilas y Favelas, realizado en 1993 y que reveló la existencia de 141 favelas o ocupaciones irregulares (conocidas localmente como vilas), la Alcaldía desarrolló el «Programa Vivienda Digna y Segura», que, de entre diversos objetivos, buscaba implantar programas de desarrollo social, integrando la cualificación de la mano de obra y la realización de viviendas, y desarrollando la capacidad asociativa comunitaria. La iniciativa de abrir canales de diálogo social con los beneficiarios para incluirlos como protagonistas en ese proceso partió de la propia Administración Pública.

La cogestión de esa política pública se produce de diversas maneras. Ninguna decisión de carácter técnico puede tomarse antes de que las preocupaciones, demandas y sugerencias presentadas por la comunidad sean evaluadas. Hay casos en los que todo el cronograma técnico fue corregido a causa del proceso de participación popular. Existen, también, otros canales de control social implicados en esa experiencia. Por medio del Presupuesto Popular, versión local del Presupuesto Participativo, las organizaciones sociales intervienen directamente en el destino de los recursos presupuestarios y, también, ayudan a la planificación de las áreas de intervención pública.

Como forma de ampliar aún más el control social sobre el «Programa Vivienda Digna y Segura», fueron creados más tarde otros dos mecanismos que refuerzan las estrategias participativas y de cogestión: el Consejo Municipal de Vivienda y el Fondo Municipal de Vivienda. Formado por representantes de la Alcaldía y de la sociedad organizada, el Consejo se transformó en un canal institucionalizado donde los debates sobre la definición y la planificación de las políticas públicas de vivienda y urbanismo son compartidos por todos los segmentos que en él están representados. El Fondo Municipal de Vivienda se constituyó para financiar los programas sociales del sector desarrollados en Teresina. Sus recursos provienen de diversas fuentes: el presupuesto municipal; devolución del pago de

financiación de viviendas; donaciones de terceros; transferencias de los gobiernos estatal y federal; captación de recursos unidos a programas específicos de diversos órganos públicos y de organismos internacionales de cooperación. El Consejo Municipal de Vivienda integra al grupo dirigente del Fondo.

Se observa, sin embargo, que, en ambos casos, el control social ocupa un lugar central. En Sobral, se estableció después de un encuentro de intereses entre una sociedad dispuesta a participar en los negocios públicos y un gobierno motivado a dialogar con las organizaciones sociales. En Teresina, la Alcaldía contaba con la participación social como forma de convertir sus acciones en más legítimas y eficientes. Por eso mismo, tomó la iniciativa de atraer a la sociedad civil ya organizada y de estimular la formación de capital social para con ello lograr el éxito en su objetivo.

EL LEGISLATIVO RECONSIDERA SU PAPEL: SANTA TEREZINHA (MT) Y AVARÉ (SP)

Uno de los grandes dilemas afrontado actualmente por la democracia representativa es cómo aproximar los representantes a los representados. Esta cuestión ha suscitado cada vez más debates, dado que se percibe la poca participación social en las actividades del Legislativo, por un lado, y el aislamiento de la actividad parlamentaria, por otro. Las iniciativas desarrolladas en las cámaras municipales de Santa Terezinha y Avaré buscaban estudiar tales problemas y explican algunas de las posibilidades para enfrentarse a ese dilema.

Entre 1997 y 2000, el municipio de Santa Terezinha, con una población de cerca de siete mil habitantes, convivió con un gobierno municipal contaminado por prácticas clientelísticas, escándalos de corrupción y abuso de poder. Ante ese panorama, ocurrió lo esperado: en el proceso electoral, la población local eligió un alcalde de la oposición que prometía moralizar las prácticas que distinguían al gobierno anterior. O sea, el voto funcionó como instrumento de control social al no permitir que una gestión marcada por el desprecio de lo público tuviese continuidad. Sin embargo, el nuevo alcalde frustró las expectativas cuando se dejó llevar también por prácticas de corrupción. Ante eso, se hizo habitual oír de la población las siguientes preguntas: ¿Y ahora, qué hacer? ¿Esperar hasta las próximas elecciones? ¿Y la Cámara Municipal no hace nada? ¿A quién recurrir?

Por iniciativa de algunos ciudadanos, se entregó a la Cámara Municipal un dossier que contenía la relación de irregularidades como: la contratación de servicios sin licitación; el uso de recursos públicos en propiedades de particulares; la emisión de cheques sin fondos; el atraso durante más de seis meses del sueldo de los funcionarios; la negativa a dar información, y el cese irregular de miembros del Consejo Tutelar. Paralelamente a eso, se desencadenó un proceso de movilización social, cuya presión culminó con la apertura de la Comisión Parlamentaria de Investigación (CPI) y el cese del alcalde antes de que acabara

su segundo año de mandato. Los vecinos tuvieron que organizar estrategias para proteger la vida de los concejales de la oposición que estaban siendo amenazados de muerte por personas directamente ligadas al alcalde cesado. La consecuencia positiva fue aprovechar la movilización popular para institucionalizar los espacios de control social, con reflejo tanto en el Legislativo como en el Ejecutivo. Los concejales de la oposición se vieron motivados a reconsiderar el papel desempeñado por el Legislativo local, que hasta entonces se caracterizaba por el distanciamiento con la sociedad, y pasaron a adoptar, con la debida autorización del Poder Judicial local, al no haber previsión legal en el Reglamento Interno, la realización de sesiones itinerantes en la zona rural para discutir los problemas y conocer las demandas de una población que raramente se desplaza a la ciudad. La población es invitada a participar por medio de vehículos con altavoces, carteles y bandas estratégicamente distribuidas en locales públicos. La Alcaldía cede transporte y espacios –generalmente en escuelas públicas– para que las sesiones itinerantes pudieran ser realizadas.

La participación social en torno al cese del alcalde, surgida de forma espontánea, fue sólo el origen del «nacimiento» de la sociedad civil local. Por estímulo de la Cámara Municipal, se realizaron reuniones municipales juntando a las poblaciones rural y urbana para tratar de temas como: la ciudad, la salud, cuestiones sobre la infancia y la juventud y el medio ambiente, incorporando también a las aldeas indígenas a las discusiones. También, el Legislativo local intentó modernizarse con la instalación de internet vía radio, lo que representó un paso importante para una localidad que ni siquiera contaba con periódicos o emisoras de radio. A partir de eso, la Cámara Municipal digitalizó sus documentos y pasó a recibir informaciones de manera más ágil con el fin de devolvérselas a los ciudadanos. Ese tema fue muy importante en una región cuya base económica es la agricultura familiar. La agilidad en la recepción y en el dominio de informaciones está contribuyendo al desarrollo de la práctica de buscar recursos para el desarrollo local, así como fondos federales, como los del Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf). La experiencia de movilización que se origina por el cese del alcalde sirvió para demostrar a la sociedad local que el control social por el voto es solamente una parte del proceso y que la mejor forma de control social se da por el seguimiento diario de las actividades públicas. En compensación, concejales más sensibles a las cuestiones sociales comprendieron que aquel era el momento de establecer mecanismos que hiciesen al Legislativo local más efectivo como instrumento de representación de los intereses sociales y, especialmente, cuando se habla de un poder cuya principal función, además de producir leyes, es la de efectuar el control del Ejecutivo en nombre de la propia comunidad.

En Avaré, municipio paulista con cerca de ochenta mil habitantes, también partió de la Cámara Municipal, en este caso en un contexto de absoluta normalidad política, la iniciativa de crear e institucionalizar canales que favorecieran el control social, con el objetivo de superar un problema relativamente común en los legislativos brasileños: aproximar la población a sus representantes polí-

ticos. Iniciada en febrero de 2003, la experiencia recibió el nombre de Programa de Popularización del Legislativo Municipal y abarcó un conjunto de proyectos dirigidos a llegar a los diferentes públicos que forman la comunidad local. Entre los proyectos destacan: Disk Concejal; Carta Porte Pagado; Cámara en los barrios, barrios en la Cámara; Cámara en las escuelas, escuelas en la Cámara; Concejales Pequeños y Jóvenes y *Home Page* Interactiva, entre otros.

El Disk Concejal comenzó como un canal de comunicación gratuito entre los ciudadanos y los parlamentarios por medio del teléfono 0800 7710999. Con él, los vecinos estaban en contacto directo con la Cámara Municipal para hacer reclamaciones, presentar reivindicaciones y críticas relativas a la administración de los recursos públicos o a los trabajos desarrollados por los parlamentarios. En 2005, ese servicio fue ampliado. Cada concejal pasó a tener un móvil y el número de este se hizo público por medio de la campaña «Avareense: hable con sus concejales. La Cámara quiere oír sus sugerencias», divulgada en radios, periódicos y carteles. Cada concejal podía utilizar hasta 300 minutos mensuales en el área del DDD local, y al que excediera ese límite se le descontaba de su sueldo de concejal. Este hecho demostraba la preocupación por el control de los gastos públicos. El Porte Pagado funcionaba por medio del envío de correspondencia a todos los sectores de la sociedad local (escuelas, iglesias, asociaciones de barrios, sindicatos, comercios, etc.) con información sobre el funcionamiento y las actividades de la Cámara Municipal. Con ese material se enviaba un sobre franqueado para que las personas pudiesen devolverlo al Legislativo con sugerencias y reivindicaciones específicas.

Realizar audiencias públicas en los barrios con el objetivo de captar localmente las demandas de la población era la razón de la existencia del proyecto Cámara en los barrios, barrios en la Cámara. Con ello, los parlamentarios esperaban estimular a los vecinos a estar más presentes en el Legislativo, una vez que percibían la importancia de la Cámara Municipal para la cotidianidad social. La Cámara en las escuelas, escuelas en la Cámara, trabajaba para incluir en la agenda de visitas a estudiantes para que conocieran el Legislativo municipal. Eran recibidos por personas preparadas previamente para explicar la marcha diaria del Legislativo y lo que él podía hacer para la comunidad. El proyecto Concejales Pequeños y Jóvenes se desarrolló por medio de una actividad pedagógica simulada y de carácter práctico dirigida a la formación de la conciencia política de los llamados parlamentarios del futuro. Los estudiantes eran escogidos, en sus escuelas, para asistir por lo menos a una sesión ordinaria de la Cámara y evaluar el trabajo de los parlamentarios por medio de instrumentos definidos previamente en la propia escuela, por medio de debates e informaciones técnicas transmitidas por monitores preparados exclusivamente para esa actividad.

Finalmente, el proyecto *Home Page* Interactiva hacía la transmisión directa de las sesiones ordinarias de la Cámara y también realizó la sistematización de todas las informaciones sobre Avaré y el Legislativo que se encontraban dispersas por diferentes lugares. Consiguió almacenar, en un banco de datos, todas las críticas, reivindicaciones e informaciones enviadas por los vecinos durante la

existencia de los canales abiertos directamente a la población. Todas esas iniciativas desarrolladas por el Legislativo avareense permanecieron activas hasta 2006, año en que sucedió la sustitución de la mesa directiva. Tal vez faltó una mayor institucionalización por el lado de la población, ya que el conjunto de iniciativas desarrolladas dependía fundamentalmente de la voluntad política de los dirigentes de la Casa. A pesar de eso, la experiencia muestra un abanico de posibilidades para los demás legislativos, sobre todo los municipales, en el sentido de reconsiderar sus caminos e intentar disminuir el tamaño del foso que los separa de la sociedad, fomentando la ampliación de la posibilidad de control social.

Se observa, por consiguiente, que tanto en Avaré como en Santa Terezinha –donde la experiencia se encuentra en plena actividad–, los legislativos locales cambiaron el foco de actuación. En vez de esperar pasivamente a la sociedad, desarrollaron instrumentos para atraerla. Con ello, aumentaron de valor sus actividades, las cuales el sentir generalizado ve de manera moderadamente negativa, y fomentaron el control social desde el momento en que hicieron posible la entrada del pueblo en lo que se estableció en llamar «Casa del Pueblo».

DEFENSOR DE SALUD (CE) Y TRIBUNAL DE CUENTAS (PE)

Entre los diversos instrumentos con los que el ciudadano puede realizar el control social sobre la actividad pública, los Defensores y los Tribunales de Cuentas presentan una importancia significativa. En el caso de los Defensores, funcionan como una estrategia de escucha donde el ciudadano puede controlar los servicios públicos y denunciar eventuales desvíos. En relación con los Tribunales de Cuentas, ellos poseen la atribución constitucional de ayudar al Poder Legislativo en el control de la legalidad, legitimidad y economicidad de los gastos públicos, cuestiones esas que pueden ser tratadas con mayor garantía cuando existe diálogo social. Las experiencias desarrolladas por el Defensor de Salud en Ceará y por el Tribunal de Cuentas de Pernambuco ilustrarán algunas de las posibilidades de ampliación del control social sobre lo público.

Creada en 1991, por decreto del Gobierno del Estado, el Defensor de Salud de Ceará nació, inicialmente, como un canal de comunicación directa con la población de Fortaleza, cuya finalidad era identificar los problemas del sector a partir de las reclamaciones y sugerencias de los propios usuarios. Todas las demandas presentadas son resueltas y el reclamante recibe respuesta con las medidas que se toman y la solución dada al caso. En 1998, ante el éxito de los trabajos, el Defensor extendió sus servicios a otras unidades de salud repartidas por el Estado, creando así un Sistema de Defensores. De la misma forma que el Defensor con sede en Fortaleza, los Defensores de las unidades son nombrados directamente por el Secretario de la Salud, con un mandato de un año. El contacto de los ciudadanos puede realizarse por diferentes canales de comunicación: el Aló Salud, la Red de Defensores, el Buzón de Sugerencias, la

Agencia del Ciudadano, el Programa Netsalud y la visita a las unidades (voluntarios de los Defensores).

El Aló Salud atiende por la línea 0800. En el momento en que la persona efectúa la reclamación recibe un número de protocolo para poder seguir el proceso y recibir la respuesta. El Buzón de Sugerencias es un mecanismo en el que la reclamación se entrega por escrito y la respuesta se envía al reclamante. La Agencia del Ciudadano es una central de atención instalada en la sede del Defensor, donde el ciudadano entrega personalmente su reclamación. En internet, el usuario cuenta con el «Programa Netsalud», que funciona por medio de los *sites* del Gobierno del Estado. Finalmente, está el contacto directo con la población por medio de visitas sistemáticas de todos los integrantes de los Defensores a las unidades de salud. Como resultado del proceso de escucha de las sugerencias y reclamaciones de los usuarios, es posible notar mejorías en los servicios de salud. Se realizaron cambios en el espacio físico de los hospitales. Donde antes había filas desorganizadas de espera, se estableció un sistema de citas en las que el ciudadano aguarda sentado su horario de atención. Se destaca, por tanto, que el Defensor se convirtió en un importante canal de escucha y se transformó, también, en una forma de control social, dado que sus usuarios están consiguiendo interferir directamente en la forma de ser atendidos por el Estado y, al mismo tiempo, contribuyendo a la mejora de los servicios.

En Pernambuco, un conjunto de iniciativas desarrolladas por el Tribunal de Cuentas del Estado (TCE) para el aumento del control social por medio del diálogo con la sociedad llama la atención, por darse en un órgano que tradicionalmente es conocido por su distanciamiento de la vida social y, muchas veces, confundido como una institución perteneciente al Poder Judicial. La experiencia se construyó por etapas hasta obtener legitimidad pública y el primer desafío fue hacer que esa institución de carácter republicano fuera más conocida por el público.

Con ese objetivo, el Tribunal de Cuentas realizó en 2001, en todo el Estado, una investigación cuyos resultados revelaron que el 52% de los entrevistados no conocían el órgano. En contrapartida, entre los que sabían de su existencia y de sus fines (el 24,5%) casi todos la consideraban una institución necesaria. La investigación reveló, también, el descontento de los alcaldes con el TCE, porque pensaban que actuaba de forma más represiva que educativa, hecho que consideraban perjudicial para las Alcaldías con poca preparación técnica para trabajar con el presupuesto público. Ante ese diagnóstico, las primeras medidas se dirigieron a la creación de ambientes que fomentaran una mayor interacción con los diversos actores sociales, incluyendo a los sometidos a la jurisdicción del Tribunal de Cuentas: Alcaldías municipales y gobierno del Estado. Para ello, la Escuela de Cuentas Públicas del TCE, creada en 1998 con el objetivo inicial de formar a los funcionarios del propio Tribunal de Cuentas, acabó ampliando sus actividades al ofrecer cursos y actividades dirigidos a los funcionarios públicos y a los representantes de los movimientos sociales, así como a los ciudadanos que estuvieran obligados a rendir cuentas de los recursos públicos

por recibir recursos bajo la forma de convenio y miembros de ONG interesados en adquirir conocimientos acerca de las cuentas públicas.

La Escuela desarrolló una estrategia pedagógica sobre cómo trabajar con los gastos públicos y cómo comprender una rendición de cuentas gubernamental, algo siempre complejo. Esa iniciativa tuvo como objetivo, por un lado, atender las demandas de alcaldes que estaban preocupados con las alteraciones contables originadas por la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y, por otro, también tenía el objetivo de formar el mayor número de ciudadanos para que comprendieran la lógica de los gastos públicos y, de este modo, estuvieran más preparados para el ejercicio del control social. Intentando llegar a un público de menor nivel educativo y con casi ninguna información sobre los gastos públicos, la Escuela de Cuentas pasó a editar cartillas y materiales pedagógicos de fácil comprensión, para proporcionar el conocimiento sobre el patrimonio público, rendición de cuentas y gastos de los gobernantes. La cartilla *Encargarse de la Escuela*, por ejemplo, confirma la necesidad de cuidar del patrimonio escolar y enseña cómo garantizar que los recursos públicos para el sector sean realmente utilizados en la Educación. La *Cartilla del Fundef* transmite informaciones sobre la gestión de los recursos de ese fondo, así como sobre la forma de rendir cuentas. La cartilla *Obras Públicas: haciendo exacto* utiliza una ciudad imaginaria para ilustrar cómo la transparencia de los gastos públicos puede beneficiar a la comunidad, además de destacar la importancia de que la sociedad ejerza el control social sobre las obras públicas desde la planificación a la ejecución.

La Escuela también viene editando anualmente una versión simplificada del Informe Sobre las Cuentas del Gobierno del Estado que es distribuida a todos los interesados. Lanzó una cartilla sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal, con el título *Todo a la Vista*, explicando lo que el gobernante puede o no hacer, destacando la prohibición de gastar más de lo que recibe. Además de eso, también informa a los ciudadanos cómo pueden denunciar irregularidades cometidas por los gestores públicos.

El diálogo con la sociedad civil no se ha limitado a los cursos. El Tribunal montó un Defensor público que atiende a cualquier ciudadano interesado en denunciar irregularidades en la Administración Pública, tanto personalmente como por teléfono, e-mail o carta. Finalmente, se destaca el acercamiento a diversas ONG, con el fin de estimularlas a observar la marcha de los gastos públicos en sus respectivas áreas de actuación. Como resultado de ese acercamiento, fue creado el Foro de Transparencia sobre la Gestión Pública del Estado y Municipal, que funciona como una Red de Combate a la Corrupción en el Estado. El papel de la Escuela de Cuentas ha consistido en ofrecer a la Red un banco de datos, en un lenguaje de fácil comprensión, sobre los gastos e inversiones de cada sector de la Administración Pública en los municipios y en el Estado. Destacar también que, por medio de un convenio con la Alcaldía de Recife, la Escuela de Cuentas realizó la formación de consejeros y delegados del Presupuesto Participativo (PP) de la capital, en temas relacionados con la

elaboración y ejecución del presupuesto, reforzando, aún más, la capacidad de control social de los implicados en el PP en la capital pernambucana.

Los dos casos analizados demuestran que, cuando son estimulados, los ciudadanos se movilizan y contribuyen a la mejora de los servicios públicos disfrutados por ellos mismos. En el caso del defensor de Salud de Ceará, la mejora de los servicios en el sector fue obtenida a partir del momento en el que la voz de los usuarios pasó a tener importancia. En relación al Tribunal de Cuentas, la acción del órgano mejoró la capacidad de gestión de las cuentas públicas por parte de las Alcaldías y también preparó a las ONG y a los ciudadanos para que ambos puedan ejercer el control social de forma eficiente y contribuir para que los recursos públicos tengan como destino al propio público.

AMPLIANDO LOS FOROS: LA CÁMARA LEGISLATIVA DEL GRAN ABC (SP)⁴ Y LOS CONSEJOS COMUNITARIOS DE PROTECCIÓN SOCIAL (CE)

La creación de foros ampliados de discusiones y orientación, con carácter deliberativo o consultivo, sobre políticas públicas, ha sido una alternativa importante de ejercicio de control social debido a que esas discusiones reunieron al conjunto de la sociedad en torno a la mejora de servicios o incluso a pensar de manera colectiva el desarrollo local (Dagnino, 2002). Las experiencias destacadas a continuación demostrarán la importancia de crear instituciones de esa naturaleza.

Teniendo como antecedente la experiencia desarrollada por las cámaras sectoriales, sobre todo para equilibrar las relaciones entre capital y trabajo en el sector automovilístico durante la crisis económica de principios de la década de los 90, la Cámara Regional del ABC se constituyó en 1997 como un espacio para reflexionar sobre el desarrollo de las siete ciudades de la región, en un momento en el que la crisis económica local era percibida como reflejo directo de los efectos de la disminución de la participación de la industria en la composición de la economía regional. Esa iniciativa significa la construcción de un pacto de gobernanza para implicar directamente a las Alcaldías, organizaciones de la sociedad civil, legislativos locales, representantes del Gobierno del Estado, sindicatos de trabajadores y patronal. En la práctica, funciona como un foro intergubernamental con la preocupación de planificar estrategias de desarrollo regional que minimicen los impactos económicos y sociales generados por la reestructuración productiva y por la fuga de industrias a otras localidades.

Para organizarse como un pacto que incluye a diversos actores sociales en torno a un objetivo común, la Cámara montó una estructura de dirección que

⁴ N. de la T.: El Gran ABC es una región industrial del Estado de São Paulo integrada por siete municipios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Maná, Ribeirão Pires y Rio Grande da Serra. Fue el primer centro de la industria automovilística brasileña y la cuna del movimiento sindical.

está dividida de la siguiente forma: un Consejo Deliberativo, una Coordinación Ejecutiva y Grupos Temáticos. En todas las instancias, el proceso de decisión está basado en la búsqueda del consenso. En ellas participan representantes del Gobierno del Estado, de las Alcaldías, Cámaras Municipales y de segmentos sociales diversos.

Los Grupos Temáticos tienen la función de realizar estudios sobre los problemas regionales y elaborar propuestas para solucionarlos, debiendo tener como eje central las acciones públicas que sean desarrolladas, el principio de la sostenibilidad. Tales grupos están divididos en las siguientes áreas de actuación: Desarrollo Económico y Empleo, Desarrollo Social, y Desarrollo Físico-Territorial. Los resultados de esta experiencia ya pueden ser comprobados en el funcionamiento de la Agencia de Desarrollo Económico del Gran ABC, institución responsable de la implementación de proyectos conjuntos dirigidos a la promoción del desarrollo regional. Forman parte de la agencia, además de las Alcaldías, el Consorcio del Gran ABC, el Sebrae, el Centro de las Industrias del Estado de São Paulo (Ciesp), las asociaciones comerciales de cada municipio, así como patronales y sindicatos de trabajadores. El impacto de los trabajos de la Agencia ya puede ser comprobado por la viabilización de diversas iniciativas de medidas productivas locales en el sector químico, así como por el reciente desarrollo del sector de Tecnologías de la Información en la región.

Los trabajos de la Cámara contribuyeron a la creación de diversas iniciativas de políticas públicas de carácter regional con foco específico en la formación profesional, macrodrenaje, mejora del sistema de carreteras, protección de los manantiales, infancia y adolescencia, alfabetización de jóvenes y adultos, defensa civil regional, sistema de carreteras regional, así como un plan integrado de acción en el área de salud, entre tantas otras acciones. El éxito de la Cámara de ABC puede atribuirse al hecho de reunir diferentes actores políticos y sociales, preocupados por la resolución de un conjunto de problemas de dimensión regional que comparten los siete municipios de la Región. En ese proceso, las relaciones se desarrollan de manera horizontal, algo esencial para la obtención de consensos. Sin embargo, eso no habría sido posible en el caso de que las Alcaldías no hubieran estado interesadas en compartir la responsabilidad de las políticas públicas con los demás sectores, construyendo, en nombre del interés regional, un proceso de gobernanza que presupone preocupaciones que exceden de la delimitación físico-territorial de los municipios e implica negociación, transparencia y, consecuentemente, la creación de un nuevo ambiente político del cual la principal marca es la promoción del control social. De esa forma, la Cámara del Gran ABC se constituyó en un ejemplo de pacto de gobernanza con énfasis en la acción conjunta y en el control social, por compartir por parte de segmentos sociales y políticos, muchas veces rivales, la planificación, la gestión y la ejecución de políticas públicas con una perspectiva regional y en conflictos de intereses minimizados, a pesar de reunir en la misma mesa a patronales y a sindicatos de trabajadores,

así como a alcaldes cuyos partidos, invariablemente, se enfrentan en los momentos de disputa electoral.

En Ceará, el agravamiento del problema de la violencia social dejó de ser una cuestión que preocupaba exclusivamente al Gobierno del Estado y pasó a reflexionarse en sintonía con municipios y diversas organizaciones de la sociedad civil. Eso ocurrió de manera institucionalizada cuando se creó, por decreto del Estado, a finales de la década de los 90, el «Programa Consejos Comunitarios de Protección Social» (CCDS). El objetivo del programa era promover el diálogo social sobre la violencia, adoptando como estrategia la aproximación entre Estado y sociedad civil para, con ello, establecer una acción comunitaria en el sector, en la que el tema de la seguridad no estuviera desvinculado de las cuestiones sociales y, mucho menos, de la percepción de la comunidad. Uno de los principales desafíos de los trabajos de los CCDS fue modificar el papel de la policía. Se intentó, con ello, hacer del policía un agente de prevención de la violencia y no un instrumento, siempre visto, bajo la perspectiva de la represión. En ese proceso, la integración entre la fuerza policial y la comunidad se convirtió en fundamental.

Con su funcionamiento formal en barrios, distritos e incluso en el municipio, todos los CCDS están integrados por representantes de segmentos sociales, como profesionales liberales, líderes religiosos y comunitarios, entre otros, además del área de seguridad pública, los poderes Legislativo y Judicial, y ONG. La elección de los consejeros sucede después de un amplio debate local que, en general, está precedido de campañas de información acerca del papel que deben desempeñar en el cargo. Como estrategia para estimular la formación de conciencia sobre el tema e incentivar la participación social de activistas del futuro, se crearon en algunas comunidades los Consejos Juveniles. El programa está consiguiendo movilizar a las comunidades locales, para que sea elaborada con el Gobierno del Estado una política de seguridad pública adecuada a la realidad vivida en cada espacio de actuación de los cerca de 850 CCDS, distribuidos por los 184 municipios cearenses, que fueron creados entre el primer y el cuarto año de existencia de esa experiencia. Los Consejos son organizados internamente en algunos municipios por barrios, distritos, pueblos y poblados, lo que demuestra el respeto por las singularidades de cada lugar.

En algunos Consejos se desarrollan sociedades con empresas y abogados voluntarios, a fin de ampliar el proyecto de acción y hacer posible el ofrecimiento de un abanico mayor de servicios para la comunidad. Otros desarrollan campañas locales de concienciación sobre el problema de la basura y el cuidado del patrimonio público. El alcance de los trabajos de cada CCDS depende del problema que existe en cada lugar. Las escuelas tienen un papel estratégico en los trabajos. En ellas, son organizados diversos eventos de ocio y de formación ciudadana, todos ellos ligados directa o indirectamente con la prevención de la violencia. Completan la lista de actividades de los CCDS la donación de alimentos, la organización de voluntarios de limpieza y de construcción de casas, y la concienciación sobre los derechos y deberes de los ciudadanos, además de

actuar como mediadores en la solución de los conflictos que puedan surgir en su territorio de actuación.

Finalizando, los Consejos no sólo ejercen un papel central en la prevención de la violencia local, sino que también consiguen intervenir directamente en la actuación de la fuerza policial. Eso ocurre no sólo por el constante diálogo con el área de seguridad, sino también por hacer viables, en algunos casos, asociaciones que posibilitan la adquisición de equipamientos de informática y vehículos, para así hacer más ágiles los trabajos desarrollados por las delegaciones y por los policías que actúan en las comunidades. Como se puede observar, la apertura de foros de debates en torno a problemas comunes consiguió establecer acciones conjuntas del Estado con diversos segmentos sociales, modificando significativamente las dos situaciones aquí descritas, haciendo posible el ejercicio del control social, desde la planificación a la ejecución de las políticas públicas centradas en áreas que, en general, son monopolio del poder público.

SERIEDAD FISCAL CON JUSTICIA CIUDADANA: VITÓRIA DA CONQUISTA (BA)

El municipio de Vitória da Conquista ganó notoriedad en 1997 cuando el gobierno elegido intentaba solucionar un problema desafiante: recuperar y reorganizar la capacidad financiera de la Administración Pública local, en un momento en el que la Alcaldía estaba en proceso de insolvencia y se encontraba totalmente desacreditada ante el conjunto de la sociedad local. Tal situación se manifestaba no sólo por el hecho de que la deuda municipal con los proveedores y los gobiernos del Estado y Federal representaba el doble del conjunto de sus ingresos presupuestarios, sino también por la existencia de problemas dramáticos. Por ejemplo, la suspensión del servicio de limpieza y de recogida de basura por falta de pago a las empresas que prestaban los servicios; empleados públicos sin cobrar sus sueldos hacía más de cuatro meses, e incumplimiento con las cotizaciones, como INSS y FGTS⁵, lo que impedía a la Alcaldía formalizar convenios para recibir recursos de los gobiernos Federal y del Estado. Los problemas financieros provocaban prácticamente la parálisis de todos los servicios públicos. El descrédito por parte de la población con respecto al poder público local se hacía evidente, dado que había un proceso espontáneo de boicot al pago de los impuestos municipales (Impuesto Sobre Servicios, ISS e Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana, IPTU), ya que los habitantes no encontraban ningún tipo de retorno.

Fue ese caos financiero el que provocó un cambio político sin precedentes en el municipio. El grupo político ligado a la base tradicional de poder en el Estado y que controlaba la Alcaldía local fue derrotado en las elecciones

⁵ N. de la T.: El INSS es el Instituto Nacional de Seguro Social y el FGTS es el Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio.

municipales de 1996 por el PT, hasta entonces un partido de poco peso político en la ciudad. La llegada de un partido de oposición a la dirección de la Alcaldía creó la expectativa de superación de la crisis financiera y también la oportunidad de iniciarse una nueva forma de relación entre el gobierno y la sociedad, antes marcada por el clientelismo. Como estrategia para activar el capital social, cuestión considerada crucial para la superación de la crisis, el nuevo gobierno formuló tres estrategias de acción inmediata: 1) participación popular; 2) subida de los ingresos; y 3) control y racionalización de los gastos públicos.

La razón para priorizar la participación social estaba directamente vinculada con la necesidad de debatir de forma amplia con los diferentes segmentos de la sociedad y, después de llegar a un consenso, legitimar medidas consideradas impopulares, como el cobro de impuestos atrasados y el aumento del valor de los impuestos. En ese proceso se buscó también minimizar los riesgos para las clases sociales más vulnerables desde el punto de vista económico, porque estas ya pagaban un precio muy alto con la parálisis de los servicios públicos.

De esa forma, la gestión local buscó aproximarse a los más diversos organismos de la sociedad civil, como Movimientos Sociales; Sindicatos; Lions y Rotary, entre otros, con la idea de que ellos construyesen con la Alcaldía las alternativas que ayudasen al municipio a superar el cuadro de insolvencia. Esos diferentes canales –y, en cierta manera, no esperados– de diálogo también fueron fundamentales para que la Administración Pública viabilizase recursos y organizase, por ejemplo, trabajos solidarios de limpieza pública en los primeros días de gobierno, para minimizar los efectos de la suspensión de la recogida de basuras en la ciudad.

Consolidada la aproximación e instaurado el proceso rutinario de reuniones, el gobierno local pasó a adoptar la práctica de transparencia pública sobre la evolución del cuadro presupuestario municipal, enviando balances mensuales de ingresos y gastos del municipio a esas entidades, así como sobre las negociaciones de las deudas atrasadas a los proveedores y a los gobiernos Federal y del Estado. Las medidas resultantes del proceso de participación popular no permanecieron circunscritas al diálogo con las entidades. Se implementó el Presupuesto Participativo (PP), en cuyas sesiones plenarias la divulgación sobre la situación financiera de la Alcaldía servía como parámetro para discutirse lo que la población reivindicaría como prioridad de acción del gobierno. En lo que se refiere a la recuperación de la capacidad de recaudación de impuestos, dos medidas ampliamente discutidas con la sociedad fueron fundamentales para el municipio: el cobro del Impuesto Sobre Servicios (ISS) por estimación y cambios en la forma de cálculo, y de exención del Impuesto sobre la Propiedad Territorial Urbana (IPTU).

Tratando más específicamente del IPTU, ya que este es un impuesto que alcanza directamente al conjunto de los ciudadanos, se realizaron al principio campañas de información a la población sobre la importancia de ese impuesto.

Además, se aplicó el principio de progresividad mediante el aumento en el valor del impuesto para quienes tenían inmuebles de más valor. En contrapartida, se produjo la exención de pago para las familias cuya renta mensual no excediera de dos salarios mínimos y no poseyeran otro inmueble. Esa medida acabó beneficiando a 4.107 casas de las 42.600 existentes (IBGE, 2000), alcanzando al 10% de las familias residentes en el municipio.

Las medidas adoptadas por la Alcaldía, con amplio apoyo de la sociedad local, acabaron produciendo excelentes efectos a corto plazo. El conjunto de los ingresos pasó de 29.893.693 reales brasileños en 1996 (último año de la gestión anterior) a 181.812.239 en 2000 (último año de la gestión que implementó el programa), un crecimiento de más del 600%. En lo que se refiere específicamente a la recaudación del IPTU, impuesto que representaba solamente 143.875 reales del total de ingresos municipales en 1996, se pasó a 2.186.627 en el año 2000. En 1999, después de la adopción de medidas de control y negociación con los acreedores, la deuda municipal pasó a comprometer solamente el 12,5% del presupuesto anual, lo que permitió no sólo una planificación de obras para la ciudad, sino también la posibilidad de recuperar importantes convenios con el Estado y la Unión.

Se confirma, por tanto, que los resultados tanto económicos como políticos fueron extremadamente positivos. Eso repercutió en las urnas con la reelección del alcalde en el 2000 y la continuidad del grupo político con la elección del sucesor en el 2004. La población percibió, por medio de los canales de participación, que el control social es un instrumento fundamental para el uso adecuado de los recursos públicos y, en el caso específico, para la realización del principio de justicia fiscal, incluso en condiciones financieras absolutamente adversas.

CONSIDERACIONES FINALES

En este texto se mostraron nueve experiencias que se utilizaron de maneras diferentes en el control social de la Administración Pública, construidas por las propias instituciones del área. Todas ellas, además de mostrar algunas de las posibilidades de democratización de las relaciones Estado- Sociedad, presentan una característica común: los mecanismos de control social fueron planificados y construidos en un proceso marcado por la horizontalidad y por la incorporación de los más diversos segmentos de la sociedad civil como protagonistas y no como una mera concesión.

Tales espacios de participación recíproca, sin embargo, no tendrían éxito si no estuviera disponible algo fundamental para establecer una relación de confianza entre los diversos actores políticos: información de confianza y de fácil comprensión. Esa cuestión es evidente en las experiencias de Vitória da Conquista, del Tribunal de Cuentas de Pernambuco, del Defensor de Salud y de los Consejos Comunitarios de Protección Social. En esos casos, tanto el

proceso de formación en cuentas públicas desencadenado por la Escuela de Cuentas del TCE como las demás experiencias que invierten en el diálogo y en la transparencia de las informaciones que se transmiten al ciudadano, la manera en la que se trabaja la cuestión de la información acaba transformándose en un aspecto central para el fortalecimiento de las relaciones de confianza y estimula la acción conjunta, fomentando el control social como práctica diaria. Hay que destacar que Vitória da Conquista sólo consiguió crear una alternativa para la superación de la crisis financiera cuando dio transparencia a las finanzas municipales y construyó con la sociedad una estrategia de acción donde esta no sólo la legitimaba sino que también dejó de sentirse perjudicada por el Estado.

También parecen relevantes los efectos del control social sobre las políticas públicas en las experiencias desarrolladas en Sobral, Teresina y en la Cámara del Gran ABC. En esos casos, el poder público, por medio de la apertura de canales de enganche y participación, tanto deliberativos como consultivos, pasó a incorporar un conjunto de diferentes visiones sobre las cuestiones planteadas, lo que llevó a la cogestión e inevitablemente a la mayor complicidad de los segmentos sociales y al aumento de su valor social.

Destacan, también, los casos de las Cámaras Municipales de Santa Terezinha (MT) y de Avaré (SP). Tales experiencias demuestran que el debate sobre la descentralización y la mayor proximidad con la sociedad, a pesar de centralizarse en torno del Ejecutivo, no debe reducirse a esa esfera de poder. En ambos casos, los parlamentarios, literalmente, fueron detrás del pueblo con un único objetivo: mostrar que el Legislativo es importante y que, cuando la sociedad ejerce el control social sobre él, los parlamentarios no sólo se ven en la obligación de trabajar de manera más eficiente, sino que también desarrollan con mayor efectividad la función de ejercer el control sobre la Administración Pública en nombre del propio pueblo que los eligió. En esa situación, el control social sobre el Parlamento tiene impacto directo en un control más eficiente del Legislativo sobre el Ejecutivo.

Cada una de las experiencias ofrece pistas para su aplicación en otros lugares y en otras cuestiones. Son elementos que demuestran que, si las instituciones públicas quieren abrirse a un mayor diálogo y control social, hay muchas posibilidades sencillas y prácticas. Hay, por ejemplo, pequeños municipios donde el presupuesto municipal es expuesto en la pared de la Alcaldía, o en *outdoors*, para que todos sepan la situación de sus cuentas. En otros, la red de informática de las bibliotecas públicas y de las escuelas municipales sirve para la misma función. Para las organizaciones públicas que aún se resisten por varias razones, incluyendo tal vez la adhesión al modelo clásico del buen gestor o hasta cierta incomodidad con la idea de diálogo público continuo, las experiencias destacadas aquí también sirven para demostrar que no se trata de una práctica partidista e ideológica, sino, al contrario, representa una nueva apertura para la mejora de los servicios públicos y para aumentar y profundizar la experiencia democrática. Estar dispuesto a que la sociedad

asuma su parte en el control social, además de ser de interés público, es algo perfectamente posible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta (2000), *Estado federativo e políticas sociais: Determinantes de descentralização*. Rio de Janeiro: Revan.
- AVRITZER, Leonardo y NAVARRO, Zander (Orgs.) (2002), *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.
- BEUTTENMULLER, Gustavo (2007), «Os observatórios locais: o papel na produção de informações e na transparência das políticas públicas», *Mestrado, CMAPG, FGV-EAESP*.
- CABRERO MENDOZA, Enrique (2005), *Acción Pública e Desarrollo Local*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CACCIA-BAVA, Silvio (2002), «Participação, representação e novas formas de diálogo público», en SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvo; PAULIS, Veronika (orgs.), *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/Instituto Polis.
- CAMPBELL, Tim (2003), *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- CRUZ, Maria do Carmo M. T. (2002), «Consórcio Intermunicipal: uma alternativa de integração regional ascendente», en SPINK, Peter; CACCIA-BAVA, Silvo; PAULIS, Veronika (orgs.), *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/Instituto Polis.
- DAGNINO, Evelina, (org.) (2002), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- ELLER, Estevão *et al.* (2005), *Inovações de governos locais*. Ciclo de Premiação 2005. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania.
- FARAH, Marta Ferreira Santos (1999), «Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas locais», *Revista Brasileira de Administração Pública*, 35, 1: 119- 44.
- (2004), *Avaliação do Programa Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo: Centro de Administração Pública e Governo.
- (2006), «Dissemination of Innovations: learning from sub-national awards programs in Brazil», en ALBERTI, Adriana, y BERTUCCI, Guido (eds.), *Innovations in Governance and Public administration: replicating what works*. New York: UNDESA.

- FARAH, Marta Ferreira Santos, *et al.* «Intergovernmental Relations and the Subnational State: A Policy Perspective», en WILSON, Robert *et al.* (org.), *Decentralization and the subnational Federalist State: the changing contexts of politics and policymaking in Brazil, Mexico and the United States*. University of Notre Dame Press (en prensa).
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *et al.* (2006), *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- HIRST, Paul (2000), «Democracy and Governance», en PIERRE, Jon (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- JACOBI, Pedro (2000), *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- MACHADO, Fernando (2003), «Análise dos Projetos da Área Legislativa inscritas no Programa Gestão Pública e Cidadania», *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, vol. 30.
- NOGUEIRA, Fernando do Amaral (2006), «Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos», *Mestrado*, CMAPG, FGV-EAESP.
- SADER, Eder (1988), *Quando os novos personagens entram em cena: experiências e luta dos trabalhadores na Grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SIMÕES, Júlio Assis (1992), *O dilema da participação popular - etnografia de um caso*. São Paulo: Marco Zero/ANPOCS.
- SPINK, Peter (1979), «Pesquisa Ação e a Análise de Problemas Sociais e Organizacionais Complexos», *Psicologia*, 5, 1.
- (1987), «Continuidade e Descontinuidade em Organizações Públicas: um paradoxo democrático», Trabalho apresentado no X Encontro Anual de ANPAD, *Cadernos Fundap*, 7, 13.
- (2000), «The rights approach to local public management: experiences from Brazil», *Revista de Administração de Empresas*, 40, 3: 45-65.
- (2006). «A inovação na perspectiva dos inovadores», en Jacobi, PEDRO P. E., y PINHO, José Antonio (org.), *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- SPINK, Peter; CLEMENTE, Roberta y KEPPEKE Rosane (1999), «Governo local: o mito da descentralização e as novas práticas de governo», *Revista de Administração*, 34, 1: 61-9, São Paulo.

- TEIXEIRA, Marco Antonio y SPINK, Peter (2005), «Gestão de Recursos Hídricos: um panorama de experiências exitosas», en DOWBOR, L., y TAGNIN, R. A. (orgs.), *Administrando a água como se fosse importante*. São Paulo: Senac.
- TENDLER, Judith (1998), *Bom governo nos Trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan, Brasília. D.F.: ENAP.

CAPÍTULO 3

DEMOCRACIA, INFORMACIÓN Y CONTROL SOCIAL: REFLEXIONES CONCEPTUALES Y EL PAPEL DE LOS OBSERVATORIOS LOCALES

Francisco Fonseca y Gustavo Beuttenmuller

INTRODUCCIÓN Y FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

La reflexión sobre la Administración Pública –en particular el control social sobre ella– se incluye claramente en el debate acerca de la democracia, dado que el Estado de Derecho Democrático sólo existe realmente si contiene mecanismos y estructuras de regulación de los conflictos, de administración de la vida cotidiana (en diferentes dimensiones) y de implementación de políticas públicas. Por tanto, el truismo de que no hay Estado sin Administración Pública y, más aún, de que la democracia moderna tiene como característica la posibilidad de ser controlada socialmente, es algo que se presupone en este texto, que pretende analizar algunos aspectos cruciales que confieren densidad a la democracia: el papel de la información con relación al control social.

Por información se entiende la gran cantidad de datos, cuantitativos y cualitativos, y procesos de decisión sobre los temas más diversos y en distintas dimensiones que afectan directa e indirectamente a la vida de los ciudadanos. En este momento, por control social se entiende la existencia de mecanismos formales (consultivos y/o deliberativos) existentes en la esfera pública, cuyos objetivos son, más allá del momento electoral: fiscalizar acciones gubernamentales en las más diversas áreas y de formas distintas; intervenir claramente en la formulación e implementación de políticas públicas; y canalizar opiniones e intereses de los grupos políticamente organizados en determinados temas con el objetivo de escucharlos en la ejecución de políticas. En otras palabras, el control social se refiere a la posibilidad de que el Estado (que no es neutro, a pesar de que pretende la igualdad jurídico-política y socioeconómica) sea controlado por los diversos grupos sociales que están en oposición en la sociedad. Esos grupos, aunque tengan agendas e intereses distintos, pueden controlar al Estado –lo que implica controlarse mutuamente–, teniendo en cuenta el carác-

ter democrático y republicano de sus instituciones y de los fundamentos que lo constituyen¹.

En cuanto al ámbito local, no sólo ha comenzado a ser revalorizado en Brasil desde la aprobación de la Constitución de 1988, sino que hay un creciente número de estudios, líneas de investigación y abordajes que creen que el nivel local de gobierno es el *locus* privilegiado para el ejercicio de la democracia y, consecuentemente, para el control social de la Administración Pública². De ahí que lo analicemos de forma detallada en este texto, pues, además de eso, la propia información así como los sistemas de decisión estarían «más próximos» al ciudadano. Pero es interesante observar que hay abordajes y enfoques distintos respecto al ámbito local, teniendo en cuenta el choque entre las tradiciones «progresistas» y la visión ultraliberal, como veremos.

Pero esa discusión conceptual necesita –dado el carácter empírico e histórico de la Administración Pública– traducirse en experiencias concretas, especialmente en la realidad brasileña. Por eso, la última parte del texto tratará del papel de los observatorios locales de políticas públicas, pues son ejemplos en construcción de cómo grupos políticamente organizados (pertenecientes y representantes del «circuito inferior» de la sociedad brasileña) están intentando incidir en la realidad, especialmente por medio de la información ofrecida al público y traducida a un lenguaje popular, con el propósito de influir en la elaboración de las políticas públicas, formar líderes sociales con vistas a ejercer el control social y fiscalizar la esfera pública estatal, en particular desde 1988. Al final, los observatorios son experiencias «de laboratorio» de las transformaciones que ocurren en el Brasil contemporáneo y tienen relación con las nuevas formas asumidas por el control social.

DEMOCRACIA, PUBLICIDAD E INFORMACIÓN

La democracia moderna, vigente en los complejos Estados nacionales, tiene en la publicación de la información un designio del que no puede librarse. Se reafirma que información aquí resume todo lo que tiene relación con el interés del ciudadano: de la recaudación y utilización de los recursos públicos a las actuaciones que, directa o indirectamente, afectan a una determinada comunidad.

¹ En la teoría política moderna, Montesquieu y sobre todo los federalistas teorizaron justamente sobre la idea de «jugar con los intereses contrarios». Se trata de una tradición intelectual extremadamente importante hasta hoy en día, como veremos, pues, además, influyó fuertemente en los modernos Estados nacionales.

² Es interesante observar que Rousseau creía que la democracia sólo podría existir en pequeñas repúblicas, entre otras características, porque la autorrepresentación –teniendo en cuenta la no delegación de la representación política– sería viable por medio de esa condición.

Según Bobbio:

Como un aparente juego de palabras puede definirse el gobierno de la democracia como el gobierno del poder público en público. El juego de palabras es sólo aparente porque «público» tiene dos significados distintos, según aparezca contrapuesto a «privado»... o [en otro tiempo] a «secreto», en cuyo caso tiene el significado no de relativo a la «cosa pública» o al Estado, sino de «manifiesto», «evidente», o más exactamente «visible»³.

La importancia de esa definición de democracia como *el gobierno del poder público en público* condensa una serie de aspectos conceptualmente fundamentales. Veamos algunos de ellos. En primer lugar, destaca la clásica separación entre las esferas pública y privada –tan fundamental en la experiencia contemporánea– considerando el impacto colectivo de las informaciones bajo el cuidado del Estado. En segundo lugar, resalta la importancia de hacer pública la información, de lo no oculto u ocultable como marca distintiva de la democracia, del *ethos* republicano (vigente igualmente en las monarquías parlamentarias). En el caso del Estado de Derecho Democrático y, en consecuencia, de la Administración Pública, los propios principios fundamentales (en el caso brasileño, más extensible, su lógica, a otras democracias) afirman que «la Administración Pública directa e indirecta... obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia...»⁴. Como se observa, la propia Carta Magna está fundamentada en el principio de la publicidad, origen filosófico y empírico del Estado Democrático. En tercer lugar, el *gobierno del poder público en público* implica la posibilidad permanente de fiscalización, de control del Estado por los miembros de la comunidad. Solamente para recordar los escritos de los federalistas, que sirven de fundamento a las repúblicas liberales demócratas modernas:

Si los hombres fuesen ángeles, no sería necesario que hubiera gobiernos. Si los hombres fueran gobernados por ángeles, no harían falta los controles internos y externos del gobierno. Al constituirse un gobierno... la gran dificultad está en que se debe, primero, preparar al gobernante para controlar al gobernado y, después, obligarlo a controlarse a sí mismo... Esa política de jugar con intereses opuestos y rivales... puede ser identificada a lo largo de todo el sistema de las relaciones humanas, tanto públicas como privadas⁵.

Se percibe aquí la enorme desconfianza sobre la «naturaleza humana», desconfianza que no es nueva, pues, desde Maquiavelo y especialmente en Hobbes, el escepticismo sobre la solidaridad entre los hombres se convirtió en tema

³ BOBBIO, N., (1986), «A democracia e o poder invisível», en BOBBIO, N., *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 84.

⁴ Constitución Federal de la República Federal de Brasil, (1988), Capítulo VII, art. 37 de las disposiciones generales.

⁵ MADISON, J., (1999), «Os Federalistas», Apud WEFFORT, F. (org.), *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, vol. 1, p. 273.

de diversas corrientes de pensamiento, culminando en aquello que «el espíritu de las leyes» de Montesquieu y, sobre todo, la «teoría de los *checks and balances*» de los federalistas resumieron como forma de controlar a los depositarios del poder: sea el poder del Estado (más visible), sea el poder de la sociedad por los grupos que se convierten en mayoritarios y se imponen, en buena medida, por sus opiniones (la clásica teoría de la «tiranía de la mayoría», resumida por Stuart Mill y sobre todo Tocqueville), por los recursos económicos y por el poder de influencia que retienen. El mensaje es claro: si, por un lado, se debería controlar al ciudadano común, por medio del poder de las autoridades, por otro (igualmente), las autoridades deberían ser controladas, ya sea por los otros poderes –de ahí la famosa tripartición del poder– o por los propios individuos y grupos políticamente organizados⁶.

Sin duda, otras implicaciones derivan de esa concepción; no obstante, esos tres aspectos son suficientes para profundizar en la comprensión del control social de la Administración Pública. Es importante observar que esos abordajes nos transmiten justamente la idea del Estado de Derecho Democrático, en el que la representación política se produce por diversos medios: en el Parlamento (en sus tres niveles), en los partidos políticos, en los movimientos sociales, en los consejos gestores de políticas públicas (caso de la experiencia brasileña después de 1988), en las organizaciones no gubernamentales y hasta en los *lobbies* (especialmente los visibles⁷). Pero al lado del carácter estrictamente representativo, la propia democracia brasileña después de 1988 abrió espacios para la participación directa, como es sabido. Igualmente, los consejos gestores y el llamado «presupuesto participativo» son experiencias que, aunque formalmente representativas, añaden contornos participativos directos, pues implican activamente a la comunidad. Esta, al menos en la ley, puede tener a sus miembros, pertenecientes fundamentalmente a las clases más pobres, con presencia en esos órganos de representación, lo que no deja de ser una situación mixta entre representación y participación directa.

Específicamente, en relación a la Administración Pública, las posibilidades de control sobre sus numerosos lugares de decisión, acciones y políticas públicas tienen en ese conjunto de proyectos principios claros en defensa de la afirmación del Estado de Derecho Democrático, cuya información –visible, dispo-

⁶ Los federalistas, que representan la concepción del liberalismo político con relación al poder y al Estado, consiguieron con sus escritos una notable influencia en la historia. Fueron, a su vez, influenciados por otros autores liberales, como John Locke. El legado liberal de esos autores se inscribe hasta el día de hoy en las Constituciones y en la organización de los Estados basados en la democracia liberal, caso de Brasil. Tales Estados, sin embargo, asociaron otros principios a estos, como los que provienen de la socialdemocracia.

⁷ Se puede afirmar que diversas organizaciones, como el Departamento Intersindical de la Asesoría Parlamentaria (DIAP), Transparencia Brasil y Voto Consciente, por citar apenas tres ejemplos, hacen una especie de *lobby* abierto, transparente y legítimo. Se puede también incluirlos como actores que actúan desde la perspectiva de la *advocacy*.

nible y traducible— se convierte en un derecho del ciudadano y una obligación del Estado⁸.

Con todo, tiene cabida aquí una importante reserva, referida al papel que en general se concede a los medios de comunicación como guía del control social —sea por la opinión dominante, que se extiende al sentir general, sea en las diversas vertientes de la teoría política—. Esa creencia es extremadamente problemática, pues al final, los medios de comunicación representan una institución en que «... se mezclan lo público y lo privado, [en que] los derechos de los ciudadanos se confunden con los del dueño del periódico [en el caso de la prensa escrita- FF]. Los límites entre unos y otros son muy tenues»⁹. En otras palabras, los medios de comunicación (que expresan el poder privado, económico-empresarial) se movilizan y se sustentan en un ambiente indefinido constituido por intereses y opiniones privados, pero que intenta de modo constante confundirse con la esfera pública. Aunque puedan «también» actuar desde una perspectiva pública, estarán siempre sometidos —los medios de comunicación privados— a intereses y compromisos particulares (de grupos y clases) y mercantiles, y, lo que es esencial, desprovistos de controles efectivos procedentes de la sociedad o del Estado. En el caso brasileño, los medios de comunicación propugnan la libertad, pero sin contrapartidas en lo que respecta a la responsabilidad, así como se atribuyen el derecho de controlar al Estado, pero rechazan cualquier forma de control (hablamos necesariamente de controles democráticos), con el clásico pretexto de que controlar socialmente a la prensa implica censurarla. Por todo ello, debe tenerse mucha cautela en considerar a los medios de comunicación privados una fuente legítima de control social, en especial de la Administración Pública, teniendo en cuenta, además de eso, la adhesión acrítica, desde mediados de los 80, de los medios de comunicación brasileños a la Agenda ultraliberal¹⁰.

⁸ La traducción de las informaciones técnicas a un lenguaje accesible al ciudadano común es todavía un importante desafío para el Estado brasileño. De todas formas, el llamado «gobierno electrónico» puede contribuir intensamente para hacer pública la información (visibilidad), disponibilidad y hasta en la traducción de informaciones cruciales para los ciudadanos. Aunque tal práctica todavía es escasa en Brasil, pues por gobierno electrónico se entiende, mayoritariamente, la mera prestación de servicios que, no obstante, no exponen a los gobiernos, tiene este instrumento un gran potencial para el control social de la Administración Pública. Un buen ejemplo a este respecto es el Sistema Integrado de Administración Financiera del Gobierno Federal (FIADI) y su congénere para estados y municipios (SIAFEM), que, a pesar de reunir mucha información sobre las finanzas públicas, no están disponibles para los ciudadanos comunes o para las organizaciones de la sociedad políticamente organizadas, ni su lenguaje es de fácil comprensión, lo que implica la necesidad de técnicos especializados en esos temas. Este ejemplo demuestra que entre la enorme potencialidad de los medios técnicos de información y su utilización hay una enorme distancia. Para que haya control social de la Administración Pública, una de las tareas esenciales es conseguir traspasar esos límites, que se extienden a casi toda la esfera pública brasileña. A pesar de esas reservas, es importante decir que hay diversos avances, también en esta área, en varios lugares de Brasil, en los tres niveles de gobierno, aunque no se han convertido en regla en la sociedad brasileña.

⁹ CAPELATO, Maria Helena (1988), *Imprensa e história de Brasil*. São Paulo: Contexto/Edusp, p. 18.

¹⁰ La introducción de la Agenda *ultraliberal* en Brasil, así denominada por la radicalidad tanto de los diagnósticos como de las propuestas sobre el Estado y el desarrollo, fue analizada de forma detallada por mí en el libro *O consenso forjado; a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. El libro

De esa manera puede afirmarse que el tema del control social es posible tanto en relación al Estado como a las instituciones situadas en la llamada «sociedad civil», concepción cuya procedencia del liberalismo político es extremadamente problemática, dadas las complejas relaciones entre las esferas pública y privada. Finalmente, para esa concepción, hay una clara separación entre ambas esferas, porque son consideradas como *corpus* unitarios, cuando, en realidad, no sólo caminan conjuntamente (muchas veces de forma oculta, o sea, el poder no visible) sino que mantienen numerosos intereses contradictorios que se inmiscuyen¹¹. De ahí que su utilización sea bastante conveniente para los polos de poder, como es el caso de los medios de comunicación, sobre todo al llevar banderas ultraliberales (término que utilizo dada la radicalidad de sus diagnósticos y propuestas).

También respecto de las teorías del control social, la constitución de una sociedad democrática y, por tanto, permeable al control social de la Administración Pública fue analizada por Robert Dahl, que creó el concepto de poliarquía. Para el autor, «... es importante mantener la distinción entre democracia como un sistema ideal y los arreglos institucionales que deben ser consideradas como una especie de aproximación imperfecta a un ideal...»¹². Poliarquía implicaría fundamentalmente la democratización de las instituciones (políticas) en el sentido de permitir la participación y el debate político, pues, según el autor, una de las precondiciones a las sociedades que quieran ser democráticas —esto es, la cima de la poliarquía— sería que «todos los individuos deben poseer informaciones idénticas sobre las alternativas»¹³. Tales alternativas se refieren tanto a los momentos electorales como al proceso de formulación e implementación de políticas públicas. En otras palabras, se vinculan al proceso político y a las actuaciones gubernamentales y, por tanto, a la Administración Pública. En Brasil, esa situación aún es débil, a pesar de los muchos

demuestra cómo la gran prensa estigmatizó, simplificó y vulgarizó el papel del Estado y de la Administración Pública y divulgó de modo ideológico las ventajas de la privatización y del adelgazamiento del Estado *per se*, independientemente de la realidad histórica tanto de Brasil (en cuyo Estado fue fundamental la industrialización) como de otros países que hicieron «reformas orientadas al mercado», por tanto presentados como paradigmas de la «modernidad». También criticó ácidamente a los que se opusieron sea a la forma o al contenido de las reformas orientadas al mercado. Finalmente, criminalizó a los movimientos sociales y a los sindicatos que promovieron el conflicto. Esos, entre tantos otros, son ejemplos claros y concretos del problema —teórico y empírico— de la confianza en los medios de comunicación privados como factor de control social.

¹¹ El concepto de «Estado ampliado», creado por Antonio Gramsci, nos permite comprender la compleja relación entre aparato estatal y «sociedad civil», entendida esta, como arena en la que las «organizaciones privadas de hegemonía» (entidades corporativas o no que, aunque privadas, hablan en nombre del público, caso de los medios de comunicación) chocan en defensa de la hegemonía (supremacía de determinadas ideas y agendas frente a otras). Las organizaciones dominantes amplían el sentido de Estado al hacer de la dominación político-ideológica algo que es al mismo tiempo «consenso» (o sea, la victoria política e ideológica de determinadas tesis sobre otras) y coacción. Cf. GRAMSCI, Antonio (2000), *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 5 vols.

¹² DAHL, R. (1997), *Poliarquía*. São Paulo: Edusp, p. 32.

¹³ DAHL, R. (1989), *Um prefacio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, p. 73. Aunque el autor se refiere al Estado, es perfectamente posible entender su análisis de los diversos polos de poder existentes en la sociedad.

avances que se han producido desde la llegada de la democracia. El problema de la democratización de las instituciones sigue siendo, por consiguiente, crucial en las teorías sobre la democracia; estas, no obstante, se han desarrollado de forma insuficiente¹⁴. Ciertamente, el análisis de Dahl es una contribución importante.

Finalmente, un tema fundamental que mueve a la ciencia política contemporánea es la cuestión de la *accountability*. Término de difícil traducción, implica tanto la transparencia y la responsabilidad de los que detentan el poder como la posibilidad de que estos sean fiscalizados y, especialmente, controlados. Esa afirmación se refiere tanto a los poderes constituidos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y sus instituciones derivadas) como a los polos de poder en la sociedad (caso de los medios de comunicación). Aquí nos interesa la capacidad explicativa de ese concepto en relación al control democrático (social) de la Administración Pública, teniendo en cuenta las teorías sobre la horizontalidad (controles institucionales mutuos) y la verticalidad (control del Estado por los ciudadanos) de la *accountability*. No entraremos en los límites y ventajas de esa perspectiva, pues sólo queremos señalar su importancia en el debate sobre el control social de la Administración Pública.

Veamos ahora el papel de la representación política y de la información en el ámbito local, dada la proximidad al ciudadano (sobre todo al ciudadano organizado políticamente).

LA DEMOCRACIA EN EL ÁMBITO LOCAL Y EL CONTROL SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio según el cual el poder es tanto más visible cuanto más próximo está. De hecho, la visibilidad no depende sólo de la presentación en público de quien está investido de poder, sino también de la proximidad espacial entre gobernante y gobernado. Aunque las comunicaciones de masa acorten las distancias entre el electo y sus electores, el carácter público del Parlamento nacional es indirecto, efectuándose sobre todo por medio de la prensa, la publicación de las actas parlamentarias o de las leyes y otras disposiciones en el *Diario Oficial*. El carácter público del gobierno de un municipio es más directo y lo es más precisamente porque es mayor la visibilidad de los administradores y de sus decisiones. O, por lo menos, uno de los argumentos del que siempre se han servido los defensores del gobierno local –el argumento de la reducción y aumento de los centros de

¹⁴ Esta cuestión fue discutida por Luis Felipe Miguel, para quien «... una teoría de la democracia válida debe ser una herramienta para la comprensión de la arena política en las sociedades contemporáneas *reales*, o sea, sociedades de clase, divididas por profundas fracturas y desigualdades, situadas en un ambiente transnacionalizado». MIGUEL, L. Felipe, «Um ponto cego nas teorías da Democracia: os meios de comunicação». *Revista brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (BIB), Rio de Janeiro, n. 49, p. 67.

poder— fue la mayor posibilidad ofrecida al ciudadano de poner sus propios ojos en los negocios con los que tiene relación y de dejar el mínimo espacio al poder invisible¹⁵.

Estas consideraciones de Norberto Bobbio sintetizan varios aspectos importantes respecto a la relación entre el ámbito local y el control social de la Administración Pública, pues vuelven a introducir el concepto de poder público en público por medio del poder local. En ese sentido, veamos tres corrientes interpretativas del poder local. Comencemos por la clásica tradición tocquevilleana de optimismo relativa al poder local: se trata de la visión de que la colonización ocurrida en los Estados Unidos habría creado una sociedad «de abajo hacia arriba», en la que la «comunidad» alcanzó autonomía frente al Estado central. Esa autonomía fue considerada fundamental tanto para el capitalismo emprendedor como para la idea de libertad. La imagen de que la sociedad está «en un lado» y el Estado «en otro» implicó estimar en exceso el papel de las asociaciones civiles, surgiendo de ahí (o sea, por medio de un abordaje acerca de la historia) el concepto de sociedad civil en su fundamento liberal, esto es, que proviene del liberalismo político, como hicimos alusión. Contemporáneamente, la amplia y vaga expresión «tercer sector» parece ser una continuación de esa visión liberal del mundo que, al mismo tiempo que divide rigurosamente Estado y sociedad, ve en el primero un «mal necesario» y en la segunda un poder libertador. La lógica de que el poder local es necesariamente bueno, controlable y ecuánime —siempre en el espíritu de la *comunidad*— es, por tanto, lo que marca. Del liberalismo político al liberalismo económico —conocido como ultraliberalismo, también como vimos—, la línea divisoria se vuelve tenue. Al final, los liberales del siglo xx asociaron simultáneamente capacidad emprendedora a todo lo que fuese iniciativa de la comunidad, en contrapartida al papel minimizado del Estado, que debería dirigirse esencialmente a la regulación de los contratos privados y a garantizar el «contrato social». No más, el individuo, sobre todo en el ámbito local, debería ser dejado solo. Esa tradición, no obstante, tiene su origen en el siglo xix¹⁶, aunque es reutilizada en el siglo xx.

Una segunda tradición proviene del pensamiento social brasileño, famoso por la desconfianza respecto al poder local: se trata de la Sociología y la Historiografía desarrolladas por intelectuales como Oliveira Vianna, Victor Nunes Leal y Maria Isaura Pereira de Quiroz, sólo por citar algunos. El fundamento del argumento de estos autores tiene los siguientes elementos: en Brasil, el universo local estuvo esencialmente dominado por las oligarquías, por la esclavitud y por el gran latifundio. Este fundamentalmente habría «simplificado las

¹⁵ BOBBIO, N. *Ibidem*, p. 88.

¹⁶ En el siglo xix, Benjamin Constant, en su famosa obra acerca de la *Libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*, nos mostró el sentido privatista de la libertad para el hombre moderno post-revoluciones burguesas, privativismo que haría degenerar la esfera pública, en el caso de ser radical. A pesar de esa restricción, Constant no sólo diagnosticó el significado de la libertad moderna sino que lo defendió, pues, para él, al ciudadano cabría pedir «...la autoridad de permanecer en sus límites. Que ella se limite a ser justa; nosotros nos encargaremos de ser felices». CONSTANT, B. (1982), *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Rio Grande do Sul: L&PM, p. 24.

relaciones sociales» (Victor Nunes Leal), dado que la propia conformación de clases no expresaba los intereses opuestos –dado el *ethos* de la «familia ampliada» (tema clásico de Gilberto Freyre), cuyos desarrollos serían precisamente el patrimonialismo y la no constitución de una esfera pública–, ni había un Estado central interesado y capaz de combatir las injusticias y las oligarquías locales, sinónimos del gran latifundio. Todo un grupo de autores desarrolló esa matriz interpretativa, aunque con puntos de vistas distintos, lo que condujo, en la Segunda República (a partir de 1930), a una brutal centralización, ahora mediante el Estado nacional, que finalmente se hizo, aunque de modo paulatino. Es importante resaltar que el Estado nacional se estableció en paralelo a la Revolución Industrial, capitaneada justamente por ese Estado. Asimismo, la Constitución de 1946 mantiene las estructuras creadas en 1930, que fueron derogadas en aquello que tuvieron de mínimamente descentralizantes y democráticas con ocasión del golpe de 1964. De ahí, la importancia del papel de la democracia política en la comprensión del pacto federativo en Brasil, o sea, su casi inexistencia fue crucial en el diseño institucional de la historia brasileña, dado que relegó al municipio al lugar de los «coroneles», que, de esa forma, necesitaban ser controlados por el poder central, según esa interpretación. Evidentemente, la Administración Pública, sobre todo el Departamento de Administración y Servicio Público (DASP), creado en las vísperas del Estado Nuevo, tuvo un papel importante en la reforma del servicio público en Brasil, pero no se preocupó de forma alguna de los mecanismos de control social.

Un tercer sentido, más propiamente histórico, se refiere a las experiencias posteriores a la Constitución de 1988 en Brasil: se trata de un amplio campo de innovaciones, en diversas direcciones, que aún están siendo procesadas por la sociedad brasileña. Las palabras claves que las resumen son descentralización, participación popular, organización social por medio de asociaciones y revalorización de la acción política. Además de los movimientos sociales y populares, que tuvieron un papel decisivo en la vuelta a la democracia, los aludidos Consejos Populares (gestores) como espacio institucional innovador, la descentralización de los recursos presupuestarios, con vistas sobre todo a financiar políticas públicas, las prácticas del Presupuesto Participativo y los numerosos cambios político-federativos en el ámbito local (consorcios metropolitanos, coordinación de políticas públicas y la propia definición de regiones metropolitanas, entre otras), sólo para citar algunos ejemplos, son muestras del conjunto de innovaciones existentes en Brasil después de 1988. Éxitos y fracasos se produjeron a lo largo de ese período, pero el hecho que sobresale se refiere a la gran innovación, con conclusiones distintas y con múltiples aspectos, tanto empírica como conceptualmente. El tema del control social de la Administración Pública se inserta en ese contexto, dado que, como vimos en el texto citado de Bobbio, la proximidad del ciudadano con el ejercicio del poder –sobre todo por medio de la descentralización de recursos y de la emergencia institucionalizada de consejos gestores– en teoría permite, como nunca en la historia brasileña, mayor control, fiscalización y participación en los espacios de decisión.

Por tanto, esas tres tradiciones¹⁷, aunque temporalmente distintas, presentan un cuadro conceptual bastante significativo, pues contribuyen a trazar el mapa de intenciones, diagnósticos y propuestas. Además de eso, nos ayudan a comprender el debate conceptual –algunas veces mezclado con el ideológico– acerca de la descentralización y del poder local, pasando siempre de la experiencia histórica a la teoría. Como ejemplo de la postura ideológica, es importante resaltar que la visión ultraliberal también proclama al ámbito local como *locus* prioritario del ejercicio del poder, pero, a diferencia de las tesis democratizantes, se ocupa de la disminución de las esferas burocráticas de poder, pues entiende, de forma simplista, que *small is beautiful* se trata pues, lo repito, de una perspectiva fuertemente ideológica, apoyada en la disminución del tamaño del Estado.

LA EXPERIENCIA DE LOS OBSERVATORIOS LOCALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Los observatorios de políticas públicas nacen, generalmente, de las acciones de instituciones de la sociedad políticamente organizada que, al recoger, producir y difundir informaciones estratégicas, pretenden ayudar a la participación de los actores sociales implicados con determinada política pública.

Esas instituciones representan la confluencia de varios factores, como: a) el desarrollo de las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación; b) la articulación de grupos en red para intercambio de información; c) la necesidad de información cualificada y de nuevos indicadores para el control social con vistas a acompañar las políticas públicas; d) el crecimiento de la participación ciudadana; y e) la mejor organización de determinados actores sociales y su consecuente reivindicación del derecho a la información pública.

Seguidamente, describiremos las condiciones de su aparición y las características que vienen presentando en las dos últimas décadas en el contexto internacional y, en especial en Brasil, destacando su contribución a la gestión democrática de las políticas públicas en los niveles locales de gobierno.

Las Naciones Unidas, en sus esfuerzos por coordinar acuerdos multilaterales y controlar la formulación y la implementación de políticas públicas, celebraron a lo largo de la década de los 90 una serie de conferencias, como las Cumbres Mundiales de Medioambiente, las Conferencias del Programa Hábitat, referidas a los asentamientos humanos, y las Conferencias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con el propósito de evaluar la marcha de las negociaciones y el cumplimiento de los compromisos internacionales, esas conferencias mundiales establecieron objetivos para los gobiernos nacionales y, por tanto, se hizo necesario para tales agencias controlar a los gobiernos en sus es-

¹⁷ Es evidente que esas tradiciones son solamente algunas posibilidades analíticas; de forma alguna agotan la comprensión de la compleja temática estudiada.

fuerzos de implementación de las políticas. Eso motivó el desarrollo de instrumentos de control y la aparición de entidades dedicadas al seguimiento de esas negociaciones y al control de las políticas generadas por la ONU.

De esa forma, el Programa de Naciones Unidas para el Medioambiente (PNUMA) desarrolló la Agenda 21, con la finalidad de formalizar y hacer el seguimiento de los compromisos relacionados con las políticas ambientales.

En el caso de la agenda relacionada con el ciclo social de Conferencias de la ONU, las organizaciones no gubernamentales (ONG) participantes en la Conferencia de Desarrollo Social, realizada en 1995 en Copenhague, decidieron crear el *Social Watch*, una red internacional de ONG presente hoy en cerca de sesenta países, con la finalidad, entre otras, de controlar la implementación de numerosos compromisos asumidos por los gobiernos nacionales en esas conferencias. La rama brasileña de esa red está coordinada por el Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE), por medio del Observatorio de la Ciudadanía, creado también en 1995, que controla los objetivos y los compromisos asumidos por el gobierno brasileño en esas conferencias. La red articulada por el *Social Watch*¹⁸ es un reflejo de una nueva manera de relacionarse las ONG con las organizaciones multilaterales, en especial con las Naciones Unidas. Su creación es un reflejo claro del periodo en el cual las TCI (Tecnologías de la Información y la Comunicación) comenzaron a ser usadas como una nueva herramienta para fines de *advocacy* y movilización por las ONG, en particular en el hemisferio Sur. Según la red *Social Watch*, la creación de esa red proviene de una clara laguna: la dificultad de crear mecanismos para obtener el compromiso de los gobiernos para la implementación de políticas de desarrollo social y, por tanto, la necesidad de controlar las obligaciones de los gobiernos nacionales relacionadas con los derechos económicos y sociales, que en general se desarrollan en forma de políticas públicas.

El *Social Watch* es un ejemplo de ese tipo de institución que, a mediados de 1995, comienza a propagarse por todo el mundo; un modelo que viene siendo adaptado a diferentes contextos: los observatorios de políticas públicas (Beuttenmuller, 2007). El término comenzó a ser empleado por otras agencias de las Naciones Unidas, como el programa Habitat, que creó el *Global Urban Observatory* (GUO)¹⁹, una red de observatorios que tiene como objetivo articular observatorios nacionales, regionales y locales en torno a la temática de los asentamientos urbanos. El GUO colabora en la recogida de informaciones cualitativas y cuantitativas dirigidas al desarrollo de políticas relacionadas con los asentamientos urbanos y, específicamente, al control de los Objetivos del Milenio y de la Agenda Habitat²⁰.

¹⁸ Informaciones obtenidas en: <<http://www.socialwatch.org/en/acercaDe/historiaConclusiones.htm>>. Acceso 8 de abril de 2006.

¹⁹ La *website* oficial del *Global Urban Observatory*. Ver: <<http://ww2.unhabitat.org/programmes/guo/>>.

²⁰ Información sobre los Objetivos del Milenio en <<http://www.pnud.org.br/odm/index.php>>.

A pesar de no haber todavía un consenso sobre lo que sería un observatorio de políticas públicas, el análisis del GUO puede mostrar algunos de los aspectos y funciones de los observatorios, esto es: a) evaluar situaciones y tendencias y publicar análisis y boletines para informar y ayudar en las negociaciones y decisiones; b) asesorar a los actores sociales para mejorar la recogida, la dirección, el análisis y el uso de la información en la formulación de políticas públicas más efectivas; c) estimular procesos de consulta que sean ampliamente distribuidos con vistas a identificar qué demandas de información existen; d) abastecer de información y análisis a todos los *stakeholders* para una participación más efectiva en el proceso de toma de decisiones (obsérvese aquí la proximidad con la perspectiva de la poliarquía); e) compartir información, conocimiento y *expertise*, utilizando las modernas Tecnologías de la Información y la Comunicación; f) permitir el funcionamiento en red para compartir información sobre la implementación de la Agenda Hábitat y la Agenda 21; g) mejorar el flujo y el intercambio de informaciones relacionadas con las políticas públicas; y h) capacitar a las autoridades y líderes locales para la implementación de determinada agenda de compromisos y políticas.

Del análisis del GUO se desprende que los observatorios tienen como objetivo ayudar a la actuación de determinados actores en escenarios específicos, pudiendo el propio observatorio convertirse en *locus* de encuentro y discusión, aumentando la participación en las políticas públicas y distribuyendo informaciones estratégicas. Sin embargo, creemos que ese abordaje acerca de los observatorios no indaga sobre cuestiones importantes, como el hecho de estar la información relacionada con las políticas, en gran parte, herméticamente en manos de los gobiernos, dificultando el proceso de participación en las discusiones relacionadas con las políticas públicas. O sea, el proceso de producción de informaciones por parte de los observatorios puede producir, en teoría, informaciones complementarias y alternativas a las informaciones oficiales. Esas informaciones alternativas son útiles para el control de las políticas públicas, pudiendo los observatorios ofrecerlas al público. Un ejemplo de ello son los análisis y los indicadores elaborados por el Observatorio de las Metrópolis. En este observatorio, las informaciones generadas están asociadas a una producción académica que busca nuevas visiones sobre el espacio y las políticas urbanas. Igualmente, se producen indicadores sobre la «desigualdad socioespacial», o estudios específicos que señalan «bolsas de población vulnerable cuya concentración espacial desencadena procesos de reproducción de la desigualdad y la pobreza»²¹. Es importante señalar que, aunque evidentemente el tema de la desigualdad no sea nuevo, es innovadora la creación de mecanismos de medición, así como el debate que suscita sobre nuevas formas de ver las cuestiones

²¹ Informaciones obtenida del informe de actividades «Construção de tipologías e ações: tipologías sociais e identificação de áreas vulneráveis», vinculadas al proyecto «Análise das regiões metropolitanas de Brasil». Más información en <<http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/produtos.htm>>. Acceso: 25 de agosto de 2007.

relacionadas con las políticas públicas y, en consecuencia, la Administración Pública –sea *per se*, sea como viabilizadora de políticas públicas–. Eso puede fundamentar reivindicaciones de sectores populares respecto a políticas focalizadas en determinadas regiones de la ciudad, por ejemplo. Esos sectores están asociados a los observatorios locales y a las agendas de los movimientos sociales, en especial respecto a la búsqueda de indicadores que permitan nuevas visiones sobre determinadas políticas, y en particular en el sentido de fundamentar las reivindicaciones de esas clases sociales en políticas que acompañen los cambios en la sociedad capitalista. Por ejemplo, los profundos cambios en el espacio urbano, que exigen políticas específicas para los grupos vulnerables en contraposición a diagnósticos basados en modelos conservadores, como los que se fían del PIB como forma de medir el desarrollo, o los que piensan el urbanismo de acuerdo con la planificación urbana tradicional; o, también, la elaboración de alternativas a los paradigmas implantados por el Banco Mundial. Todo eso, repetimos, se refiere a las políticas públicas y a la Administración Pública que las convierte en viables. De ahí, que los observatorios representen una forma de control social en diferentes dimensiones.

Los actores sociales, provistos de esas informaciones, están, de esa forma, más preparados para realizar el control de las acciones de los gobiernos. O sea, parte de la sociedad políticamente organizada, al recibir tales informaciones, pasa a tener ayudas para las acciones de control social que puedan desarrollarse. Aunque el GUO y los otros observatorios de las Naciones Unidas no destaquen ese aspecto, consideramos que esa característica es evidente en el Observatorio de la Ciudadanía, así como en otros observatorios en Brasil y en América Latina (Beuttenmuller, 2007).

De hecho, en América Latina, y en especial en Brasil, el movimiento de redemocratización habido en la región en las últimas décadas tiene una fuerte influencia en los contornos asumidos por esas instituciones desde la década de los 90, aunque hayan adaptado sus directrices a la realidad nacional. Seguidamente, abordaremos el proceso de aparición y desarrollo de los observatorios de políticas públicas en Brasil y analizaremos algunos de sus aspectos principales.

LOS OBSERVATORIOS LOCALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN BRASIL

Como dijimos, en Brasil la aparición de los primeros observatorios ocurre en la década de los 90 con la creación del Observatorio de la Ciudadanía. Ese momento está fuertemente ligado a la redemocratización; algunos sectores de la sociedad que se implicaron activamente en ese proceso fueron responsables de la aparición de los primeros observatorios en el país.

La elaboración de la Constitución de 1988 representó la consolidación de importantes movimientos en la sociedad brasileña e influyó en el desarrollo de los observatorios de políticas públicas. La descentralización administrativa

y el fortalecimiento de los municipios hicieron necesario el desarrollo de instrumentos para la gestión local. En relación a estos, Jannuzzi (2002) destaca el aumento de la demanda de indicadores locales para la planificación municipal y para ocuparse de la cuestión social. Esa tendencia marca el cambio de paradigma en dos direcciones –ese proceso es seguido por organizaciones multilaterales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las Naciones Unidas–, esto es: a) la búsqueda de indicadores para temas emergentes, como la cuestión social y el medio ambiente (y no solamente los tradicionales indicadores económicos); y b) la planificación y el control de políticas en la escala local (y no sólo nacional). En ese contexto, el autor destaca el desarrollo de indicadores como el IDH-m (IDH municipal) y el índice de vulnerabilidad juvenil, entre otros, creados para controlar políticas sociales en la escala local. El análisis de Bobbio, ya citado, sobre la mayor proximidad del ciudadano y de los grupos políticamente organizados en relación al poder público en el ámbito local, es aquí poderosamente válido.

Importantes conquistas de la sociedad brasileña incluidas en la Constitución de 1988 están relacionadas con la aparición de los primeros observatorios locales de políticas públicas. Son: a) las leyes de acceso a la información; b) la creación de los consejos gestores de políticas públicas, abriendo, así, espacios institucionales para la participación; y c) los mecanismos de participación en los Planes Directores municipales (hay que decir que muchos de ellos no han sido implementados). Esas conquistas también están relacionadas con los movimientos sociales y con el proceso de surgimiento de nuevos personajes en el escenario político nacional, según el clásico análisis de Sader (1988). Un ejemplo de esos sectores políticamente organizados es el Movimiento por la Reforma Urbana, que ayudó a incluir mecanismos participativos en la Constitución de 1988 y, en parte, dio origen al Observatorio de las Metrópolis.

Esos elementos son esenciales para la comprensión de las características adoptadas por los observatorios brasileños. En especial, el énfasis en la descentralización administrativa, la inclusión de la temática urbana y el aumento de la organización de los actores sociales en torno a políticas específicas, lo que condujo al predominio de los observatorios locales (en relación a los observatorios nacionales o de los Estados) en la producción de informaciones útiles para los actores sociales en sus acciones de participación y control social. Esa focalización en el nivel local puede demostrar la mayor efectividad de los observatorios al ayudar al control social sobre la Administración Pública de los gobiernos municipales (y/o sobre las políticas públicas municipales), a causa de la mayor proximidad y facilidad en percibir las acciones de los gobiernos locales y controlarlas, como Bobbio, una vez más, nos alerta.

Paz (2004), al analizar la trayectoria del Observatorio de los Derechos del Ciudadano, asocia el origen de los observatorios a la relación entre ONG, movi-

mientos sociales y universidades, desde la década de los 70, en el contexto de la resistencia a la dictadura, lo que implicó la gestación de una nueva sociedad políticamente organizada. Esa misma triangulación puede ser observada en otros observatorios, como el Observatorio de las Metrópolis, el Observatorio de los Derechos del Ciudadano y el Observatorio de las Favelas (Beuttenmuller, 2007). Así, si los observatorios fueran entendidos como parte de un movimiento de renovación de la sociedad, en el sentido de controlar e influir en las políticas públicas y/o en el control social, su relación con los movimientos sociales puede explicar algunas de las características adaptadas por los observatorios locales (de políticas públicas) en Brasil. Entre ellas, resaltamos: a) el predominio de observatorios locales que reproducen esa composición social tripartita (ONG, universidades y movimientos sociales)²²; b) el predominio de temáticas de interés para los movimientos sociales, como políticas de asistencia social, salud, educación, etc.; c) la actuación y articulación en red; d) la producción de información sobre las políticas y los programas sectoriales con intención de ayudar y formar a los movimientos sociales en su lucha por las políticas públicas.

Obsérvese que las ONG son probablemente las responsables de la creación de los observatorios en Brasil y, junto con las universidades, son fundamentales para el desarrollo de los mismos. Como se ha dicho, Paz (2004) señala el importante papel de las universidades junto a los movimientos sociales como actores críticos durante el proceso de redemocratización y, después, en la década de los 90, al realizar proyectos conjuntos con las ONG. Para la autora, el Observatorio de los Derechos del Ciudadano, del Instituto Polis, es el ejemplo de esa relación tripartita.

Debe resaltarse que los observatorios locales constituyen importantes instancias de formación de líderes y de miembros de los movimientos sociales, al abastecerlos de informaciones prácticas para su actuación como representantes de sectores de la sociedad organizada en los consejos gestores de políticas públicas, por ejemplo. De esa forma, cumplen un importante papel en la cualificación de esos actores sociales, ayudándoles a mejorar su participación en los consejos y foros temáticos, así como en sus acciones de control social. Es importante evidenciar ese aspecto asumido por los observatorios locales, teniendo en cuenta que la demanda de formación es reflejo del proceso iniciado a partir de la década de los 80 (Gohn, 2004). Para la autora, la institucionalización de las instancias de participación reflejada en la creación de los consejos gestores exige interlocutores preparados, considerando que las discusiones están dominadas por el carácter técnico (basadas en informaciones especializadas, estadísticas e indicadores). Ese proceso favorece a las ONG como interlocutores del gobierno en perjuicio de los movimientos sociales;

²² Aunque exista un número pequeño de observatorios gubernamentales, estos aparecen al inicio de la década del 2000, aparentemente como un reflejo de la demanda de la sociedad de más transparencia y acceso a la información. También, presentan un carácter diferente de los observatorios localizados en la sociedad políticamente organizada justamente por ser oficiales.

estos «pierden su fuerza movilizadora, pues las políticas integradoras exigen la interlocución con organizaciones institucionalizadas»²³. Todo eso hace que las ONG ocupen ese espacio de interlocución, especialmente en la relación con los gobiernos locales y democráticos, como señala Paz (2004). Se notan aquí las dificultades del control social de la Administración Pública y su relación con las políticas públicas.

A pesar de que los observatorios locales, como el Observatorio de los Derechos del Ciudadano, actúan a nivel municipal, hay ejemplos recientes de organizaciones populares que se denominan observatorios y actúan en niveles menores que el municipal. El Observatorio de las Favelas,²⁴ por ejemplo, fue creado en 2002, y se transformó en una ONG en 2004, siendo coordinado por habitantes o ex habitantes de la periferia de Rio de Janeiro que habían acabado la formación universitaria y conservaron sus vínculos e identidades con las favelas de donde provenían. Esa red de investigadores residentes en espacios populares contribuye a la producción de nuevas miradas y datos sobre las políticas públicas realizadas en las favelas. Al producir informaciones sobre tales políticas que ocurren en un territorio menor que el municipal (caso de la favela), ese observatorio asume un carácter diferente de los otros mencionados, pues realiza investigaciones de campo y se vale de técnicas de diagnóstico rápidas, como la realizada en colaboración con la Organización Internacional del Trabajo, que mostró un interesante cuadro de la situación de los jóvenes en relación al narcotráfico en esas regiones (OIT, 2002).

El Observatorio de las Favelas, al recoger informaciones directamente de la comunidad, en este caso un barrio, donde se localiza la favela, asume aspectos de un «observatorio de campo», como los utilizados en las investigaciones de campo de las ciencias naturales y aplicadas (los *research field stations*). Uno de sus proyectos, las «Conexiones de Conocimientos», articula a catorce universidades federales, mediante sus alumnos e investigadores, todos habitantes de favelas de Rio de Janeiro. Los objetivos de este proyecto son: a) crear condiciones para la realización de un proceso regular de control y evaluación del impacto de las intervenciones públicas, sobre todo las dirigidas a la infancia y a la juventud, en las comunidades populares; y b) formar a nuevos cuadros técnicos sociales en esos territorios capaces de convertirse en líderes comunitarios de un nuevo perfil y calidad. Se confirma en esa iniciativa del Observatorio de las Favelas la intención de realizar el control y la elaboración de informaciones sobre las políticas locales, así como de formar actores sociales que actuarán en la defensa de políticas dirigidas a las comunidades populares. La formación de los líderes es un instrumento crucial para la existencia de actores capaces de

²³ GOHN, M. de G. (2004), *Teoría dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, p. 297.

²⁴ Informaciones sobre el Observatorio de las Favelas pueden obtenerse en: <<http://www.observatorio-defavelas.org.br/observatorio/index2.asp>>. Acceso el 15 de enero de 2007.

transformar el tema del «control social» de la Administración Pública en una experiencia concreta.

Podemos, por tanto, constatar que la información en un observatorio local de políticas públicas asume un importante carácter de ayuda a las acciones de determinados actores, teniendo como objetivo cualificar la participación de sectores excluidos de los espacios de decisión, así como sus acciones de control social, en particular en el caso de la Administración Pública, *locus* de la ejecución de políticas públicas. Esa demanda de cualificación está relacionada con los dos principales elementos que, según Dagnino (2002), dificultan la acción de los actores populares en esos espacios de participación: la exigencia de formación técnica y política. O sea, es necesario el conocimiento específico de los datos y de las informaciones técnicas y de las formas como se presentan en relación a diversos y complejos temas: la dinámica presupuestaria, las opciones de los tratamientos médicos, las técnicas de descontaminación de ríos, son sólo un ejemplo de temas distintos. Por ello, es vital la comprensión del funcionamiento del Estado (la lógica y la dinámica de la Administración Pública, los espacios de decisión, lo que implica el conocimiento de la maquinaria burocrática) y de los procedimientos para poder actuar políticamente en los consejos gestores.

Podemos relacionar esas demandas de información dirigidas a la participación popular en los consejos gestores con las actividades de los observatorios de políticas públicas. En estos, las actividades relacionadas con la producción y divulgación de información y el diseño institucional asumen contornos específicos. Así, mediante el análisis del Observatorio de los Derechos del Ciudadano y del Observatorio de las Metrópolis se puede comprender la estructura básica de un observatorio local de políticas públicas. En resumen, un observatorio puede realizar una o más de las siguientes actividades: recogida, almacenamiento, análisis y producción de información (inclusive de indicadores); divulgación de la información a los actores sociales que ayuda y, secundariamente, a los ciudadanos; formación de esos actores para su mejor participación en los consejos gestores o en otros espacios de actuación, como es el caso de los foros temáticos; promoción de actividades y eventos para discusión y debate, teniendo como objetivo el explicitar posiciones y realizar negociaciones entre diferentes actores; uso de modernas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC), como internet, geoprocésamiento de informaciones, entre otras; y articulación en red de instituciones de investigación (en general universidades públicas), ONG y representantes de movimientos sociales. Merece la pena recordar que la mayor parte de los observatorios no ofrece todas las dimensiones y recursos mostrados, aunque algunos, como el Observatorio de las Metrópolis, contemplan todas ellas (Beuttenmuller, 2007).

Las informaciones de los observatorios pueden, por tanto (al menos potencialmente) servir como alternativa a las fuentes oficiales de información, ayudando a la mayor transparencia de las informaciones públicas, como vimos en el ejemplo del Observatorio de las Metrópolis y su iniciativa de producir informaciones relacionadas con una nueva mirada sobre el espacio urbano. Por

ejemplo, Aguiar (1999) explica que el conocimiento generado por el Observatorio de la Ciudadanía (IBASE) permite publicar informes que contienen reflexiones y críticas sólidamente basadas en estadísticas oficiales y alternativas, censos demográficos y estudios especializados. Además, según la autora, esa atención a la calidad de la información tiene como objetivo construir un conocimiento que, fundamentado en referencias distintos de los consolidados en las áreas de economía, por ejemplo, lleve a la confrontación con los conocimientos establecidos. En otras palabras, en el límite los especialistas del *establishment* son confrontados por los «contra-especialistas» que pasaron a asesorar a los movimientos comunitarios y a grupos de ciudadanos.

Ese tipo de asesoría hace que el foco de sus observaciones trascienda los aspectos técnicos y académicos y asuma una perspectiva también pragmática. Sobre ese pragmatismo, Bitoun (2005), al analizar la experiencia del Observatorio Pernambuco (miembro de la red Observatorio de las Metrópolis) y la interacción entre investigadores académicos y movimientos sociales, explica que la información generada es seleccionada, a fin de demostrar lo que está en juego en los embates políticos. De esa forma, busca garantizar que la arquitectura de los bancos de datos se base en el conocimiento del espacio vivido por las comunidades locales. Como consecuencia, el conocimiento generado representaría la verdadera legitimidad del saber académico, dada su articulación con el saber popular.

Así, en un observatorio existe cierta división del trabajo entre las instituciones que lo componen: la investigación y la producción de información permanecen a cargo de las universidades, la asesoría a los movimientos y la transmisión de las informaciones técnicas y políticas a las ONG. Los representantes de los movimientos sociales efectúan la demanda de las informaciones y la formación, influyendo tanto en el contenido de las investigaciones como en las asesorías y los cursos. Los cursos realizados en los observatorios buscan dar acceso a informaciones de calidad y a un pensamiento crítico, adecuado al foco de acción del actor social que puede realizar un control más efectivo de las políticas públicas. Aunque esas potencialidades sean a veces parciales y limitadas, el hecho es que ese conjunto de acciones es acometido, con mayor o menor éxito; sólo el hecho de que las potencialidades existan y de que se emprendan contribuye con fuerza a la creación de un espacio de control social²⁵.

Santos Junior (2007), al tratar de la participación sociopolítica, afirma que el acceso al conocimiento y al pensamiento crítico es un requisito central para la gestión democrática; al final, para la efectividad de la democracia es necesario garantizar la producción sistemática de conocimiento dirigida a la participación de los ciudadanos en las esferas públicas. Según el autor, es de extrema

²⁵ Está también claro que pueden producirse errores, como en cualquier institución. Como un conjunto, mientras tanto, los observatorios tienen un papel relevante e independiente. Constituyen, además de eso, lo que R. Dahl llama poliarquías en un nivel subnacional, como ya vimos.

importancia comprender el papel de los centros productores de conocimiento y la importancia de que ellos estén ligados a las organizaciones de la sociedad políticamente organizada, a fin de fomentar la ciudadanía y la participación sociopolítica.

Finalmente, un aspecto importante a destacar en los observatorios –al producir y poner a disposición del público informaciones y realizar su «traducción», al formar a los actores con vistas al control de las políticas– es su contribución para que el control social adquiera contornos más profundos, convirtiéndose en una actividad cotidiana, relacionada con espacios y agendas específicas, y menos a acciones esporádicas, como en el caso de una demanda local o un acontecimiento. Por tanto, el control continuo de las políticas propiciado por los observatorios lanza a las bases a un potencial control social más efectivo y cotidiano de la Administración Pública y de las políticas públicas, «profesionalizándolo», esto es, permitiendo el discurso de sectores hasta entonces excluidos del proceso de discusión.

CONSIDERACIONES FINALES

Al analizar dos dimensiones del control social de la Administración Pública –sus complejas bases conceptuales y el ejemplo empírico de los observatorios–, deben ser resaltados algunos aspectos: la importancia de la publicación de las informaciones oficiales, la necesidad de elaboración de informaciones «alternativas», el papel controvertido del ámbito local de gobierno y la intrínseca relación entre políticas públicas y Administración Pública. Todos esos aspectos son cruciales para la comprensión del significado del control social, vigente solamente en la arena democrática, entendida como el «poder público en público», en el contexto del Estado de Derecho Democrático.

En contrapartida, al pretender cuestionar la información privada de los media, alertamos de los problemas de los medios de comunicación como intermediarios de la esfera pública. También en ese sentido, discutimos la importancia de que el tema del control social se extienda a los polos de poder existentes en la sociedad, a la luz de los propios preceptos de las teorías democráticas de extracción política liberal.

Específicamente en Brasil, después de 1988 la sociedad políticamente organizada puso en marcha mecanismos para proponer demandas al poder público: de ahí la importancia cada vez mayor de la información para la participación popular y el control social. En ese contexto, los observatorios vienen demostrando que pueden ocupar una laguna importante, convirtiéndose no solamente en espacios de producción y difusión de informaciones estratégicas a los actores populares, sino también *locus* de formación de esos actores para mejorar su participación en los consejos gestores de políticas públicas y en los foros temáticos. Esas acciones implican la formación de personas respecto al control so-

cial, tanto de las políticas públicas como de la Administración Pública, que las convierte en duraderas, sobre todo en el ámbito local de gobierno.

Además de eso, se destaca que la difusión de informaciones alternativas a las oficiales puede aumentar el abanico de informaciones disponibles, estimulando tanto la contraposición de diferentes visiones como el control social y la demanda de mayor transparencia en las políticas públicas.

En resumen, observamos que el tema del control social de la Administración Pública es complejo y reciente en Brasil, al mismo tiempo que afectado por avances teóricos y empíricos. Su evolución significará la posibilidad del poder público de convertirse de hecho «en público», como nos asegura Norberto Bobbio. Debemos, a pesar de todo, ser realistas, lo que implica observar continuidades, avances y retrocesos, en una perspectiva multidireccional, por tanto. Pero se puede decir que el tema del control social tiene claramente el fin de avanzar en el sentido de democratizar el Estado, lo que implica hacerlo público por medio de la participación popular, lo que significa mucho teniendo en cuenta nuestro histórico legado autoritario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUIAR, R. (1999), «Observatório da cidadania: monitorando as políticas públicas em âmbito global», *Ciência da Informação*, Brasília, vol. 28, n. 2.
- AVRITZER, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space*. Princeton: Princeton University Press.
- BEUTTENMULLER, G. (2007), *Observatórios locais de políticas públicas no Brasil: seu papel na produção, disseminação e transparência das informações*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BITOUN, J. (2005), «Universidades e movimentos sociais: experiências e desafios da prática pedagógica», en SANTOS JUNIOR, O.A. et al (orgs.), *Cidade, cultura e democracia participativa. Metodologías e experiência de educação política*. Rio de Janeiro: FASE.
- BOBBIO, Norberto (1986), *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos, et al. (orgs.) (2001), *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: Unesp/ENAP.
- BRESSER PEREIRA, L. Carlos, y SPINK, Peter (orgs.) (1998), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*, Rio de Janeiro: FGV.
- BRUNHOFF, Suzanne de (1991), *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. São Paulo: Unesp.

- CAPELATO, María Helena (1988), *Imprensa e história do Brasil*. São Paulo: Contexto/Edusp.
- COCKETT, Richard (1995), *Thinking thr Unthinkable (Think-Tanks ande the Economic Counter-Revolution, 1931-1983)*. Londres: Harper Collins.
- CONSTANTE, B. (1982), *A liberdade dos antigos comparada à dos modernos*. Rio Grande do Sul: L&PM.
- Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1988).
- DAGNINO, E. (2002), «Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil» en DAGNINO, E. (orgs.), *Sociedade civil, espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- DAHL, Robert (1997), *Poliarquia*. São Paulo: Edusp.
- (1989), *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- FONSECA, Francisco (2005), *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- FREYRE, Gilberto (varias ediciones), *Casa-grande e senzala*. Rio de Janeiro: Record.
- GENTILI, Pablo y SADER, Emir (1995), *Pós-neoliberalismo-As políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GOHN, M. da G. (2004), *Teoría dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola.
- GRAMSCI, Antonio (2000), *Cadernos do cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização, 5 vols.
- HARDIN, Russel (1999), *Liberalism, Constitutionalism and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- JANUZZI, P.M. (2002), «Repensando a prática de uso de indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais», en KEINERT, T.M.M. y ZARRUZ, A.P. (orgs.), *Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias*. São Paulo: Annablume.
- LAMOUNIER, B. (1990), *De Geisel a Collor: o balanço da transição*. São Paulo: Sumaré.
- LEAL, V. Nunes (1978), *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa-Omega.
- MADISON, J. (1990), «Os Federalistas», en WEFFORT, Francisco (org.), *Os clássicos da política*. São Paulo: Atica, vol. 1.
- MAQUIAVELO, Nicolas (varias ediciones), *O príncipe*.

- MAIGUEL, L. Felipe, «Um ponto cego nas teorias da Democracia: os meios de comunicação», *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*. Rio de Janeiro, n. 49.
- NUNES, Edson (1997), *A gramática política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- O'CONNELL, Brian (1994), *People Power: Service, Advocacy, Empowerment. Selected Writings of Brian O'Connell*. Estados Unidos: Foundation Center.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (2002). *Crianças no narcotráfico, um diagnóstico rápido*. Brasília. En línea: <http://www.oit.org.pe/ipecc/documentos/narcotrafico_ninos.pdf> (consulta: 20 de enero de 2007).
- PAZ, R.D.O. da (2004), «Observatório dos direitos do cidadão: uma experiência de monitoramento de políticas públicas e de fortalecimento dos movimentos sociais da cidade de São Paulo», Trabajo presentado en el 8º Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, Portugal.
- REIS, Fábio Wanderly y O'DONNELL (orgs.) (1988), *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice. Editora Revista dos Tribunais.
- SADER, Eder (1988), *Quando novos personagens entram em cena*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SANTOS, Boaventura de S. (org.) (2002), *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- SANTOS J. R., Orlando A. (2001), *Democracia e governo local*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.
- SANTOS, W. Guilherme (1987), *Cidadania e justiça*. Rio de Janeiro: Campus.
- SORJ, Bernardo (2002), *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (varias ediciones), *Democracia na América*.

CAPÍTULO 4

ADVOCACY DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CONTROL SOCIAL DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Gabriela de Breláz, Mário Aquino Alves y Fábio Kobol Fornazari

INTRODUCCIÓN

Las viejas formas de organización del Estado y de la sociedad están obsoletas, ineficientes e ineficaces, pero muchas veces son persistentes. No obstante, los ámbitos público, privado y la sociedad civil vienen diseñando nuevas formas de intercambio en un contexto de acelerado cambio en los modos de articulación de los actores sociales y políticos, como podemos observar, por ejemplo, en las prácticas de presupuesto participativo y en los consejos de políticas públicas. En el contexto de mejora de la gestión pública y de mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil, algunas cuestiones urgentes pasan a ser colocadas en el campo de la gestión pública contemporánea: ¿Cómo se producirán los cambios adaptativos necesarios? ¿Quién dirige el proceso? ¿Qué estructuras y cambios institucionales son necesarios para el fortalecimiento, tanto de la sociedad civil como del propio Estado, en su capacidad de desarrollar una mayor calidad y transparencia en la toma de decisiones? ¿Cómo crear nuevos espacios deliberativos, de toma de decisiones, discusión, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas?

Acumular valores diversos bajo el prisma de la participación ampliada y de sistemas de gestión más consensuados tiende a agregar calidad a las decisiones políticas, por medio de la responsabilidad compartida y de la prestación de cuentas. Ese proceso deliberativo y participativo fortalece la eficacia en la resolución de los problemas de alcance público y, en consecuencia, lleva a mejores condiciones para el desarrollo social, con más flexibilidad, participación y calidad en el ejercicio de la ciudadanía.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil que actúan como grupos de *advocacy* y control social contribuye a una mayor responsabilización por parte del gobierno y a un mayor estrechamiento de los lazos entre el gobierno y los ciudadanos. Esa aproximación, una consecuencia de las nuevas formas de gestión de la esfera pública, contribuye al proceso de democratización de la sociedad y, simultáneamente, al fortalecimiento del Estado y de la sociedad

civil como un todo. Las organizaciones de la sociedad civil también tienen un papel fundamental en el proceso de democratización de un país, pues es en ellas donde se desarrolla un espacio público de control social o de democracia directa, complementando los mecanismos de democracia representativa.

Organizaciones de la sociedad civil han sido identificadas como formas de mediación de los intereses de grupos de la sociedad. Tanto en relación con el Estado como en relación con el mercado (Habermas, 1996). Asumen papeles políticos importantes en la defensa de derechos, como los de los grupos minoritarios, derechos humanos y derechos de las generaciones futuras, entre otros. De manera introductoria, se puede entender ese proceso como el papel de *advocacy* de las organizaciones de la sociedad civil. A su vez, las actividades de *advocacy* producen también reflejos en términos de control social de la Administración Pública en el seguimiento de la Administración Pública en relación con esas necesidades. En una visión normativa, la participación de las organizaciones de la sociedad civil como mecanismo de control social perfeccionaría la democracia y llevaría al aumento de la eficacia de las políticas públicas, mediante la aproximación entre el gobierno y los ciudadanos y a la mayor posibilidad de *accountability* democrática.

Al evaluar el *advocacy* de las organizaciones de la sociedad civil y las nuevas formas y posibilidades de la gestión pública contemporánea, se observa que el gran ritmo de cambios políticos, económicos y tecnológicos ha requerido continuas adaptaciones en la Administración Pública: nuevas formas de organización y cambios institucionales que provoquen el incremento de la gobernanza y de la gobernabilidad. En ese proceso, se busca la posibilidad de ampliar los espacios de la democracia representativa con la incorporación de nuevas formas de participación, control y responsabilización.

En el caso de América Latina, el proceso de redemocratización, iniciado en la década de los 80, no solamente incorporó nuevos actores políticos y nuevas demandas sociales, sino que también creó innovadoras formas de presión sobre el aparato del Estado. Los agentes pasaron a actuar en un ambiente institucional exhausto en su capacidad de luchar con formas diversificadas de acción y organización de la sociedad civil. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y la búsqueda de más canales de relación con el Estado abrieron la posibilidad de construcción de otros cambios institucionales, expresados en diseños más participativos. Esos nuevos campos de relaciones y de papeles del Estado y de la sociedad no son sólo efecto de las recién conquistadas democracias, sino también causa de otros tipos de relaciones de poder en la sociedad y, sobre todo, de la exigencia de nuevos niveles, a partir de los cuales pasa a ser establecida la legitimidad en el proceso de decisión (CLAD, 2000).

La literatura nacional, todavía, ha ignorado el tema del *advocacy* de las organizaciones de la sociedad civil. ¿Y por qué existen estudios sobre ese papel? Una explicación posible está ligada al hecho de que, en los últimos años, ciertas corrientes de la literatura han promovido un vaciamiento del carácter político

de las organizaciones de la sociedad civil; en especial, ciertas vertientes de análisis que tratan de esas organizaciones con la rúbrica de «tercer sector». Como evidencia Alves (2004), al tratar el «tercer sector» como sucedáneo de la sociedad civil, ciertos trabajos sobre las organizaciones de la sociedad civil en Brasil realizan un movimiento ideológico que causan dos tentativas de falseamiento de la realidad: en primer lugar, hay una tentativa de reducir el carácter político de la sociedad civil al transformarla en un espacio de «prestación de servicios» con la finalidad de «sustituir al Estado»; y en segundo lugar, excluyendo también la discusión de que muchas de esas organizaciones representan intereses de fuerzas hegemónicas del mercado, los nuevos «ideólogos» pretenden «despolitizar» el mercado, transformándolo solamente en objeto de consideraciones técnicas.

Estudiar, por consiguiente, el papel del *advocacy* es vital para comprender las dimensiones políticas de las organizaciones de la sociedad civil, incluso convertidas en «organizaciones del tercer sector».

Este capítulo busca entender las funciones de las organizaciones de la sociedad civil y su relación con los procesos de transformación del Estado a partir de las décadas de los 80 y los 90, de tal forma que se pueda comprender el significado y la extensión del *advocacy* en las organizaciones de la sociedad civil en el contexto brasileño, su papel de control de la Administración Pública y su relevancia en un proceso democrático deliberativo. Se inicia con la estructuración del concepto de sociedad civil y de organizaciones de la sociedad civil, así como con las definiciones de los conceptos de *advocacy* y *lobbying*, para pasar a comprender esas formas de actuación en un contexto de control social.

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: DESVELANDO EL CARÁCTER POLÍTICO DEL «TERCER SECTOR»

Comprender la sociedad civil, sus organizaciones y su relación con el concepto de tercer sector es una empresa compleja. El concepto de tercer sector está repleto de significados, abarcando organizaciones de diferentes tipos y modo de creación. En contrapartida, el concepto de sociedad civil es más amplio y comprende el concepto aquí utilizado de organizaciones de la sociedad civil.

Como punto de partida, se entiende por tercer sector un conjunto de organizaciones e iniciativas privadas que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios públicos sin fines lucrativos (Fernandes, 1994). Entretanto, diversos autores afirman que esas organizaciones son muy diversas y complejas tanto en términos estructurales como en relación a sus objetivos, creando dificultades para comprender su singularidad y su historia (Hall, 2005; Barreto, 2000; Salamon, 2002).

Ruth Cardoso (1997), cuando el término pasó a figurar en las discusiones sobre el papel de la sociedad civil ante los procesos de reforma del Estado, resaltaba la importancia del tercer sector como un espacio de participación y experimentación de nuevos modos de pensar y actuar sobre la realidad social. «Estamos viendo el surgimiento de una esfera pública no estatal y de iniciativas privadas con sentido público. Eso enriquece y hace más compleja la dinámica social» (Cardoso, 2004).

En ese conjunto de definiciones, uno de los mayores esfuerzos en estandarizar lo que serían las organizaciones del «tercer sector» procedió del *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, que, en un intento de medir internacionalmente la actuación de esas organizaciones, elaboró una definición operacional-estructural que las caracterizó como aquellas que: a) son constituidas formalmente, institucionalizadas; b) son privadas, están separadas del gobierno; c) no distribuyen beneficios a sus miembros y socios; d) son autogobernadas, capaces de controlar la gestión de sus actividades; e) tienen algún tipo de actividad voluntaria en sus actividades, en su gestión o en su dirección (Salomón; Anheier, 1992).

Si, por un lado, esta definición permitió que investigadores de todo el mundo pudiesen partir de un sustrato común para medir las actividades económicas de las organizaciones del tercer sector, por otro, contribuyó a la generalización del término, ocultando diferencias fundamentales. «Con frecuencia, el concepto de «Sociedad Civil» está vinculado al de «Tercer Sector», funcionando realmente como su sucedáneo» (Alves, 2004, p. 1). La confusión entre los dos conceptos refleja una forma de representación «despolitizada» de la parte por el todo.

Se hace, por tanto, necesario recuperar el concepto de sociedad civil, comprendiendo su carácter eminentemente político.

Habermas (1996, p. 367) resalta que la esfera de la sociedad civil fue redescubierta recientemente. El autor afirma que la sociedad civil abarca las conexiones no-gubernamentales y no-económicas y las organizaciones no-voluntarias.

La sociedad civil está compuesta de asociaciones, organizaciones y movimientos que emergen más o menos espontáneamente y que están de acuerdo sobre cómo los problemas en el nivel de la sociedad repercuten en las esferas de la vida privada y transmiten tales reacciones de forma amplificada en la esfera pública. El eje de la sociedad civil abarca una red de asociaciones que institucionalizan discursos sobre la solución de problemas en cuestiones de interés general dentro de la estructura de las esferas públicas organizadas... Emergiendo más o menos de la esfera privada, este público está formado por ciudadanos que buscan interpretaciones aceptables para sus intereses sociales y experiencias y quieren tener una influencia en la opinión institucionalizada y en la formación de la decisión (*traducción del autor*).

Cohen y Arato (1992, p. IX) definen la sociedad civil como:

la esfera de interacción social entre la economía y el Estado, que incluye, por encima de todo, la esfera íntima (especialmente la familia), la esfera de asociación (especialmente las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.

En relación a la actuación de esas organizaciones en la influencia de políticas públicas, algunos años después Cardoso (2004) resaltaría su importancia en el sistema democrático brasileño:

Durante el período de la Asamblea Constituyente, estos grupos [asociaciones civiles] desempeñaron un papel importante, proponiendo leyes y estimulando una estructura legal más adecuada para la protección del medio ambiente, para defender los derechos de grupos tradicionalmente discriminados, como los negros, las mujeres, los indígenas, los niños y los jóvenes y, sobre todo, para defender el derecho a la igualdad... estos nuevos actores ganaron fuerza porque constituyen la expresión de una ciudadanía participativa y responsable.

Así, el concepto de tercer sector no se equipara al concepto de sociedad civil, pero se subordina a él. Se entiende que las organizaciones del tercer sector son organizaciones de la sociedad civil. A su vez, también el concepto de sociedad civil no se limita a un conjunto de instituciones (Keane, 1998). Como han afirmado Habermas (1996) y Cohen y Arato (1992), la sociedad civil está también compuesta por organizaciones, asociaciones que institucionalizan discursos sobre la solución de problemas en cuestiones de interés general dentro de la estructura de las esferas públicas organizadas. Las organizaciones del tercer sector son sólo parte de la sociedad civil, no el todo.

ADVOCACY Y CONTROL SOCIAL COMO PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

De acuerdo con Van Tuijil (1999), las organizaciones de la sociedad civil pueden definirse como «operacionales» y de *advocacy*. Las organizaciones operacionales son aquellas típicamente proveedoras de servicios, como educación y salud, entre otros. Las organizaciones de *advocacy* son aquellas que trabajan, fundamentalmente, en los pasillos de los órganos gubernamentales haciendo *lobbying* y las organizaciones internacionales.

Salomon (2002), aún desde una perspectiva taxonómica, en la que lo esencial es el concepto reducido de tercer sector, se esfuerza en definir funciones para organizaciones de la sociedad civil:

- a) Provisión de servicios: es la prestación de servicios como salud, educación, asistencia social y vivienda, entre otros.
- b) Papel de *advocacy*: identificar problemas aún no atendidos y atraer la atención pública mediante la «protección de los derechos humanos y

dando voz a una amplia variedad de intereses y preocupaciones sociales, políticas, ambientales, étnicas y comunitarias». Algunos ejemplos de ese tipo de actuación son los movimientos a favor del sufragio universal, de los derechos civiles, de los derechos de las mujeres y de los derechos de los homosexuales, entre otros. Para el autor, es por ese papel por lo que esas organizaciones han funcionado como una válvula de control social, permitiendo a las minorías presentar sus reivindicaciones a la opinión pública más amplia y exigir mejoras. Salomon también destaca que la función de *advocacy* es más importante para la salud social de una nación que la función proveedora de servicios también realizada por el sector.

- c) Función expresiva: las organizaciones son vehículos para la expresión de una variedad de características artísticas, culturales, religiosas, étnicas y sociales de la sociedad, contribuyendo a un mayor pluralismo y representatividad de sus miembros.
- d) Construcción de la comunidad: las organizaciones son importantes en la construcción de «capital social», que son los lazos de confianza y reciprocidad fundamentales para el funcionamiento eficiente de la democracia y de la economía de mercado.
- e) «Guardianes de valor»: ayudan a crear y sustentar un importante valor que es la iniciativa individual para fines públicos, uniendo dos principios considerados, en un primer momento, contradictorios: «individualismo» (el principio de que las personas deben tener la libertad de actuar en los asuntos que les afectan) y «solidaridad» (la noción de que las personas tienen responsabilidades no sólo consigo mismas, sino también para con los demás individuos y con la comunidad de la cual forma parte).

David Korten (1990), al hacer un análisis sobre las actuaciones de las organizaciones de la sociedad civil a lo largo del tiempo, identifica cuatro etapas de orientación estratégica, que a su vez tipifican sus estructuras. La primera generación pone el acento en la provisión de comida, agua, techo y salud, entre otros. La segunda es la de organizaciones focalizadas en el desarrollo local. La tercera generación es la de organizaciones que no sólo están enfocadas al desarrollo de la comunidad en sí, sino que buscan cambiar políticas e instituciones específicas en el nivel local, nacional y global. La cuarta y última generación de orientación estratégica está dirigida hacia los movimientos sociales y a la formación de redes nacionales y transnacionales, movidos por ideología y por la visión de «un mundo mejor». Esa estrategia va más allá de iniciativas para cambiar políticas públicas e instituciones. El objetivo es la movilización de una masa crítica de iniciativas independientes que comparten y apoyan una misma visión del mundo. De acuerdo con las definiciones de Korten, las organizaciones de la sociedad civil que realizan *advocacy* en políticas públicas analizadas en ese estudio podían ser consideradas parte de la tercera o cuarta generación de estrategias.

SOBRE EL CONCEPTO DE *ADVOCACY*

Advocacy es un concepto «importado» que debe entenderse de acuerdo con la realidad del país. Como bien ha destacado Dowbor (1995), «Brasil es un país sin cultura participativa y la transformación del nivel de conciencia es lento». Hacer *advocacy* es una estrategia que puede tener gran influencia en la capacidad de autotransformación económica y social de determinada comunidad, siendo, por tanto, una importante forma de poder local. Aunque según el autor (Dowbor, 1995):

El poder local está en el centro del conjunto de transformaciones que abarcan la descentralización, la desburocratización y la participación, así como las llamadas nuevas tecnologías urbanas... En el caso de los países subdesarrollados, la cuestión se reviste de una particular importancia una vez que el refuerzo del poder local permite, aun cuando no asegure, crear equilibrios más democráticos ante un poder absurdamente centralizado... El poder local, con sus instrumentos básicos que son la participación comunitaria y la planificación descentralizada, constituye, en ese sentido, un mecanismo del ordenamiento político y económico que ya dio resultados, sobre todo en los países desarrollados, y es sin duda el gran recurso infrutilizado en el país.

¿Pero qué significa exactamente *advocacy*? Se trata de un concepto amplio que permite diversas interpretaciones. La mayor parte de los estudios sobre el tema son de origen anglosajón, producidos, principalmente, en los Estados Unidos (Andrews; Edwards, 2004). Surge de la experiencia de la democracia norteamericana y no tiene traducción exacta en portugués. De acuerdo con el diccionario Michaelis, *advocacy* es «abogacía, advocación, protección, defensa, amparo». *In advocacy of* significa «en defensa de». Pero, la palabra «abogacía» no está imbuida de la misma fuerza ni de los mismos significados que la palabra en inglés.

Advocacy implica identificar, escoger y promover una causa. Es un esfuerzo para conformar la percepción pública o para conseguir algún cambio sea o no a través de una ley (Avner, 2002). Para Jenkins (2006), *advocacy* en políticas públicas es una forma específica de *advocacy* que busca influir en la decisión de cualquier elite institucional a favor de un interés colectivo. *Advocacy* puede ser para individuos, para poblaciones específicas o causas, para el propio interés de una organización o sector, o para amplios beneficios de interés público (Boris; Krehely, 2003).

Andrews y Edwards (2004, p. 481) definen las organizaciones de *advocacy* como aquellas que

hacen reivindicaciones por medio de la promoción o de la resistencia a determinados cambios sociales que, si se implementaran, chocarían con los intereses y los valores sociales, culturales, políticos o económicos de determinados grupos (*traducción del autor del artículo*).

En Estados Unidos, *advocacy* es una función vital y tradicional de muchas organizaciones de la sociedad civil. En su obra *Democracia en América*, Tocqueville (2003), partiendo de la observación de hábitos, costumbres y valores relacionados con las instituciones sociales y políticas de ese país, ya llamaba la atención sobre el gran poder asociativo del pueblo norteamericano y como este contribuyó al desarrollo de una sociedad democrática y liberal. El autor afirma (2003, p. 596):

Americanos de todas las edades, condiciones y aptitudes se unen. Ellos no sólo inician asociaciones comerciales e industriales, a las cuales todos pertenecen, sino que también forman parte de millares de otro tipo de asociaciones religiosas, morales, serias, frívolas, genéricas o específicas, pequeñas o grandes..., el país más democrático del mundo es aquel en el que los hombres perfeccionan el arte de conseguir en grupo sus deseos comunes y aplican esta técnica al mayor número de objetivos (*traducción del autor del artículo*).

Muchos individuos que realizan *advocacy* alegan que representan los intereses colectivos del público en general, en oposición a los intereses económicos específicos de algunos segmentos de la sociedad. Siendo así, según este punto de vista, el *advocacy* realizado por la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil está comprometido con el interés público, siendo una forma de contraposición a los intereses económicos privados de otros grupos (Jenkins, 2006).

Esas organizaciones también pueden ser analizadas bajo la óptica de los grupos de interés, definidos de forma amplia como asociaciones voluntarias independientes del sistema político que buscan influir en el gobierno. Edwards (2004) y Berry (1977), denominan grupo de interés a aquel que busca el bien colectivo, y alcanzarlo no significa alcanzar el beneficio propio de los miembros y activistas de la organización.

Dentro de la literatura de las políticas públicas, las acciones de *advocacy* son casi siempre analizadas en la fase de la *agenda setting*, la primera fase del proceso de políticas públicas, en la que se busca llamar la atención de los gobiernos en los asuntos o situaciones que transgreden algún tipo de valor, o que por comparación o clasificación puedan ser reconocidos como problemas¹.

En compensación, el abordaje del *Advocacy Coalition Framework* intenta comprender el papel de organizaciones y de grupos de interés aislados como parte de una coalición, que es un conjunto de organizaciones gubernamentales y privadas que tienen creencias comunes sobre políticas públicas y buscan realizar sus objetivos influyendo en el comportamiento de varias instituciones gubernamentales (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993).

Estudios en el área de la Administración Pública y de la Ciencia Política indican que los grupos de interés poseen una influencia significativa en el

¹ Kingdom, 1995, apud Brelàz; Alves; Mendonça, 2006.

proceso decisorio de las instituciones públicas. La influencia de un grupo de interés es mayor cuanto mayor es el acceso al administrador público y cuanto mayor es la percepción del administrador de la importancia de ese grupo de interés en relación a otros actores del espacio de la organización (Nicholson-Crotty, 2004).

En el contexto del *advocacy* surge la acción de hacer *lobby*. De acuerdo con la literatura norteamericana, los términos *advocacy* y *lobbying* muchas veces son empleados como sinónimos, pero poseen diferencias significativas. Por *advocacy* podemos entender el acto de identificar, adoptar y promover una causa. Es un esfuerzo para conformar la percepción pública o conseguir algún cambio, sea o no por alteración de la ley. *Lobbying* es una forma específica de *advocacy* realizada con el fin de influir en las políticas públicas y en la legislación (Avner, 2001; Berry, 1977; Boris; Krehely, 2003).

En el caso brasileño, los conceptos de *advocacy* y *lobbying* no son claros y son empleados muchas veces como sinónimos (Verlas, 2007). De acuerdo con el *Diccionario Houaiss de lengua portuguesa* (2006), *lobby* significa «actividad de presión de un grupo organizado (de interés, de propaganda, etc.) sobre políticos y poderes públicos, que tiene como objetivo ejercer sobre ellos cualquier influencia a su alcance, pero sin buscar el control formal del gobierno; campaña, lobismo». Según Pereira Rodrigues (2000, p.5):

La palabra *lobby* tiene su origen en Inglaterra... El uso moderno de la palabra, no obstante, se remonta al siglo XIX en los Estados Unidos... los cazadores de privilegios eran llamados *lobby agents*, o agentes de vestíbulo. Tres años después, el término se abrevió en *lobbyists* y en Washington era empleado con frecuencia como una expresión de desdén. De un lado para otro, el término «pegó», pasando a ser empleado no sólo en Inglaterra y en Estados Unidos, sino en la mayor parte de las democracias.

La discusión del término *lobbying* en Brasil es compleja, pues no hay estudios que profundicen sobre el tema (Aragão², 1994; Rodrigues³, 1982; Toledo⁴, 1985, apud Oliveira, 2005) y existe un enorme desconocimiento sobre esa actividad, así como un estigma de marginalidad, que, aliado a la ausencia de informaciones dignas de confianza, desanima a los investigadores y contribuye a mantener esa cuestión en una «especie de limbo teórico» (Oliveira, 2005). En muchos casos es utilizado como sinónimo de presión, tráfico de influencias o corrupción, siendo visto, en general, como una práctica exclusiva de grupos de interés, como grandes corporaciones que usan su poder económico para alcanzar determinados objetivos. No obstante, esa visión está equivocada, pues hay

² ARAGÃO, Murillo (1994), *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender lícitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese.

³ RODRIGUES, Leda B. (1982), *Grupos de Pressão e grupos de interesse. Curso de Introdução à Ciência Política*, Unidade VI. Brasília: Ed. UnB.

⁴ TOLEDO, Gastão A. (1985), *Grupos de Pressão no Brasil*. São Paulo: Instituto dos Advogados de São Paulo.

actividades de *lobby* realizadas en el país sin la violación de las leyes (Oliveira, 2005; Pereira Rodrigues, 2000; Mancuso, 2004).

Para Pereira Rodrigues (2000), ninguna actividad de *lobbying* podría ser más legítima que la ejercida por grupos organizados de la sociedad civil, pues se trata de una «presión» hecha de abajo a arriba, del ciudadano al gobernante, en defensa de una causa común o del bien público. Mancuso (2004) también afirma que no es necesario erradicar la acción de *lobbies* que no van en contra de las leyes del país, pues pueden ser útiles para mejorar la calidad de las decisiones políticas en la medida en que incorporan al proceso de toma de decisiones a diferentes actores sociales y diferentes puntos de vista.

CUESTIONAMIENTOS AL *ADVOCACY* DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Al comparar este tipo de actividad en los Estados Unidos y en Brasil, vemos que, en el primero, *lobbying* es una actividad legalizada y regulada por la *Lobbying Disclosure Act*, aprobada por el Congreso norteamericano en 1946 y reformada en 1995 (Grobman, 2004), realizada no sólo por organizaciones de la sociedad civil, sino también por empresas y sus representantes sectoriales. En Brasil, eso no ocurre. Como en Estados Unidos las organizaciones de la sociedad civil que hacen *lobbying* deben registrarse en el gobierno, es posible medir la cantidad de ellas que actúan para influir directamente. Como ese requisito no es necesario en Brasil, es difícil conocer el número real de organizaciones que actúan en esa esfera y evaluar la evolución de ese tipo de mecanismo y su influencia real como mecanismo de control social y propulsor de los principios de la democracia deliberativa.

Algunos científicos políticos y sociales discrepan sobre los beneficios del *advocacy* y del *lobbying* realizados por organizaciones de la sociedad civil. Por un lado, se destaca el papel de esas organizaciones como actores relevantes en el fortalecimiento del proceso democrático y de las características cívicas de los ciudadanos (Berry, 1977; Eisenberg, 2004) y como forma de corregir una representación política desequilibrada, al asegurar que un grupo mayor de intereses es oído (Jenkins, 2006). Por otro, algunos académicos analizan la legitimidad y la representatividad de esas organizaciones que supuestamente hacen *advocacy* por el interés de la mayoría. ¿Cuáles son esos intereses? ¿Quién los define? ¿A quién representan esas organizaciones? Esas son preguntas importantes para evaluar el beneficio o no de ese tipo de actividad (Boris; Krehely, 2003). Jenkins (2006) también suscita esa cuestión al afirmar que la concepción de interés público del *advocacy* de las organizaciones de la sociedad civil fue abordada en diversas circunstancias, partiendo de la pregunta «¿Quién es el que define lo que es bien público?», pues lo que es considerado bien público por una persona puede ser mal público para otra.

De acuerdo con Skocpol (2003), en las últimas décadas ocurrieron cambios significativos en el modelo de implicación cívica de los ciudadanos norteamericanos y, en consecuencia, en la democracia. Los ciudadanos están cada vez menos implicados en conformar los asuntos de interés general, disminuyendo su poder sobre los líderes y las instituciones. También, cada vez más los individuos dejan de participar en las asociaciones (*membership organizations*), para simplemente donar recursos a organizaciones de *advocacy* que, muchas veces, no tienen miembros y son administradas por un pequeño grupo profesionalizado, que toma decisiones importantes sin tener la legitimidad de las asociaciones, y, en muchas ocasiones, sirven como un tipo de «voz política» para que los *wealthy americans* manifiesten sus intereses en la sociedad. Para Skocpol, una sociedad civil democrática es aquella en la que individuos y grupos sociales influyen en el gobierno y en la vida pública.

Esa tendencia preocupa a analistas contemporáneos de diferentes espectros políticos, que afirman que hubo un enorme crecimiento de *advocacy* en Estados Unidos, que sobrecargó el sistema político norteamericano, produciendo parálisis política, debilidad de la autoridad, descrédito político y estancamiento económico (Huntington⁵, 1982; M. Olson⁶, 1982; Rausch⁷, 1994, apud Jenkins, 2006).

En contraposición, Fiorina (1999) analiza el lado negativo del compromiso cívico y del acto de hacer *advocacy*. Para la autora, la disminución de la implicación cívica identificada en los últimos años en Estados Unidos puede no ser algo negativo, más bien al contrario. Muchas veces, personas y organizaciones que aprovechan la oportunidad de participar en el proceso político no son representantes de la mayoría de la población. Cuando la implicación es hecha por una minoría de «puntos de vista», surgen, obviamente, problemas de representatividad. Esa participación debe ser representativa de la mayoría y no de algunos grupos minoritarios. Siendo así, es posible identificar un conflicto entre compromiso cívico y democracia representativa. Según Boris y Krehely (2003, p. 325),

los cambios en la realidad cívica, política, económica y social, añadidos a las nuevas tecnologías desarrolladas en la última década, dieron como resultado nuevas formas en las que las organizaciones hacen *advocacy* y los ciudadanos participan en el proceso político. El beneficio social de esas nuevas formas de *advocacy* y participación cívica puede discutirse, pero su influencia es incuestionable y merece investigaciones futuras (*traducción del autor del artículo*).

Si, por un lado, el proceso de *advocacy* por parte de las organizaciones de la sociedad civil estimula y fortalece el proceso político, la discusión de los ciudadanos implicados en la esfera pública, por otro, puede servir para la representación de intereses de determinado grupo, que no son necesariamente intereses

⁵ HUNTINGTON, Samuel P. (1982), *American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

⁶ OLSON, Mancur (1982), *The rise and decline of nations*. New Haven: Yale University Press.

⁷ RAUSCH, Jonathan (1994), *Demosclerosis*. New York: New York Times Books.

dirigidos al bien público, difícil también de definir. Democracia puede ser la representación de pequeños grupos, pero es fundamental garantizar que la participación de la sociedad civil sea hecha de forma transparente, organizada, permitiendo que distintas voces sean oídas, sobre todo las más débiles, y regulada, a fin de evitar abusos (Brelàz, 2007). Sin embargo, es indiscutible que los grupos de *advocacy* de la sociedad civil son importantes actores en la mejora de instituciones políticas y administrativas de diversos países, mediante su presión por una mayor transparencia, patrones éticos de actuación y excelencia en la gobernanza (Brinkerhoff; Goldsmith, 2004).

ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y CONTROL SOCIAL BAJO LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA DEL ESTADO

El papel del control social en la literatura brasileña surge con fuerza en el contexto de reforma del Estado en la década de los 90. Para Bresser Pereira (2001), después de evaluar las razones que condujeron a la crisis y a la posterior reforma del Estado, sería importante analizar el papel de la sociedad civil y sus organizaciones en ese proceso y la importancia de la democratización de la sociedad civil para su fortalecimiento y el del Estado. La participación de la sociedad civil en la reforma del Estado busca fortalecerlo y no reducirlo al mínimo. Ante un escenario de desafíos y transformaciones sociales acentuados por el progreso tecnológico, la sociedad civil asumió un papel estratégico en la reforma de las instituciones básicas y, para eso, fue necesario que se democratizase, en un proceso que continúa en marcha hoy en día.

Es importante observar que para Bresser Pereira, el contexto de un Estado reformado hace posible que la sociedad civil deje de ser pasiva y dominada por el Estado o el mercado, pasando a buscar, activamente, reformas del Estado y del mercado.

Es en ese contexto en el que se encuentran organizaciones de *advocacy* de la sociedad civil, intentando llamar la atención sobre diversas problemáticas, presionando para realizar cambios y controlando la actuación del Estado. Por tanto, sería fundamental construir un nuevo modelo de gobernabilidad que tenga en cuenta los temas de su reconstrucción (Estado), para fortalecerlo y para consolidar democracias creadas recientemente. Por ese motivo, Bresser Pereira (2001, pp. 84, 92) no considera los movimientos de reforma del Estado y de fortalecimiento de la sociedad civil como un proceso de debilitamiento del Estado.

La sociedad civil no se fortalece a expensas del Estado. La sociedad civil tenderá a ser más fuerte cuanto más fuerte (más dotado de gobernanza y gobernabilidad democrática) sea el Estado. La sociedad civil no sustituye al Estado, sino que crece y se fortalece con él.

Siguiendo esa línea, intelectuales, gobernantes y gestores públicos que constituyeron el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

(CLAD) creen que el gran desafío de la gobernabilidad democrática es hacer la gestión pública más efectiva en relación a los resultados de sus políticas y más responsable en la relación con los ciudadanos y con la sociedad civil como un todo. De esa forma, los mecanismos de control social y responsabilización política (*accountability*) son fundamentales para la construcción de una gobernabilidad democrática y consistente (CLAD, 2000).

La literatura sobre *accountability* trata del control de los actos de los gobernantes en relación al cumplimiento del programa de gobierno, la corrupción o la preservación de derechos fundamentales de los ciudadanos.

Más recientemente, sin embargo, ese tema ha sido estudiado en su intersección con la reforma del Estado, analizándose cómo el perfeccionamiento de las institucionales estatales puede contemplar, al mismo tiempo, la mejoría del desempeño de los programas gubernamentales y su mayor transparencia y responsabilización del poder público frente a la sociedad (Abrucio; Loureiro, 2005, p. 75).

Ese perfeccionamiento dependería también de la actuación de grupos de *advocacy* de la sociedad civil, que demandan cada vez más una Administración Pública profesionalizada, que sirviese a los propósitos de responsabilización de la Administración Pública basados en la transparencia de informaciones, en la introducción de la lógica de resultados y, finalmente, en la competencia administrada (CLAD, 2000).

El control social por parte de las organizaciones de la sociedad civil se convierte en fundamental en ese nuevo modelo. Se trata, sin embargo, como es definido por Leach (2006), de un proceso colaborativo y deliberativo junto a la Administración Pública, y no de una distorsión conflictiva. Los gestores públicos deben actuar en concordancia con el interés público. No obstante, no ocurre siempre, pues muchos políticos se guían por el deseo particular de su reelección y muchos funcionarios por el deseo de aumentar su influencia; o sea, ambos pueden guiarse por sus intereses personales. Por eso, se hace necesario el control social por parte de grupos de *advocacy* de la sociedad civil para que esta imponga mecanismos de control público de políticos y funcionarios. Además, tal participación permite que gobierno y sociedad civil participen, conjuntamente, en la elaboración e implementación de políticas públicas.

Las elecciones regulares han sido, tradicionalmente, la principal forma de responsabilización de los gobernantes. Pero, las elecciones no son las únicas herramientas de control social; otros mecanismos son necesarios para garantizar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública y el fortalecimiento de la democracia. El proceso electoral no obliga a que los gobernantes cumplan las promesas hechas en las campañas electorales. Si consideramos que la idea de *accountability* presupone una rendición continua de cuentas por parte de los gobernantes, es fundamental que se establezcan otros mecanismos durante los mandatos.

La responsabilización por medio del control social se consigue cuando los ciudadanos y las organizaciones formadas por ellos son los controladores de

los gobernantes no sólo durante el proceso electoral, sino también durante el mandato. Mecanismos como la participación en la definición de directrices presupuestarias en el llamado «presupuesto participativo», en la participación en los consejos municipales, de los estados y nacionales de políticas sectoriales, en la gestión de servicios sociales, en la fiscalización de órganos gubernamentales o en la utilización de referendos y plebiscitos. De acuerdo con el CLAD, el éxito de la responsabilización por el control social depende de cuatro variables: a) establecimiento de una articulación con las instituciones de la democracia representativa; b) fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado por medio de la profesionalización de sus funcionarios; c) un diseño organizacional del Estado que permita la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil, facilitando una mayor aproximación entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil; y d) difusión amplia y transparente de la informaciones.

Accountability, responsabilidad y responsabilización: todos estos conceptos implican establecer algunos límites al comportamiento de los agentes públicos; lo que cambia es en qué aspectos y con qué intensidad son controlados. ¿Se trata, por ejemplo, de un control enfocado a impedir la corrupción y el favoritismo o enfocado a la especificación de los objetivos y las políticas desarrolladas por los funcionarios? Lo que transforma las coacciones en control democrático es la imposición por un actor político democrático: tanto el ciudadano como los representantes electos. Puede ser hecho por el ciudadano, actuando sólo o en grupos de *advocacy* de la sociedad civil, por los legisladores electos o por los representantes del Ejecutivo.

De acuerdo con Gruber (1988), el control social sobre las burocracias puede conseguirse de cinco formas, implicando cada una de ellas perspectivas diferentes sobre por qué se debe controlar a los burócratas y sobre cómo hacerlo: control por la participación (dirigido al proceso de decisión); control mediante relaciones de clientela (dirigido al proceso de decisión hecho en las agencias administrativas); control por el interés público (garantizar que las políticas estén de acuerdo con los intereses del colectivo y en mecanismos de responsabilización); control por *accountability* (centrado en el procedimiento, códigos de ética y servicios de defensores, entre otros, y no tanto en el resultado); y autocontrol (el control emerge de un proceso por medio del cual los funcionarios son capaces de distinguir cuáles son los límites, en términos del comportamiento, que la sociedad tolerará y actúan dentro de esos límites).

REFLEXIONES SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y EL CONTROL SOCIAL

Los procesos de reforma gerencial del Estado iniciados en la década de los 80, que se difunden por diversos países en las décadas siguientes, llevaron a resultados muy diferentes en lo que concierne a sus objetivos. Y eso porque, al contrario de lo que sugiere la retórica de algunos, esos procesos reformistas

tuvieron tanto orígenes distintos como evoluciones propias. Así, resulta difícil afirmar que existe una convergencia paradigmática en torno al movimiento de reforma del Estado (Dent, 2003).

De acuerdo con Pollit y Boukaert (2005), un factor que tiene una gran importancia en la evolución de la reforma del Estado en distintos países es el sentimiento de «propiedad» del propio proceso, o sea, de las diferentes implicaciones de los múltiples actores. Y eso tiene mucha relación con los objetivos de la Reforma y también con cómo ella es percibida como amenaza o como refuerzo de los intereses establecidos. Así, siguiendo aún a esos autores, debe hacerse una distinción entre gobiernos que buscan sólo «modernización» –reformular un Estado aún fuerte– y aquellos que intentan una reforma más profunda, para crear un Estado «mínimo» o apenas un «vigía nocturno» (2005, p. 94), esto es, iniciar un gran proceso de privatizaciones. Claro está que en el caso de aquellos que buscan crear un Estado mínimo, las resistencias serán mayores.

Además de eso, se debe prestar atención a las reglas institucionalizadas en cada sociedad, que conceden mayor o menor sentimiento de participación a las personas en la gobernanza de sus naciones. Cuando, por un lado, las reformas parecen surgir de un amplio consenso en la opinión pública, adquieren legitimidad ante la burocracia que debe implementarlas; por otro, si las reformas son percibidas como instrumentos doctrinarios de un único segmento o grupo, la burocracia tiende a resistir por medio de un rechazo a esas mismas reformas, considerándolas imposiciones externas que deben ser postergadas o mitigadas al máximo posible (Pollit; Boukaert, 2005).

A diferencia de cierto pensamiento optimista que emerge de las visiones del CLAD, la adhesión a las reformas no se garantiza *per se*, sino por un amplio esfuerzo de convencimiento de la opinión pública. Y ese es un proceso cuyo espacio es la propia sociedad civil. Así, más que de *watchdogs*, guardias atentos al comportamiento de las burocracias, las organizaciones de la sociedad civil deben integrarse en un proceso mayor de construcción de las políticas de reforma.

ORGANIZACIONES DE ADVOCACY Y CONTROL SOCIAL: ¿FUNDAMENTALES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA?

La actual democracia representativa brasileña da señales claras de agotamiento y limitación en términos de ampliación de principios democráticos. La mayor participación de la sociedad civil se convierte en una pieza clave fundamental para la consolidación de esos principios (Tenorio, 2007). Esa mayor participación surge no solamente para legitimar el poder gubernamental por el voto, sino como forma de controlar al gobierno, permitiendo, simul-

táneamente, que este se abra a la influencia de la sociedad civil (Hirst⁸, 1992, apud Tenorio, 2007).

En ese contexto, ¿cuál es la importancia real del *advocacy* en políticas públicas y en el control social hecho por organizaciones de la sociedad civil? ¿Cuáles las consecuencias positivas y negativas para la democracia? ¿Cuál es su papel en un contexto de democracia deliberativa? Las organizaciones de la sociedad civil son parte de la esfera pública, red donde se comunican informaciones y puntos de vista⁹ y tienen un papel importante en la construcción de una democracia deliberativa. Ese tipo de democracia presupone un proceso de discusión, entre los ciudadanos y sus líderes, de asuntos de interés para la población, como leyes y políticas públicas. Se defiende la idea de un gobierno en el que se puedan formular argumentos, oír y dialogar, permitiendo la creación de leyes por un proceso democrático legítimo. No obstante, es importante resaltar que no son los ciudadanos los que toman las decisiones; estas son tomadas por el proceso político institucionalizado, pero los ciudadanos participan del proceso de discusión que lleva a la toma de la decisión (Habermas, 1996).

Cohen y Arato (1992, p. IX) refuerzan la cuestión del espacio público y la participación de asociaciones de la sociedad civil como la característica de los «nuevos» movimientos sociales. Siendo así:

espacios públicos, instituciones sociales (prensa escrita, comunicación de masas), derechos (de asociación, de libertad de expresión, de reunión), instituciones políticas representativas y un sistema legal autónomo, todos ellos son objeto de movimientos sociales que buscan influir en las políticas o iniciar cambios.

Dryzek (2000) resalta que la legitimidad democrática pasó a ser vista, a partir de la década de los 90, como la habilidad o la oportunidad de participar de una efectiva deliberación de aquellos que están sujetos a las decisiones colectivas. Siendo así, la deliberación como un proceso social se distingue de otras formas de comunicación, pues aquellos que deliberan son receptivos a modificar sus decisiones y preferencias mediante la persuasión, en vez de por la coacción o la manipulación. De esa forma, el control democrático pasa a ser ejercido de hecho por ciudadanos competentes, no siendo solamente un control simbólico.

El proceso de conversaciones deliberativas no es sólo el proceso de discutir, argumentar, a fin de convencer a la otra parte de determinado punto de vista, sino que incluye también la negociación, que es un intercambio de amenazas y promesas (Elster, 1998). Sin embargo, sería posible tener un proceso deliberativo con éxito si este estuviera basado en la argumentación y en la discusión. Gambeta

⁸ HIRST, Paul (1992), *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

⁹ La esfera pública puede ser descrita como una red donde se comunican informaciones y puntos de vista, expresando actitudes positivas y negativas. Esas corrientes de información son sintetizadas en el proceso, formando varias «opiniones públicas» (HABERMAS, 1996).

(1998) llama la atención sobre los puntos negativos del proceso deliberativo, como la cooptación de las partes más débiles y la manipulación de informaciones por los *lobbies*. Sin embargo, el autor cree que el proceso deliberativo tiene más puntos positivos que negativos para la calidad y la legitimidad de las decisiones, como: 1) nuevas y mejores soluciones para diferentes problemas; 2) resultados más justos, pues protege a los grupos más débiles; 3) «dilución» de intereses individuales; y 4) decisiones más legítimas, hasta para las minorías.

Avritzer (2002), al estudiar América Latina, propone una concepción que une el surgimiento de la democracia política a la formación de una esfera pública en la que los ciudadanos participan como iguales y pueden argumentar sobre proyectos colectivos para la sociedad y orientar la decisión de políticas. El autor afirma que la democratización es el resultado de transformaciones en el espacio público y que la total democratización es resultante de la capacidad de transformar prácticas informales en una forma pública de toma de decisiones, o sea, en formas de democracia deliberativa.

CONSIDERACIONES FINALES

Este capítulo buscó, con una amplia revisión de la literatura, mostrar elementos para comprender el papel del *advocacy* y el control social de las organizaciones de la sociedad civil, describiendo una comparación entre esas formas de actuación. Los estudios sobre *advocacy* se concentran en Estados Unidos, país de amplia participación de organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública y de gran tradición en *advocacy*. Sin embargo, la realidad de Estados Unidos, con diferente contexto histórico y legislación, llama la atención sobre la necesidad de estudios más profundos para entender y conceptualizar el significado de *advocacy* en la realidad brasileña, considerando que esta no tiene como característica histórica la amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil en la conformación de las características políticas, económicas y culturales del país. El papel de *advocacy* de esas organizaciones es reciente, pos-dictadura militar, y aún sujeto a críticas y estigmas. En contraposición, la literatura sobre control social en Brasil está ligada a los amplios estudios desarrollados a partir de la década de los 80 sobre la reforma del Estado y el papel de la sociedad civil en ese proceso.

Desde el punto de vista de las organizaciones, hacer *advocacy* es una forma de consolidarse en su campo de actuación buscando influir en su ambiente. Hay indicios de que es difícil para las organizaciones obtener éxitos en la modificación de su ambiente y en la difusión de sus causas. Sus agendas pueden seguir valores muy universales, que se distancian de problemas nacionales más específicos, o de las dificultades prácticas de implementación de esas agendas. Esa dificultad, asociada al difícil control y evaluación del impacto de sus actividades, puede poner en riesgo su legitimidad y su acceso a los recursos financieros (Breláz; Alves; Mendonça, 2006).

También, ese estudio muestra que el *advocacy*, entendido como el acto de identificar y fomentar una causa buscando cambios, realizada por esas organizaciones, tiene mucha importancia en un contexto de democracia deliberativa, pues esas organizaciones pasan a ser agentes de deliberación, discusión y control social de políticas públicas de interés para los ciudadanos, lo que fortalece y legitima el proceso democrático.

Merece la pena resaltar que para que ese proyecto sea de hecho democrático, es fundamental encontrar mecanismos que garanticen la participación de organizaciones que sean portavoces del pluralismo y de la diversidad existente en la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando L. y LOUREIRO, Maria R. (2005), «Finanças Públicas, democracia e *accountability*», en BIDERMAN, Ciro y ARVATE, Paulo (orgs.), *Economia do setor público*. Rio de Janeiro: Campus.
- ALVES, Mário A. (2004), «O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização», *Organizações & Sociedade*, vol. 11, Edição Especial: 141-154.
- ANDREWS, Keneth y EDWARDS, Bob (2004), «Advocacy Organizations in the U.S. Political Process», *Annual Review of Sociology*, vol. 30: 479-506.
- AVNER, Marcia (2002), *The Lobbying and Advocacy Handbook for Nonprofit Organizations: Shaping Public Policy at the State and Local Level*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.
- AVRITZER, Leonardo (2002), *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- BARRETO, Osvaldo (2000), «Terceiro Setor: um novo espaço de sociabilidade pública?», *Bahia Análise & Dados*, vol. 9, n. 4: 109-118.
- BERRY, Jeffrey (1977), *The Interest Group Society*. New York: Longman.
- BORIS, Elizabeth T. y KREHELY, Jeff (2002), «Civic Participation and Advocacy», en Lester, SALAMON, M., *The State of Nonprofit America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- BRELÀZ, Gabriela de (2007), «Advocacy das organizações da sociedade civil: um estudo comparativo entre Brasil e Estados Unidos», *Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo*. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.
- BRELÀZ, Gabriela de; ALVES, Mario A. y MENDONÇA, Patricia (2006), «Advocacy das organizações da sociedade civil e sua importância para a Democracia em un contexto local», en *Colóquio Internacional sobre Poder Local*. Salvador: UFBA.

- BRESSER Pereira, Luiz C. (2001), «Sociedade civil:sua democratização para a reforma do Estado», en BRESSER PEREIRA, Luiz C.; WILHEIM, Jorge y SOLA, Lourdes (orgs.), *Sociedade e Estado em transformação*. São Paulo: Unesp.
- BRINKERHOFF, Derick W. y GOLDSMITH, Arthur (2004), «Good Governance, Clientelism and old Patrimonialism: New Perspectives on Old Problems». *International Public Management Journal*, vol. 7, n. 2: 163-185.
- CARDOSO, Ruth (2004), «O Terceiro Setor na ordem do dia», *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 de septiembre de 2004. En línea: <<http://www.comunidades.org.br/>>. (consulta: 30 de mayo de 2006).
- COHEN, Jean y ARATO, Andrew (1992), *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
- CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD (2000), «La responsabilización (accountability) en la nueva gestión pública latinoamericana», en Bresser Pereira, Luiz C., y CUNIL GRAU, Nuria *et al.* (orgs.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Udeba.
- DENT, Mike (2003), *Remodelling Hospitals and Health Professions in Europe: Medicine, Nursing and the State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- DICIONÁRIO HOUAISS. En línea: <<http://houaiss.uol.com.br/busca.jhtm>>. (consulta: 20 de enero de 2007).
- DICIONÁRIO MICHAELIS. En línea: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/ingles/index.php>>. (consulta: 20 de enero de 2007).
- DOWBOR, Ladislau (1995), *Q que é poder local?* São Paulo: Brasiliense.
- DRYZEK, John S., *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University.
- EISENBERG, Pablo (2005), «The Nonprofit Sector and the Will to Change», *New England Journal of Public Policy*. Boston, vol. 20, n. 6: 167-176, Fall 2004/ Winter 2005.
- ELSTER, Jon (1998), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERNANDES, Rubem C. (1994), *Privado porém público*. Rio de Janeiro: Relume.
- FIORINA, Morris (1999), «Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement», en FIORINA, Morris y SKOCPOL, Theda, *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- GAMBETA, Diego (1998), "Claro!": An essay on discursive machismo», en ELSTER, Jon, *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- GROBMAN, Gary M. (2004), *An Introduction to the Nonprofit Sector. A Practical Approach for the Twenty-first Century*. Harrisburg, PA: White Hat Communications.
- GRUBER, Judith (1988), *Controlling Bureaucracies: Dilemmas in Democratic Governance*. Berkeley: University of California Press.
- HABERMAS, Jürgen (1996), *Between Facts and Norms*. Cambridge: MIT Press.
- HALL, P. Dobkin (2005), «Historical Perspectives on Nonprofit Organizations in the United States», en *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- JENKINS, J. Craig (2006), «Nonprofit Organizations and Policy Advocacy», en POWELL, Walter W. y STEINBERG, Richard (eds.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- KEANE, John (1998), *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford: Stanford University Press.
- KINGDOM, J. (1995), *Agendas, Alternativas and Public Policies*. New York: HarperCollins.
- KORTEN, David C. (1990), *Getting tho the 21st Century. Voluntary Action and the Global Agenda*. Bloomfield, CT: Kumarian Press.
- LEACH, William D. (2006), «Collaborative Public Management and Democracy Evidence from Western Watershed Partnerships», en *Public Administration Review*, vol. 66: 100-110, diciembre.
- MANCUSO, Wagner P. (2004), «O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo», *Tese (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo*. São Paulo.
- NICHOLSON-CROTTY, Sean y NICHOLSON-CROTTY, Jill (2004), «Interest Group Influence on Managerial Priorities in Public Organizations», en *Journal of Public Administration Researc and Theory*, vol. 14, n. 4, octubre.
- O'NEILL, Michael (2002), *Third America: The emergence of the Nonprofit Sector in the United States*. (Revised Edition). San Francisco: Jossey-Bass.
- OLIVEIRA, Andréa C.J. (2004), «Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação no Brasil». *Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Universidade Estadual de Campinas*. Campinas.
- PEREIRA RODRIGUES, Ricardo J. (2000), «Desenvolvimento nas ações políticas da sociedade civil dentro e fora do Congresso Nacional». *Câmara dos Deputados*. Brasília. En línea: <<http://www.gov.br/internet/diretoria/conleg/estudos/006223.pdf>>. (consulta: 30 de mayo de 2006).

- POLLIT, C. y BOUKAERT, G. (2005), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank C. (1993), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview.
- SALAMON, Lester y ANHEIER, Helmut (1992), «In search of the nonprofit sector: the question of definitions», *Voluntas*, vol. 3, n. 2.
- SALAMON, Lester M. (2002), «The Resilient Sector: The State of Nonprofit America», en Salamon, Lester M. (ed.), *The State of Nonprofit America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- SKOCPOL, Theda (2003), *Diminished Democracy. From Membership to Management in American Civic Life*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- TENORIO, Fernando G. (org.) (2007), *Cidadanía e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: FGV, Editora Ijuí.
- TEODÓSIO, Armando dos Santos (2002), «O Terceiro Sector e a Provisão de políticas sociais: desafios, perspectivas e armadilhas da relação entre organizações da sociedade civil e Estado em Minas Gerais», *X Seminário sobre a Economia Mineira*. Diamantina, Anais.
- TOCQUEVILLE, Alexis (2003), *Democracy in America*. London: Penguin Group.
- VAN TUIJL, Meter (1999), «NGO's and Human Rights: Sources of Justice and Democracy», *Journal of International Affairs*, vol. 52, n. 2: 493-512.

CAPÍTULO 5

EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MECANISMO DE CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

Ricardo Ceneviva y Marta Ferreira Santos Farah

LA IDEA DE *ACCOUNTABILITY*

El concepto de *accountability*² es ampliamente empleado en las Ciencias Sociales. La extensa producción académica acerca del tema –tanto en la tradición anglosajona como, más recientemente, en la literatura de lengua portuguesa– en los últimos años es una constatación de su importancia. La idea de *accountability* está hoy presente en diversas áreas de las Ciencias Sociales: desde la Administración de Empresas hasta la Educación, pasando por la Administración Pública y la Ciencia Política. Sin embargo, una rápida revisión de los trabajos producidos revela que la definición del concepto carece aún de consenso en cuanto a su significado y de una clara delimitación teórica. Se percibe que la definición tiende a variar claramente no sólo de un autor a otro, sino también según la tradición disciplinar en la cual el trabajo se incluya.

La génesis de la noción de *accountability* es bastante discutida. Sin duda, todavía, la idea de *holding accountable* –o responsabilización³– gana centralidad en la historia política de los Estados Unidos. En el *Oxford English Dictionary*, se pueden encontrar tres términos sinónimos –*accountability*, *responsibility* y *answerability*–, que son definidos, como observó con precisión Jon Elster (1999), un tanto tautológicamente por medio de referencias recíprocas.

¹ Los autores agradecen a los profesores Fernando Abrucio, Marta Arretche y Maria Rita Loureiro que leyeron y comentaron versiones previas o parciales de este trabajo, como también a los participantes de la mesa «Fiscalização e Controle da Administração Pública», del II Encuentro Nacional de Administración Pública y Gobernanza en el cual fue presentado el trabajo.

² Aunque todavía no hay consenso en la traducción del término en portugués, en este trabajo se ha optado por emplear el término responsabilización. En ese sentido, los términos *accountability* y responsabilización son utilizados aquí, por cuestiones meramente estilísticas, como equivalentes.

³ N. de la T.: Esta palabra no existe en castellano, pero es utilizada por la doctrina española más cualificada, incluso en títulos de libros.

Que la idea de *accountability* se refiere al control y a la fiscalización de los agentes públicos, es en general aceptado. No obstante, cuando se trata de delimitar sus objetos, sujetos, medios e intención, el debate es bastante disputado.

Scout Mainwaring, en una interesante recopilación reciente sobre el tema, identifica cinco áreas de divergencia y disputa conceptual (2003, p. 9). La más fundamental y básica cuestión –de la cual parecen originarse las otras divergencias– se refiere a la intención y al contenido del concepto. ¿Qué mecanismos de control de los gobernantes y de la burocracia deben ser incluidos bajo la rúbrica de *accountability*? Para algunos autores, como Guillermo O'Donnell (1998; 1999; 2003), Charles Kenney (2003), Fernando Abrucio y Maria Rita Loureiro (2005) y el propio Mainwaring (2003, p. 7), únicamente los mecanismos de control formales e institucionalizados deben ser incluidos en la noción de *accountability*. Tales autores adoptan una noción de responsabilización que no comprende entre sus límites las relaciones informales de fiscalización y control, no considerando entonces, como agentes de *accountability*, a la prensa y a las organizaciones de la sociedad civil que normalmente se encargan de controlar y denunciar abusos y conductas impropias de agentes públicos en el ejercicio del poder. En ese sentido, los autores defienden una noción menos amplia de *accountability*.

Delmer Dunn (1999), Robert Keohane (2002) y Ronald Oakerson (1989), aunque no restringen las relaciones de fiscalización y control tan sólo a las formas institucionalizadas –y, por tanto, admitan un rol de relaciones mucho más amplio–, determinan que tales relaciones deben incluir necesariamente la capacidad de sanción a los agentes públicos. Según esos autores, *accountability* implica no sólo responsabilidad (*answerability*) del gobernante o del burócrata, sino también, y sobre todo, la capacidad del agente fiscalizador para pedir justificaciones de los agentes públicos por sus actos u omisiones y, eventualmente, de atribuirle algún tipo de sanción. Debe distinguirse, no obstante, que las sanciones aquí no se limitan a la letra de la ley, o sea, a las sanciones legales, sino que incluyen también sanciones simbólicas o de «carácter reputacional», en los términos de Keohane (2002), lo que de modo implícito engloba gran variedad de actores y actividades como agentes de fiscalización y control, además de las previstas en las relaciones institucionalizadas.

Hay todavía un tercer grupo de autores (Day y Klein, 1987; Fox y Brown, 1998; Paul, 1992) que admite cualquier actividad o relación de control, fiscalización y evaluación sobre agentes y organizaciones públicas como constituyentes del conjunto de mecanismos de responsabilización. En ese sentido, Samuel Paul (1992, p. 1047) afirma que:

Accountability significa mantener a individuos y organizaciones expuestos a ser responsabilizados por su comportamiento. *Accountability* pública se refiere al conjunto de abordajes, mecanismos y prácticas usadas por los ac-

tores interesados en garantizar un nivel y un tipo deseado de ejecución de los servicios públicos⁴.

La adopción de una concepción tan amplia como la formulada por Paul (1992) ocasiona una complicación adicional al esfuerzo ya de por sí problemático de delimitación del concepto de *accountability*, al incorporar mecanismos y actividades de control no intencionales, los cuales se muestran no susceptibles de ser adecuadamente identificados y evaluados. Como Robert Dahl (1989) demostró con éxito, la *accountability* sólo puede ser evaluada si las formas de control son intencionales, o sea, explícitamente concebidas para ese fin.

También cabe destacar que la idea de responsabilización excede a la idea de simple prestación de cuentas. La *accountability* no se limita a la necesidad de justificación y legitimación de la discrecionalidad de aquellos que ejercen el Poder Público en nombre de los ciudadanos, sino que también debe incluir la posibilidad de sanción. En compensación, no se puede subestimar la importancia de la actuación de las organizaciones de la sociedad civil y de la prensa en la fiscalización y en el control del ejercicio del Poder Público por los gobernantes y los burócratas.

Un segundo conflicto teórico entre los autores que se asoman al tema se refiere al objeto de los mecanismos de *accountability*. Para algunos autores (Kenney, 2003; O'Donnell, 1998; 2003), los mecanismos de *accountability* –*accountability* horizontal, en el caso específico de esos dos autores– se limitan al control y a la fiscalización de violaciones legales por parte de autoridades y agencias públicas. No obstante, la mayoría de la literatura examinada (Mainwaring, 2003; Abrucio y Loureiro, 2005; CLAD, 2000; Schmitter, 1999; Elster, 1999) sugiere que los mecanismos de *accountability* también comprenden la evaluación, el control y la sanción de acciones (u omisiones) políticas que no necesariamente impliquen delitos o infracciones legales. Parece bastante claro que la noción de *accountability* se refiere a la responsabilización política de gobernantes y funcionarios por sus actos y omisiones, y no solamente la responsabilización legal o jurídica. Asimismo, para los autores que pretenden abordar las intersecciones entre los mecanismos de *accountability* y la reforma del Estado y, de modo más específico, la ejecución de las políticas y programas gubernamentales (Abrucio y Loureiro, 2005; CLAD, 2000; Paul, 2002; Przeworski, 1996), la responsabilización política de autoridades y agencias públicas debe darse también en relación a su desempeño en el ejercicio del Poder Público.

Una tercera fuente de discrepancia analítica se refiere a la capacidad de sanción por parte de los mecanismos y agentes de *accountability*. Dunn (1999), Kenney (2003), Moreno *et al.* (2003) y Elster (1999) argumentan que

⁴ Traducción del autor; en inglés en el original: «Accountability means holding individuals and organizations responsible for their performance. Public accountability refers to the spectrum of approaches, mechanisms, and practices used by the stakeholders concerned with public services to ensure a desired level and type of performance».

un mecanismo de control y fiscalización sólo puede ser considerado instrumento de *accountability* si es capaz de imponer sanciones a los gobernantes y a los funcionarios sujetos a su escrutinio. O'Donnel (2003) y Schedler (1999), al contrario, alegan que algunos mecanismos de *accountability* se sustentan sólo por la capacidad de demandar justificación o prestación de cuentas de los agentes públicos por sus actos u omisiones –se limitan a la exigencia de *answerability*– sin tener necesariamente en su poder la capacidad de imponer algún tipo de sanción.

Mainwaring (2003, p. 13) elabora una distinción bastante prometedora con respecto a esa cuestión. Para el autor, los mecanismos y agentes de *accountability* pueden diferenciarse en base a su capacidad institucionalizada de imponer sanciones directa o indirectamente. Así, de acuerdo con Mainwaring, la *accountability* no puede limitarse a la exigencia de justificación o prestación de cuentas, sino que incluye inevitablemente alguna forma de sanción, incluso de manera indirecta. O sea, mecanismos de *accountability* limitados a funciones de evaluación y fiscalización, aunque no dispongan de capacidad de sancionar directa y formalmente a funcionarios y gobernantes, son incluidos en el conjunto de instrumentos de responsabilización desde el momento en que tengan en su poder la posibilidad de poner en marcha otras formas de sanción.

El Ministerio Público, por ejemplo, no tiene entre sus atribuciones la capacidad de castigar directamente a los gobernantes, funcionarios o agencias públicas; puede sólo poner en marcha el sistema judicial en este caso para tal finalidad. Igualmente, no es de competencia directa del *ombudsman* aplicar castigos a los agentes públicos que violaron normas o transgredieron reglas. Ambos, sin embargo, son incluidos por la mayoría de los autores en la relación de mecanismos de control de la Administración Pública.

Finalmente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti (2000; 2003) y Keohane (2002) argumentan que las sanciones, en el contexto democrático, no se limitan a las formas legales o institucionalizadas sino que, necesariamente, incluyen formas simbólicas de sanción política. Así, para los autores, como la vida política de los gobernantes depende del mayor número de votos que puedan obtener en las elecciones, las denuncias y exposiciones de transgresiones y delitos por parte de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación pueden acarrear costes indelebles en la reputación y en la credibilidad de esos políticos, comprometiendo su supervivencia política.

No obstante, merece la pena destacar que los mecanismos de control social no se limitan a las sanciones simbólicas, sino que también tienen la capacidad de activar mecanismos de sanción institucional, por el uso de los medios de comunicación, por la movilización en torno a demandas específicas o por la puesta en marcha de procedimientos judiciales, como denuncias al Ministerio Público, a las agencias estatales de control –como los Tribunales de Cuentas– o a los consejos de usuarios ligados a políticas específicas. Por tanto, detentan el

poder indirecto, aunque no institucionalizado, de imponer sanciones legales a funcionarios, gobernantes o agencias públicas.

Una cuarta área de disputa conceptual está relacionada con la discusión sobre la restricción de los mecanismos de *accountability* a las relaciones de tipo agente-principal. Moreno, Crisp y Shugart (2003) argumentan, explícitamente, que la noción de *accountability* se restringe a las relaciones de agencia, esto es, a las relaciones en la que un principal A encarga a un agente B para ejecutar una acción X en su lugar. O sea, para esos autores, el concepto se estructura sobre una tríada: principal-agente-acción. Y según esta formulación, solamente en los casos en que el principal A tiene la capacidad de responsabilizar y castigar directamente al agente B –mediante algún tipo de castigo, de separación automática o de la no renovación de su condición de agente– podría caracterizarse tal relación como una relación de *accountability*.

Otros autores, como Elster (1999) y Fearon (1999), también analizan el concepto de *accountability* en el contexto de las relaciones principal-agente, aunque no asuman, explícitamente, una posición sobre la posibilidad de extender las relaciones de *accountability* a otros tipos de convivencia que sean una relación de agencia.

La restricción de *accountability* a las relaciones de agencia llama la atención por un hecho evidente, pero poco abordado en la literatura: las relaciones de poder adquieren un carácter muy diferente en los casos en los que el principal tiene la posibilidad legal de ceder o prescindir del agente. Bajo tales circunstancias, el agente tiene incentivos claros para responsabilizarse por sus acciones. No obstante, Przeworski *et al.* (1999) muestran varias contribuciones que cuestionan la efectividad de tales incentivos –en particular en lo que se refiere a la relación entre electores y representantes políticos–.

Sin embargo, desde el punto de vista analítico, es digno de señalar que la limitación de los mecanismos de *accountability* a las relaciones principal-agente convierte en excesivamente limitado el concepto y deja de considerar algunas relaciones institucionalizadas de fiscalización y control entre agencias públicas u órganos estatales, ya que determinado agente u organización pública pueden encontrarse sujetos formalmente a fiscalización o al control de otros agentes estatales, de manera independiente de la existencia o no de una relación de agencia entre ambos. En el caso de que se reconociese esa reducción de los mecanismos de *accountability* a tan sólo las relaciones principal-agente, los controles judiciales, el Ministerio Público e igualmente los Tribunales de Cuentas –instituciones claves en las modernas democracias representativas como agentes que garantizan la responsabilidad política y la sanción legal– permanecerían excluidos de la noción de *accountability*. Por tanto, aquí se mantiene que las relaciones de agencia deben ser consideradas solamente un subconjunto de la lista de relaciones y actividades de control y fiscalización de la Administración Pública que integran los regímenes democráticos.

Un quinto campo de discusión se refiere a qué actores pueden ejercer el papel de agentes de *accountability*. De manera general, se puede afirmar que los autores que adoptan concepciones más restrictivas de *accountability* (Kenney, 2003; Mainwaring, 2003; Abrucio y Loureiro, 2005) admiten solamente a actores institucionales como agentes de responsabilización, mientras que autores que optan por nociones más amplias de *accountability* (Paul, 1992; Smulovitz y Peruzzotti, 2000; 2003) consideran un mayor número de actores y organizaciones, institucionales o no, como agentes de *accountability*.

Moreno *et al.* (2003), como consecuencia de la noción de *accountability* limitada a las relaciones principal-agente que adoptan, restringen la gama de agentes de control: a) a los electores ante quien los gobernantes electos deben responsabilizarse; b) a los políticos ante quien los funcionarios deben responder; c) al Parlamento (o a los parlamentarios) frente a quien los ministerios y los ministros deben responsabilizarse en las democracias parlamentarias; y d) a otros principales en las relaciones de agencia presentes en las burocracias estatales. Moreno *et al.* excluye, de modo explícito, a otras agencias e instituciones estatales que son independientes entre sí, aunque están formalmente concebidas para fiscalizar y controlar a individuos y organizaciones públicas.

Kenney también deja fuera a las agencias estatales de fiscalización pero, en contraposición, incluye a los órganos con poder de sanción —como el Judicial—. O'Donnell considera no sólo a las agencias y órganos de fiscalización, sino también como agentes de *accountability* horizontal a los principales en el caso de las relaciones de agencia y el Poder Judicial; no obstante, según O'Donnell, esos actores institucionales pueden considerarse agentes de control solamente cuando están encargados de fiscalizar y castigar violaciones legales. En todo caso, Mainwaring (2003, p. 16) entiende que esos mismos actores institucionales pueden ser considerados agentes de control; por tanto, al contrario que O'Donnell, argumenta que la actividad de control no debe limitarse a las transgresiones legales.

De acuerdo con la noción de *accountability* adoptada en este capítulo, se admite una comprensión más amplia de cuáles son los actores que pueden ejercer el papel de agentes de responsabilización. Como Smulovitz y Peruzzotti, se entiende que no sólo actores institucionales puedan o deban desempeñar funciones de fiscalización y control del Poder Público, sino que, merece la pena repetir, defendemos que también asociaciones de ciudadanos o usuarios de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación pueden encargarse de la tarea de velar por la Administración Pública. A este respecto, cabe retomar, nuevamente, la categorización propuesta por Mainwaring (2003, p. 13), que diferencia a los agentes de acuerdo con su capacidad de imponer sanciones directa o indirectamente. Desde esa óptica, los actores de la sociedad civil, aunque limitados a las funciones de fiscalización y evaluación, ya que no disponen del poder de imponer sanciones directa o legalmente, tienen a su disposición el recurrir al Ministerio Público o al Poder Judicial. Estos, cuando se ponen en marcha, pueden actuar como agentes sancionadores.

TIPOLOGÍAS Y MODELOS DE *ACCOUNTABILITY*

Guillermo O'Donnell (1998; 1999; 2003) fue, seguramente, el pionero en la distinción y conceptualización de diferentes formas de *accountability*. Su clasificación, considerada hasta hoy una de las principales referencias en la literatura de Ciencia Política, establece una diferenciación entre *accountability* vertical y *accountability* horizontal.

La *accountability* vertical se refiere a las actividades de fiscalización de los ciudadanos y de la sociedad civil que pretenden establecer formas de control ascendente sobre gobernantes y funcionarios. De acuerdo con O'Donnell, tales actividades comprenden: el proceso electoral, «presumiblemente la principal faceta de la *accountability* vertical»⁵; instrumentos de democracia directa, como plebiscitos y consultas públicas; y acciones de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación que busquen mostrar transgresiones y delitos cometidos por agentes públicos en el ejercicio del poder.

La *accountability* horizontal, según O'Donnell, se da por medio de los mecanismos institucionalizados de control y fiscalización recíprocos, en forma de frenos y contrapesos, entre los Poderes (o *Checks and Balances*, como, a partir de Madison, fueron conocidos tales mecanismos en la literatura de tradición anglosajona), pero también mediante la actuación de otras agencias gubernamentales que tienen como finalidad específica la evaluación y la fiscalización del poder público y de otros órganos estatales, como los Tribunales de Cuentas en Brasil.

La clasificación de O'Donnell marcó sin duda un punto de no retorno en la literatura, estableciendo, como fue observado por Mainwaring (2003, p. 20), una nueva agenda para debates e investigaciones acerca de las formas no electorales de control sobre autoridades y organizaciones gubernamentales. No obstante, estudios de orientación empírica han puesto en evidencia algunas limitaciones y problemas de su conceptualización.

Moreno *et al.* (2003) argumentan que la clasificación formulada por O'Donnell y, en particular, su metáfora geométrica es poco esclarecedora de las relaciones de *accountability*. Pues, si, por un lado, la expresión *accountability* vertical revela una relación de jerarquía, esto es, una imagen de asimetría de poder bastante apropiada para las relaciones principal-agente, hasta igualmente para aquellas en las cuales el principal es considerablemente más débil que el agente, como en las relaciones electores-políticos, por otra, la imagen de *accountability* horizontal alude a una imagen de independencia y de semejanza que no se adecúa a las relaciones intra-estatales. Como sugieren Moreno *et al.*,

⁵ En palabras de O'Donnell, *arguably the main facet of vertical accountability* (1999, p. 30). Traducción de los autores.

muchas relaciones entre agentes públicos o entre agencias estatales son relaciones del tipo principal-agente, como, por ejemplo, aquellas entre políticos y funcionarios. En esos casos, la imagen de horizontalidad y simetría se revela inapropiada, pues no hay una relación de iguales o de independencia, sino, al contrario, se observa una relación de jerarquía que se encuadraría más adecuadamente en la imagen de verticalidad.

Finalmente, la correspondencia que O'Donnell establece entre relaciones horizontales y verticales, por un lado, y formas de *accountability* intraestatales y electorales (y societarias), por otro, se demuestra inadecuada desde ese punto de vista. Algunas relaciones intraestatales son, verdaderamente, verticales —esto es, jerárquicas (al menos en términos formales)—. Por esa razón, no se puede corresponder *accountability* horizontal a *accountability* intraestatal. Y, como ha observado Mainwaring (2003, p. 19), sería aún más problemático relacionar el par horizontal-vertical con la distinción basada en el lugar donde se encuentra el agente de control: en el Estado o en la sociedad, respectivamente.

En los últimos años, se ha asentado en la literatura la distinción y la definición de las formas de *accountability* basadas en el agente de control. El consejo científico del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2000), Mainwaring (2003) y Abrucio y Loureiro⁶ (2005) dividen la *accountability* democrática en dos grandes grupos: a) *accountability* electoral y b) *accountability* no electoral, o control institucional durante el mandato, en los términos de Abrucio y Loureiro.

Como hemos mencionado anteriormente, este capítulo se concentra en el examen de las formas de *accountability* no electorales —más específicamente de las formas que se convino en denominar responsabilización social y responsabilización por resultados— y sus interacciones con los demás mecanismos de *accountability*. Por consiguiente, el presente análisis tratará solamente del segundo componente de la *accountability* democrática citado por esos autores, la *accountability* no electoral.

Mainwaring (2003) divide la *accountability* intraestatal en tres tipos de relaciones entre agentes públicos o agencias gubernamentales y, por esa razón, en sus respectivas formas de control y fiscalización. Son:

- a) relaciones principal-agente: son aquellas en las cuales un principal A designa un agente B para cumplir determinada tarea, o un conjunto de tareas X, y, por tanto, goza de ascendencia jerárquica sobre él. En esos casos, el principal se encuentra en una posición propicia para controlar y, eventualmente, castigar al agente. Los cuerpos de funcionarios liga-

⁶ Más rigurosamente, ABRUCIO y LOUREIRO incorporan una tercera dimensión, poco citada en la literatura, a su modelo de *accountability*: «Reglas Estatales Intertemporales». Tal dimensión se refiere a la creación de reglas intertemporales que protejan los derechos básicos de los individuos y de la colectividad, normas que limiten el poder del gobernante, garantizando derechos básicos e inalienables.

dos al Ejecutivo o al Legislativo son los ejemplos clásicos de este tipo de relación⁷;

- b) el sistema legal y, en ocasiones especiales, otros actores estatales con poder de sanción son la segunda subdivisión de las formas intra-estatales de *accountability*. Tales actores no se encuadran en las relaciones de tipo principal-agente, pero podrían ser llamados agentes de sanción. Los más habituales son aquellos ligados al Sistema Judicial, pero bajo circunstancias especiales también el Legislativo puede actuar como tal. Por ejemplo, mediante las comisiones de investigación y, en último caso, por medio de procesos de *impeachment*⁸;
- c) y, finalmente, actores y agencias estatales con la función específica de fiscalizar y controlar a las autoridades y a las organizaciones públicas, como el *Governement Accounting Office*, en el caso de los Estados Unidos, o los Tribunales de Cuentas y el Ministerio Público, en Brasil, y también la figura del *ombudsman*, que ha proliferado en las Administraciones Públicas de muchas democracias.

El modelo desarrollado por el consejo científico del CLAD (2000), y posteriormente reformulado por Abrucio y Loureiro (2005), clasifica de otro modo las formas de responsabilización política no electorales, y, al hacerlo, permite integrar en el análisis formas no electorales de control por actores de la sociedad civil (aunque unidos a actores estatales). El modelo formulado por O'Donnell, con base en la analogía geométrica, así como la crítica enunciada por Mainwaring⁹ a ese modelo, como también otros análisis del modelo de O'Donnell desarrollados en la literatura, parecen ignorar el examen de las discusiones y de los instrumentos y condiciones que garantizan la *accountability* democrática en el campo de las políticas públicas. Esa es la principal razón para que nosotros adoptemos aquí el concepto de Abrucio y Loureiro de las distintas formas de *accountability* no electorales¹⁰: su modelo abre espacio para el examen de la *accountability* en el campo de las políticas públicas. El Cuadro 1 –adaptado de Abrucio y Loureiro (2005)– resume la taxonomía de los mecanismos de *accountability* democrática adoptada en el ámbito de este capítulo:

⁷ MORENO *et al.* (2003) limitan su comprensión de *accountability* a ese caso específico de las relaciones institucionalizadas de principal-agente.

⁸ KENNEY (2003) y O'DONNELL (1998; 1999) incluyen tanto las relaciones del tipo principal-agente, como el Sistema Judicial, como a otros agentes de sanción en su definición de *accountability* horizontal.

⁹ Una de las limitaciones del modelo de Mainwaring consiste en la oposición de *accountability* electoral exclusivamente a formas intra-estatales de *accountability*.

¹⁰ No trataremos de uno de los elementos integrantes del modelo propuesto por Abrucio y Loureiro (2005), las reglas estatales intertemporales, por el enfoque específico de nuestro análisis. Por ello, tal elemento no consta en el Cuadro 1.

Cuadro 1: *Accountability* democrática

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos	Condiciones
Proceso electoral	Sistema electoral y de partidos Debates y formas de difusión de la información Reglas de financiación de las campañas y Justicia electoral	Derechos políticos básicos de asociación, de votar y ser votado Pluralismo de ideas (creencias ideológicas y religiosas) Prensa libre y posibilidad de obtener diversidad de informaciones Independencia y control mutuo entre Poderes
Controles institucionales durante el mandato	Control parlamentario (controles mutuos entre los poderes, CPI, censura y aprobación de altos dirigentes públicos, fiscalización presupuestaria y de desempeño de las agencias gubernamentales, audiencias públicas, etc.) Control judicial (control de constitucionalidad, acciones civiles públicas, garantía de los derechos fundamentales, etc.) Control administrativo procedimental (tribunal de cuentas y/o auditoría financiera) Control de desempeño de los programas gubernamentales Consejo social (consejo de usuarios de los servicios públicos, plebiscito, presupuesto participativo, etc.)	Transparencia y veracidad de las informaciones públicas Burocracia regida por el principio de mérito (meritocracia) Predominio del imperio de la ley Existencia de mecanismos institucionalizados que garantizan la participación y el control de la sociedad sobre el Poder Público Creación de instancias que busquen la mayor participación posible de las decisiones («consensualismo»)

Fuente: Abrucio y Loureiro (2005)

El Cuadro 1 resume las formas de responsabilización que componen el conjunto de mecanismos de *accountability* democrática basados en una distinción de los instrumentos de control. Las formas de control relacionadas con la *accountability* no electoral son denominadas aquí controles institucionales durante el mandato. El proceso electoral es considerado por separado, pues se refiere a la *accountability* electoral, que no será objeto de examen directo en este capítulo. Ese cuadro no tiene pretensiones explicativas y, por tanto, no se deben relacionar de manera directa y mecánica los instrumentos de control y las con-

diciones para hacer efectivos tales instrumentos. Aquí se ha intentado tan sólo enumerar aquellas que parecen ser las principales condiciones para el éxito de su implementación y realización, condiciones esas que serán examinadas a continuación.

Según esa taxonomía, se pueden dividir los mecanismos de *accountability* durante los mandatos en cinco tipos. El primero de ellos es el *control parlamentario*, que consiste básicamente en la fiscalización y en la evaluación expresa del Ejecutivo por el Legislativo. Esa es una vía clásica de *accountability*, que tiene como premisa no sólo la separación de poderes, sino también, y sobre todo, el control mutuo entre Ejecutivo y Legislativo. Se constituye, de ese modo, en un mecanismo «horizontal»¹¹ de responsabilización, asentándose sobre el concepto liberal de limitación del poder.

Entre los principales instrumentos de control parlamentario destacan: la fiscalización presupuestaria, tanto sobre la elaboración del presupuesto como sobre su ejecución y posterior prestación de cuentas; la participación y la indagación en la nominación de los integrantes de la alta burocracia; la creación de comisiones de indagación para investigar posibles conductas sospechosas o actos de deshonestidad administrativa por parte de los gobernantes; y las audiencias públicas para evaluar no sólo leyes en debate en el Legislativo, sino, sobre todo, proyectos del Ejecutivo o programas en implementación. Tal instrumento, aunque poco utilizado en Brasil, se encuentra bastante consolidado en países con democracias más avanzadas y presenta la gran virtud de convertir el Legislativo en un foro de amplia deliberación pública y no sólo un lugar de debate entre gobierno y oposición.

Como recuerdan Abrucio y Loureiro, hay una serie de capacidades institucionales que deben ser examinadas para que el Parlamento tenga mucho éxito en el uso de esos instrumentos de fiscalización. Entre las principales podemos señalar la autonomía financiera y la calidad de su cuerpo técnico. No obstante, en el caso de que la propia clase política no le dé importancia a la actividad fiscalizadora –pues, electoralmente, puede no generar tantos dividendos como las actividades ejecutivas–, las otras condiciones no serán suficientes para habilitar al Legislativo como lugar por excelencia del control del Poder Ejecutivo.

La segunda forma indicada por los autores para fiscalizar ininterrumpidamente al Poder Público son los «controles judiciales». El aspecto fundamental de este tipo de control es verificar y garantizar que representantes políticos y funcionarios actúen bajo el imperio de la ley. O sea, que cumplan rigurosamente las leyes y las reglas establecidas. Por tanto, los tribunales analizan la legalidad de las medidas producidas por el Legislativo o por el Ejecutivo, y el Ministerio Público puede movilizar al Estado para que determinadas normas legales se cumplan. La intendencia funcional y la existencia de una burocracia merito-

¹¹ En este caso, la expresión horizontal se aplica, dado que en principio hay una relación simétrica entre los poderes, entre quien ejerce el control y aquel que es sometido al control.

crática dentro del Poder Judicial son condiciones fundamentales para el éxito de esa forma de control. Por último, cabe indicar que el Sistema Judicial puede funcionar como agente de sanción de los mecanismos de control social. Organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación, al no poseer la capacidad institucional de sancionar a las autoridades y a las organizaciones públicas, pueden activar indirectamente (por medio de delegación al Ministerio Público) los controles judiciales como instrumento de control.

Abrucio y Loureiro (2005, p. 84), siguiendo el modelo propuesto por el CLAD¹² (2000), consideran además al «control administrativo-financiero», también denominado control administrativo-procedimental de las acciones gubernamentales, un tercer instrumento de control institucional durante el mandato. En general, este tipo de fiscalización se refiere tanto a los mecanismos internos de la Administración –como comisiones de fiscalización y órganos de control– como a las auditorías independientes o a los Tribunales de Cuentas. La finalidad de esos instrumentos es no permitir el mal uso de los recursos públicos y, sobre todo, impedir la corrupción. En compensación, tales controles también buscan universalizar las reglas y los procedimientos burocráticos, evitando, de ese modo, posibles focos de patrimonialismo, clientelismo u otras formas de privatización del acceso a bienes públicos. Por tanto, tales instrumentos deben verificar si los recursos fueron empleados de la manera determinada por el presupuesto y por las normas legales más generales, tales como los límites de endeudamiento y la vinculación presupuestaria a determinadas áreas (salud, educación, etc.). En resumen, el punto central de ese instrumento de fiscalización es la integridad administrativa.

En cuarto lugar, en el modelo aquí adoptado destaca aquella que, según Abrucio y Loureiro (2005, p. 84), puede ser considerada una de las mayores novedades en términos de *accountability* democrática: la utilización del «control de desempeño o control de resultados» de la Administración Pública. Se trata de responsabilizar al Poder Público por el desempeño de las políticas, de los programas y de los proyectos gubernamentales.

El control y la fiscalización pueden ser hechos por órganos del propio Gobierno –desde el momento en que tengan autonomía para ello–, como las instituciones que, tradicionalmente, se han encargado del control administrativo-financiero, así como por funcionarios o técnicos contratados para tal finalidad, una vez que hayan sido formados para la realización de evaluaciones de resultados de las políticas públicas. Pero las evaluaciones también pueden ser hechas por agentes externos a la burocracia, como agencias independientes organizadas y financiadas por la sociedad civil. Es de esa peculiaridad de la que, como se comentará más adelante, pueden surgir frecuentes conflictos, ya que las preferencias de esos agentes son, frecuentemente, distintas y contradictorias.

¹² En el modelo inicialmente propuesto por el CLAD, esa forma de control era denominada «controles procedimentales clásicos» (CLAD, 2000, p. 21).

La novedad de los mecanismos de control por resultados, como destacan Abrucio y Loureiro, no incide tanto sobre los órganos fiscalizadores como sobre lo que se intenta fiscalizar. Los agentes públicos –sean funcionarios o representantes políticos– son evaluados sustantivamente por el cumplimiento de las metas propuestas. Además, un asunto que merece consideración, los beneficios de esa forma de control, como ha sido sugerido por la literatura, parecen no limitarse a las sanciones que los ciudadanos pueden imponer a los ocupantes de cargos públicos pero, sobre todo, al hecho de que tales instrumentos de fiscalización se guían por directrices que tienen el potencial de mejorar el debate público y, en ese sentido, valen no sólo como forma de control, sino también como aprendizaje cívico (Abrucio y Loureiro, 2005).

Por último, cabe mencionar los instrumentos de control durante el mandato ejercidos directamente (o semidirectamente) por la sociedad, los llamados mecanismos de control social¹³. Realmente, la participación de los ciudadanos también se puede dar en todas las demás formas de control consideradas hasta ahora: por medio de auditorías externas independientes, en las audiencias públicas en el Parlamento, en la definición de criterios que deben guiar el control por resultados de las políticas y de los programas públicos y en la participación en órganos de fiscalización administrativa y financiera. Además de esas formas de participación, hay canales y espacios específicamente vinculados a la responsabilización por medio del control social. Entre tales mecanismos se incluyen: las consultas populares (plebiscitos y referendos); consejos de políticas públicas de carácter consultivo o deliberativo; y la institución del defensor, como ocurre con la creación de la figura institucional del *ombudsman*.

El control social es una forma de *accountability* vertical que no se agota con el proceso electoral. Al contrario, se da de manera ininterrumpida sin, entre tanto, contraponerse a las formas clásicas de control. Efectivamente, como señalan Abrucio y Loureiro (2005, p. 85), está sujeto a las mismas condiciones que garantizan la calidad de los demás mecanismos de representación democrática, como el proceso electoral: información y debate entre los ciudadanos, instituciones que hagan viable la fiscalización y las reglas legales, y normas sociales que incentiven el pluralismo y repriman el privilegio de grupos movilizados en perjuicio de la mayoría desorganizada, así como el respeto al imperio de la ley y a los derechos de los ciudadanos.

¹³ El uso aquí de la expresión control social, como también en todos esos autores comentados, difiere de la acepción clásica en Sociología o en Ciencia Política –tal como fue formulado por Émile Durkein–, en la que el control social se aplica a las formas de garantizar la adecuación con la norma vigente. Según el *Diccionario de la Política* (Bobbio *et al.*, 1998, p. 283), «por control social se entiende el conjunto de medios de intervención, positivos o negativos, utilizados por cada sociedad o grupo social, a fin de persuadir a los propios miembros a adecuarse a las normas que la distinguen para impedir y disuadir los comportamientos contrarios a las mencionadas normas, de restablecer condiciones de conformidad, también en relación a un cambio en el sistema normativo».

Entre los atributos que distinguen el control social de las demás formas de responsabilización durante el mandato, se destaca la posibilidad de ampliación del espacio público, punto fundamental para que los gobernantes sean controlados más atentamente y respondan de manera efectiva a las demandas y aspiraciones de los ciudadanos en los periodos entre elecciones. En ese sentido, cabe destacar la argumentación de Bernard Manin *et al.* (1999), señalando que la relación entre el principal (ciudadanos) y los agentes (políticos y funcionarios) está sujeta a una serie de asimetrías entre los controladores y los controlados en términos de información y poder de coacción. Según los autores, mientras en las organizaciones privadas el director tiene mayor capacidad para establecer reglas y vigilar comportamientos, en el sector público, los agentes de los ciudadanos –los políticos– son los mismos que crean las reglas bajo las cuales se da la delegación de poder. O sea, el vigilado establece las reglas de vigilancia. Además, los funcionarios, otro grupo importante de agentes, pueden estar más interesados en no ser controlados ni, eventualmente, sancionados por los gobernantes, o pueden, también, establecer un pacto de mutua protección con la clase política en perjuicio de los ciudadanos. Ante tales asimetrías, los controles «horizontales» clásicos (parlamentario, administrativo-financiero y judicial) implican una limitación del control de los ciudadanos sobre la acción del Estado, al convertirlo en indirecto, vía políticos o funcionarios. Y la población sólo consigue evaluar nuevamente a sus representantes en las próximas elecciones. En ese escenario, los instrumentos de control social establecen un mecanismo fundamental para hacer más efectiva y extender en el tiempo la responsabilización del sistema político por parte de los ciudadanos.

Finalmente, merece la pena destacar los vínculos entre el control social y la evaluación de políticas públicas. Al principio, el control por resultados fue concebido como una herramienta para mejorar la efectividad de la Administración Pública, y luego, como un medio de aumentar el control de los políticos sobre la burocracia (cf. Levy, 1999, p. 398). No obstante, como ya se afirmó, los mecanismos de control por resultados no pueden ser vistos tan sólo como una herramienta gerencial. La participación de los ciudadanos y usuarios de servicios públicos en la definición de los patrones de servicios y de las metas a ser evaluadas también favorece ese control y puede contribuir a la ruptura de patrones tecnocráticos excesivamente auto-referenciados de gestión de las políticas y los programas gubernamentales.

Evelyn Levy, en un balance de la literatura reciente sobre el tema, intenta también explicitar el nexo entre los dos tipos de control. Según la autora, en el proceso de definición de los resultados a evaluar y de los indicadores de desempeño, deben estar presentes las diferentes concepciones existentes en la sociedad sobre la política pública en cuestión. Además de eso, según Levy (1999), los indicadores deben estar ligados a los agentes públicos responsables de la gestión de la política o programa y, más importante, no puede haber límites que excluyan la participación de los ciudadanos en la definición de las metas y resultados a evaluar. La participación de los ciudadanos incluye también, como desarrollaremos claramente más tarde, y como hemos mencionado anteriormente, el control del cumplimiento de los objetivos, el control de resultados.

EVALUACIÓN Y *ACCOUNTABILITY*

En los últimos años, adquirió relevancia una extensa –y bastante heterogénea– literatura¹⁴ que pone en evidencia la relación entre la calidad de las acciones de los gobiernos y los controles e incentivos a que están sujetos los gobernantes y la burocracia. Tanto la literatura producida por las organizaciones multilaterales (OCDE, Banco Mundial, etc.) en relación con los procesos de reforma del Estado, de fuerte carácter normativo, como también la llamada literatura de la Nueva Gestión Pública (NGP) enfatizan esa relación entre el fortalecimiento de los mecanismos de *accountability* y la mejora de las prácticas administrativas (cf. Barberis, 1998). El control social y el control de resultados, en particular, han sido apuntados como nuevas formas de establecer un control de la Administración Pública por los ciudadanos, contribuyendo a la mayor participación de la sociedad en las acciones del Estado.

La introducción de mecanismos de control social y de responsabilización de la Administración Pública por el desempeño de políticas y programas gubernamentales aparece, en esa literatura, como una promesa de sustitución de un modelo en el cual impera el control burocrático basado en el cumplimiento de normas y procedimientos, sin la participación de los ciudadanos, a otro en el cual se establece el control *a posteriori* de resultados de la acción gubernamental, y en el cual la sociedad participa de la definición de objetivos y de los índices de desempeño, así como de la evaluación directa de los bienes y servicios públicos (CLAD, 2000; Bresser Pereira, 1998).

La evaluación de políticas y programas públicos gana, de este modo, un lugar destacado en las propuestas de reforma del Estado y se constituye, de acuerdo con la NGP o conforme a las recomendaciones de las instituciones multilaterales, en el proceso estructurante del control de resultados. En palabras de Mario Quirós (2000, p. 173):

La responsabilización por resultados en la Administración Pública se sustenta en la evaluación *ex post* de las políticas y programas. Como medio para medir su desempeño y ejercer la rendición de cuentas de los jefes y funcionarios públicos.

La literatura que se refiere a las tendencias recientes en la evaluación de programas y políticas públicas también señala, entre las razones para que se realicen estudios de evaluación, el problema del desempeño y la *accountability*. Según Weiss (1997), en el gobierno esos estudios están directamente ligados a la cuestión de la efectividad, de la eficiencia, de la *accountability* y, más ampliamente, del desempeño de la gestión pública.

¹⁴ A este respecto ver, entre otros, a PRZEWORSKI (1996), Banco Mundial (1997), BRESSER PEREIRA (1998; 2001) y OCDE (1997; 1998).

Si, por un lado, parece haber una notable convergencia entre esas dos ramas de la literatura en cuanto a las motivaciones y los objetivos de la evaluación y su relación con la creación y fortalecimiento de mecanismos de *accountability* en la Administración Pública, por otro, se percibe una escasez de análisis empíricos o investigaciones sistemáticas acerca de las relaciones causales y de las condiciones que estructuran esa supuesta relación entre evaluación de políticas públicas y el fomento de mayor transparencia y la creación de mecanismos de *accountability*.

Merece la pena resaltar ahora que, desde el punto de vista teórico, la relación entre los conceptos de evaluación y *accountability* tampoco se encuentra resuelta satisfactoriamente. Para algunos autores (Bresser Pereira, 1998; 2001; CLAD, 2000; y Cunill Grau, 2000, entre otros), la evaluación *a posteriori* de las políticas públicas puede funcionar como instrumento de promoción de *accountability*, siendo entendida, esencialmente, como una forma de control; para otros autores (Weiss, 1997; Nepp, 1999; y OCDE, 1998), la *accountability* constituye uno de los desdoblamientos posibles de la evaluación, entendida originalmente como una de las etapas del proceso de gestión de las políticas públicas; o, de modo más específico, como la etapa de sistematización de informaciones «necesarias para el proceso de planificación y perfeccionamiento de la política o del programa gubernamental». No obstante, y más importante, en la literatura están lejos de ser claras las relaciones causales entre la evaluación de políticas públicas, por un lado, y la *accountability*, por otro. Además, hasta hace poco, había en la literatura una laguna en lo referente al análisis de las condiciones políticas, institucionales y administrativas que apoyarían esa relación.

Pero recientemente, sin embargo, se han producido estudios y trabajos de carácter más empírico que intentaron estudiar la relación entre evaluación y *accountability* en el sector público. En un ensayo titulado «La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos», publicado en una recopilación del CLAD sobre la responsabilización de la gestión pública¹⁵, Francisco Longo argumenta que, en el sector público, el control por resultados responde a una necesidad de eficiencia y eficacia en la gestión de las políticas y los programas gubernamentales que, en general, no forman parte de los atributos de los mecanismos tradicionales de control de la Administración Pública (que, vale la pena recordar, fueron concebidos para controlar la excesiva concentración de poder e impedir la corrupción). La implantación de esos mecanismos de control por resultados plantea, sin embargo, dificultades específicas.

En primer lugar, la propia noción de resultados o rendimiento en el sector público no es tan sencilla. Mientras que las organizaciones privadas poseen un objetivo único y medible –la maximización de los beneficios–, en el sector público las organizaciones tienen objetivos múltiples: atender al mayor número de usuarios, ofrecer servicios con calidad, anticiparse preventivamente a los

¹⁵ «Responsabilización y evaluación de la gestión pública». Caracas: CLAD, 2005.

problemas cuyos costes –sociales y económicos– serán mayores más tarde¹⁶. En tales situaciones, la opción sobre «¿qué evaluar?» será necesariamente política, aunque guiada por criterios técnicos. Por tanto, en conclusión, no hay un criterio meramente técnico para resolver el problema de la definición de los objetivos y las metas de las evaluaciones.

En segundo lugar, Longo indica la contradicción entre la complejidad de los problemas del sector público y la simplicidad que se exige de las informaciones acerca de esos problemas. El juego político-electoral y la cobertura de los numerosos medios de comunicación no especializados demandan informaciones en pocas palabras, diagnósticos categóricos y, sobre todo, respuestas a corto plazo. La apropiación de las informaciones por los medios de comunicación no es neutra, imparcial o desinteresada.

Aunque el ejemplo no sea abordado por Longo en su artículo, la implantación de los sistemas nacionales de evaluación de la educación durante la década de los 90 en América Latina es un caso significativo de ese difícil diálogo entre agencias y órganos de evaluación gubernamental y los medios de comunicación de masas. Casi todos los sistemas de evaluación de la educación surgidos en la década de los 90 coinciden en sus propósitos de difundir y utilizar las informaciones de las evaluaciones no sólo para corregir las políticas, planes y prácticas pedagógicas, sino también para informar y movilizar a la sociedad sobre los problemas y los desafíos de la educación. La concreción de esas intenciones, sin embargo, ha sido limitada, en parte a causa de la difusión deficiente por parte de los medios de comunicación de los datos y de los resultados de las evaluaciones. Pedro Ravela (2003) hace una interesante investigación sobre ello en un artículo cuyo título es: «¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?».

En el artículo, Ravela enumera las cinco mayores dificultades de los Ministerios de Educación a la hora de divulgar los resultados de sus evaluaciones. La primera es que los Ministerios carecen de una estrategia definida sobre la evaluación misma, sus propósitos y sus consecuencias en los sistemas de evaluación. La segunda es la falta de conocimiento sobre la evaluación de políticas públicas (tanto en los medios de comunicación como por el personal de los ministerios encargados de informar a los medios de comunicación). La tercera, el uso político de las evaluaciones. Normalmente, los buenos resultados son usados como propaganda y los malos (que acostumbran a ser más habituales) son usados para presionar al cuerpo docente o para desprestigiar la gestión anterior. La cuarta es la falta de independencia técnica y política de las unidades de evaluación, lo que las convierte en parte interesada y coloca los resultados

¹⁶ Como recuerda Longo (2005, p. 82), seguramente hay ocasiones en las que los resultados de una organización pública pueden ser evaluados con relativa sencillez: mediante la comparación de sus resultados con los objetivos planeados. Pero eso ocurre sólo bajo determinadas circunstancias: claridad de los objetivos y metas de la organización, previsibilidad y estabilidad de su contexto político, económico y social, y, finalmente, la posibilidad de atribuir los resultados a un único actor o grupo de actores.

bajo sospecha a los ojos de los medios de comunicación y de los otros actores implicados. La quinta es que las relaciones precarias entre el sector público y los medios de comunicación dificultan la apropiación y el uso de los resultados de las evaluaciones para informar y movilizar a la sociedad.

En el estudio realizado por los autores (Ceneviva y Farah, 2006; Ceneviva, 2005) sobre la relación entre *accountability* y evaluación de políticas públicas, se pretendió estudiar si la implementación del Sistema de Evaluación del Rendimiento Escolar del Estado de São Paulo (SARESP) y del Sistema de Control y Evaluación (SMA) del Programa de DST/AIDS del mismo Estado contribuyó a la mejora del control y de la fiscalización de los agentes públicos responsables de esas políticas.

La investigación sobre esos sistemas de evaluación sugiere que la institucionalización de sistemas permanentes de evaluación de políticas y programas gubernamentales puede ser un instrumento valioso en el aumento de la transparencia, la prestación de cuentas del desempeño de las organizaciones públicas y de la responsabilización de sus agentes. El análisis sobre los programas seleccionados de evaluación de educación y salud indica, sin embargo, que el éxito de la evaluación de políticas públicas como un mecanismo de control democrático pasa, necesariamente, por dos condiciones: a) la primera es la difusión y la transparencia de las informaciones generadas en las evaluaciones; y b) la segunda es la incorporación de reglas y procedimientos de fiscalización vía participación social.

Sin transparencia, veracidad y claridad de las informaciones, no hay posibilidad de que los ciudadanos se apropien de los datos de las evaluaciones para exigir a los agentes públicos. Además, la actuación de los actores interesados está, en gran parte, pero no exclusivamente, condicionada por la incorporación de reglas y procedimientos de fiscalización vía participación social, que aseguren el derecho y los medios de las organizaciones de la sociedad civil, de los usuarios de los servicios públicos y, más ampliamente, de los ciudadanos, para que participen de modo activo en la definición de metas y del proceso de exigencia y fiscalización de los gobernantes y los funcionarios.

La obligatoriedad de presentación de las informaciones del Sistema de Control y Evaluación (SMA) del programa del estado del DST/AIDS al Consejo Estatal de Salud, donde son cotejadas las acciones y metas programadas anualmente, garantizó el establecimiento de un control de los resultados del programa, y sirvió también, sobre todo, para aumentar el control de los agentes públicos por los ciudadanos y usuarios del programa. En resumen, la implementación del sistema de evaluación del programa del DST/AIDS garantizó y mejoró la fiscalización vía participación social, pues, por un lado, aseguró el acceso de los usuarios del programa a las informaciones y a los datos de la evaluación –presentados de forma comprensible y clara– y, por otro, estableció las reglas y los medios de participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de exigencia y fiscalización del programa. Ese

programa se configura, de este modo, simultáneamente como un mecanismo de control intraestatal y como una forma de control social, permitiendo que, en los términos de la clasificación de O'Donnell, sea considerado al mismo tiempo control horizontal y vertical.

En el caso del SARESP, aunque la implantación del sistema de evaluación represente indudablemente una mejora en el control de los equipos escolares por parte de la Secretaría de Educación, la restricción de acceso a las informaciones de las pruebas de evaluación –los datos accesibles son parciales y presentados de forma relativamente compleja– limita el papel del SARESP a mera herramienta gerencial –muy importante, sin duda– de la política educativa paulista, sin propiciar, no obstante, el control social de la calidad de la educación básica ofrecida por el Estado. En resumen, el SARESP se limita a ser un instrumento de control administrativo. Termina, de este modo, aprovechándose sólo para un control intraestatal, con fines de planificación, asumiendo, en términos de O'Donnell, la condición de control horizontal.

Así, mientras que en el caso del Programa Estadual del DST/AIDS, la divulgación de los informes de evaluación y la fiscalización vía participación social contribuyeron a la mejora de la responsabilización de los gestores del programa, en el caso del SARESP, la restricción de acceso a las informaciones generadas en el proceso de evaluación imposibilitó la apropiación y el uso de la evaluación como instrumento de fiscalización y de exigencia de los equipos escolares y de los gestores de la red pública por parte de los familiares de alumnos y de otras organizaciones de la sociedad civil.

La investigación también sugiere que una condición fundamental para el éxito de funcionamiento de las evaluaciones de políticas públicas como mecanismo de control de los agentes públicos es el acceso a los datos de la evaluación. Como hemos destacado anteriormente, la transparencia y la visibilidad gubernamental son, de manera general, piezas claves para la *accountability*; en ese caso queda claro que, sin transparencia y veracidad de las informaciones públicas, no puede el ciudadano conocer el desempeño de los programas gubernamentales y, a partir de ahí, ejercer control –un control social– basado en la evaluación de resultados.

A modo de conclusión, merece la pena destacar que, en gran medida, la responsabilización de los agentes públicos por los resultados de las políticas y los programas gubernamentales busca alcanzar un doble objetivo. Por un lado, pretende modificar el comportamiento excesivamente autoreferenciado de la burocracia, fiscalizándola por medio de metas y objetivos claros, los cuales deben ser pactados y definidos no sólo por los propios servidores públicos, sino también por agentes externos: representantes políticos o comités de ciudadanos y usuarios. Por otro, también busca configurar una modalidad de *accountability* basada en el desempeño de políticas y programas gubernamentales y, por tanto, en la calidad de la gestión pública, lo que puede contribuir al incremento de la legitimidad de la acción del Estado.

Como destacan Abrucio y Loureiro (2005, p. 84), la importancia de la introducción de mecanismos de responsabilización por resultados –y un requisito para el éxito de su implementación– se asienta en el papel fundamental que ella puede desempeñar en la calidad de la gestión pública. Evidentemente, la mejora de la Administración Pública y de los controles sobre los gobiernos es un objetivo de todos los mecanismos de *accountability* descritos en este capítulo; sin embargo, aquí la mejora de la gestión de las políticas y de los programas gubernamentales es la propia esencia del control por resultados. No obstante, es importante señalar que los mecanismos de control por resultados no pueden ser vistos como una mera herramienta gerencial. Es conveniente volver a señalar que deben servir también, sobre todo, para aumentar el control de los ciudadanos sobre la burocracia y los gobernantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Luiz Fernando y LOUREIRO, Maria Rita (2005), «Finanças públicas, democracia e *accountability*», en BIDERMAN, Ciro y ARVATE, Paulo (orgs.), *Economía do setor público*. Rio de Janeiro: Campus.
- BARBERIS, Meter (1998), «The new public management and a new accountability», *Public Administration*, vol. 76, n. 3: 451-470.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1998), «Da administração pública burocrática à gerencial», en BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y SPINK, Peter (orgs.), *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- (2001), «A reforma gerencial de 1995», en *Burocracia e reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.
- CENEVIVA, Ricardo (2005), «Democracia, Accountability e Avaliação: A Avaliação de Políticas Públicas como Instrumento de Controle Democrático». *Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo)* – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Orientador: Marta Ferreira Santos Farah.
- CENEVIVA, Ricardo y FARAH, Marta Ferreira Santos (2006), «Democracia, avaliação e accountability: a avaliação de políticas públicas como instrumento de controle democrático», en ENAPG 2006 – Encontro de Administração Pública e Governança, São Paulo. *Anais do ENAPG 2006* – Encontro de Administração Pública e Governança. ANPAD, vol. 1: 1-17.
- CLAD (2000), *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD BID.
- CUNILL GRAU, Nuria (2000), «Responsabilización por Control Social», en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD.

- DAHL, Robert (1989), *Democracy and its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- DAY, Patricia y KLEIN, Rudolf (1987), *Accountabilities: five public services*. London and New York: Travistock.
- DUNN, Delmer (1999), «Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility», en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- DUNN, John (1999), «Situating political accountability», en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- ELSTER, Jon (1999), «Accountability in athenian politics», en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- FEARON, James D. (1999), «Electoral accountability and the control of politicians: selecting good types versus sanctioning poor performance», en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- FEREJOHN, John (1999), «Accountability and authority: toward a theory of political accountability» en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- FOX, Jonathan A. y BROWN, David L., «Introduction» en FOX, JONATHAN A. y BROWN, David A. (eds.), *The struggle for accountability: the World Bank, NGOs and grassroots movements*. Cambridge: The MIT Press.
- KENNEY, Charles D. (2003), «Horizontal accountability: concepts and conflicts», en MAINWARING, Scott y WELMA, Christopher, *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- KEOHANE, Robert O. (2002), «Global Governance and democratic accountability». *Unpublished paper from the Miliband Lectures*, London School of Economics, Spring 2002. En línea: <<http://www.lse.ac.uk/collections/LSEPublicLecturesAndEvents/pdf/20020701t1531t001.pdf>>. (Consulta: agosto de 2005).

- LEVY, Evelyn (1999), «Controle social e controle de resultados: um balanço dos argumentos e experiências recentes», en BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y CUNILL GRAU, Nuria, *O público não-estatal na reforma do Estado*. Rio de Janeiro: FGV.
- LONGO, Francisco (2005), «La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos», en *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- MAINWARING, Scott y WELMA, Christopher (2003) (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam y SOTKES, Susan (1999), «Elections and Representation», en PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F. y SHUGART, Mathew S. (2003), «The accountability deficit in Latin America», en MAINWARING, Scott y WELMA, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- NEPP/UNICAMP (1999), *Modelo de Avaliação de programas sociais prioritários: relatório final*. Campinas: Ed. Unicamp.
- O'DONNELL, Guillermo (1998), *Accountability horizontal e as novas poliárquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44: 27-54.
- (2003), «Polyarchies and the (un)rule of law in Latin America: a partial conclusion», en MENDES, Juan; ___ Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust, en MAINWARING, Scott y WELMA, Christopher (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- O'DONNELL, Guillermo y PINHEIRO, Paulo Sergio (1999) (eds.), *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- OKERSON, Ronald J. (1998), «Governance structures for enhancing accountability and responsiveness», en PERRY, James L. (ed.), *Handbook of Public Administration*. San Francisco, CA: Jossey-Bass publishers.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC Co-operation and Development (OECD) (1998), *Best Practices guidelines for evaluation*. PUMA Policy Brief, n. 5.
- (1997), *Manual de avaliação de projetos*. Paris.
- PAUL, Samuel (2002), «Accountability in public services: exit, voice and control», *World Development* 29, 7 (julio): 1047-1060.

- PRZEWORSKI, Adam (1996), «Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 11, n. 32: 17-40.
- PRZEWORSKI, Adam; SOTOKS, Susan C. y MANIN, Bernard (1999) (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy).
- QUIRÓS, Mario (2000), *Responsabilización por el control de resultados, en La responsabilización en la nueva gestión pública Latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD.
- RAVELA, Pedro (2003), «¿Cómo aparecen los resultados de las evaluaciones educativas en la prensa?», *Série PREAL Documentos*, julio de 2003.
- SCHEDLER, Andreas (1999), «Conceptualizing accountability», en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Bolder, CO: Lynne Rienner.
- SCHMITTER, Philippe C. (1999), «The limits of horizontal accountability», en SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry y PLATTNER, Marc F. *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Bolder, CO: Lynne Rienner.
- SCHNEIDER, Ben Ross y DONER, Richard (2000), «The new institutional economics, business associations, and development», *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 20, n. 3, julio-septiembre.
- SMULOVITZ, Catalina y PERUZZOTTI, Henrique (2000), «Societal Accountability in Latin America», *Journal of Democracy* 11, 4: 147-158.
- (2003), «Societal and horizontal controls: two cases of fruitful relationship», en MAINWARING, Scott y WELMA, Christopher, *Democratic accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (Oxford Studies in Democratization).
- WEISS, Carol H. (1997), «How can theory-based evaluation make greater headway?», *Evaluation Review*, 21(4): 501-524.

CAPÍTULO 6

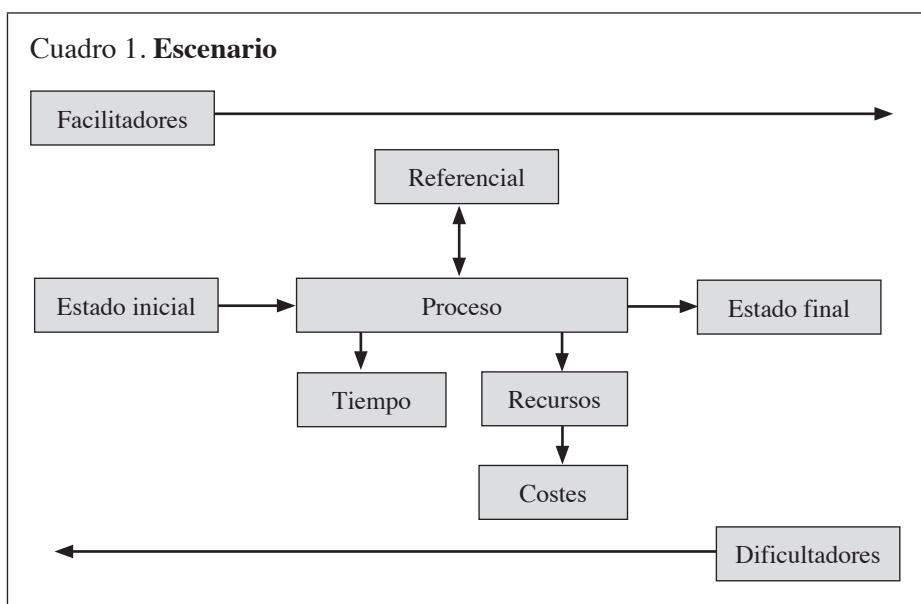
CONTRIBUCIONES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN EN LA ERA DE LA INFORMACIÓN

Silvio Henrique Fiscarelli y Cláudio Benedito Gomide de Souza

INTRODUCCIÓN

Aunque las dimensiones contempladas en esta discusión pueden aplicarse a otras áreas, este texto pretende destacar algunos aspectos relacionados con la evaluación de políticas públicas en Educación.

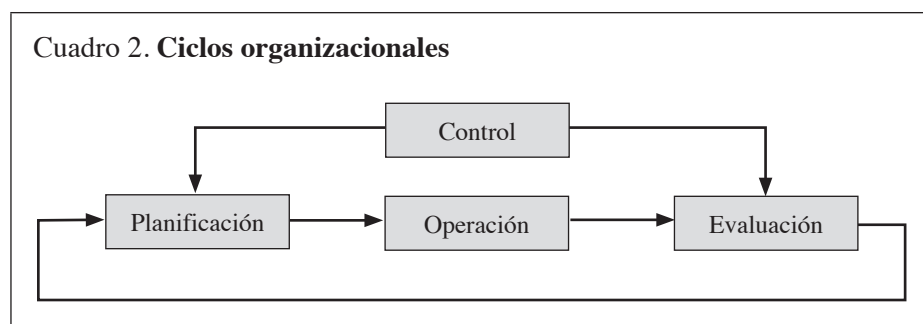
La implementación de políticas tiene como finalidad realizar transformaciones en determinados escenarios, o sea, producir transformaciones compatibles con las demandas y expectativas de cada comunidad o de un segmento de ella. El Cuadro 1 (Souza, 2001) muestra los principales elementos envueltos en un proceso de transformación.



PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

- Estado inicial: Se refiere a la descripción de los factores relevantes y de los valores por ellos asumidos en la situación observada. Permite la caracterización del problema organizacional por el diagnóstico de la situación actual.
- Estado final: Se refiere a los objetivos y metas o estado final pretendido. Se trata de establecer la situación adecuada o los parámetros que caracterizan el estado que debe obtenerse al final del proceso.
- Referencial: Descripción general del proceso o método a utilizarse.
- Proceso: Conjunto de actividades u operaciones que, realizadas en la forma y secuencia adecuadas, permiten la transformación del estado inicial observado en el estado final pretendido.
- Tiempo: Establecimiento de la duración de cada operación y de su posición en la duración total del proyecto en forma de cronograma y calendario de actividades.
- Recursos: Especificación de recursos humanos y materiales que interactúan para la realización de cada una de las operaciones. A los recursos están asociados costes directos e indirectos.

Las organizaciones e instituciones actúan en ciclos de diferente duración. Los ciclos organizacionales pueden representarse así:



El *control* es el conjunto de mecanismos, formales e informales, de los que la organización dispone para hacer que los procesos se desarrollen de acuerdo con sus finalidades y directrices. La *planificación* es la descripción del contexto y de los ciclos organizacionales futuros. La *operación* es la ejecución de los procesos. La *evaluación* es el procedimiento de obtención de información relevante y fidedigna para la toma de decisiones con relación al ciclo en desarrollo (formativa) o a los ciclos futuros (diagnóstica y sumativa).

El uso de la evaluación está siempre asociado al acto de comparar determinados procesos o resultados con un modelo o criterio de aceptabilidad pretendido. En ese sentido, busca colaborar para que sea posible mejorar los procesos de planificación y gestión, ayudar a la toma de decisiones, fomentar el autoaprendizaje, controlar desempeños y rendir cuentas a los interesados.

En los últimos años, la evaluación se ha convertido en una opción estratégica en las organizaciones, pues puede mejorar el nivel de las informaciones de un escenario, permitiendo a los gestores o interesados seguir la evolución de los resultados obtenidos por la organización, sus programas y proyectos.

EVALUACIÓN

La evaluación, de forma general, es un tema extenso y controvertido, que permite varias aproximaciones, especialmente cuando trata de aspectos sociales y educacionales. Existen decenas de definiciones de evaluación, que varían según el objeto a ser evaluado, las razones de su utilización, así como el perfil de los que la realizan.

Para Vianna (2000), la evaluación no constituye una teoría general, sino un conjunto de aproximaciones teóricas sistematizadas que producen informaciones para las decisiones importantes. Para él, la evaluación nunca es un todo acabado, sino una de las diferentes posibilidades de analizar y explicar fenómenos, establecer probables consecuencias, discutir diferentes elementos y tomar decisiones.

El término evaluación será empleado, en este texto, en el sentido de un examen sistemático, en la aplicación de métodos de investigación, cuantitativos y/o cualitativos, para verificar el *design*, la implementación, los resultados y los impactos alcanzados por determinado proceso. Consideramos la evaluación como una forma de adquisición de informaciones necesarias para comprobar resultados y dirigir el desarrollo de un proceso, que debe ser utilizada como un instrumento de apoyo a la decisión, en la búsqueda para entender las reales cualidades, necesidades y dificultades, convirtiéndose en un ejercicio de participación y colaboración, y distanciándose de una perspectiva de control y burocratización, que está, muchas veces, asociada a la evaluación.

Como recuerda Patton (1990, pp. 12-13),

el desafío de evaluar es obtener la mejor información posible para las personas que la necesitan y en ese caso conseguir que esas personas realmente usen los datos de forma apropiada para los propósitos deseados.

Aunque encontremos diferentes concepciones teóricas y metodológicas sobre la evaluación, todas las concepciones buscan reflejar, en su argumentación, características que las hagan creíbles en sus procesos y referenciales. En muchos aspectos, la evaluación se acerca a la investigación científica porque usa,

a veces, métodos y técnicas comunes; pero su finalidad es diferente. Aunque ambas modalidades buscan el conocimiento sobre hechos u objetos, la investigación busca el conocimiento en su forma más pura, la descripción y la explicación de fenómenos, mientras que la evaluación busca la recogida de datos con un fin específico de generar informaciones sobre un objeto que está siendo evaluado, teniendo en cuenta decisiones relacionadas con él.

Aunque no haya muchas veces consenso en cuanto a las definiciones y conceptos, procedimientos y criterios de examen, pues la elección de una determinada técnica de evaluación depende, entre otras cosas, de las circunstancias, del contexto y del propósito de la evaluación (Shadish *et al.*, 1995), en al menos dos puntos la mayoría de los autores coinciden: toda evaluación necesita una definición de los procedimientos metodológicos o sistemática y de los mecanismos y técnicas para la recogida y análisis adecuado de los datos.

Analizando históricamente la evaluación, podemos percibir que, desde su origen hasta hoy, recibió influencias que fueron delineando sus actuales características. En esa trayectoria de concepciones de la evaluación a lo largo del tiempo, lo que nos parece más sobresaliente es la preocupación de los estudiosos por comprender más profundamente los objetos evaluados y los fenómenos que los rodean.

Los referentes teóricos de la evaluación de programas presentan hoy gran variedad de metodologías y técnicas. Actualmente, el uso de la informática es uno de los principales recursos para la recogida, gestión y organización de datos e informaciones, pues agiliza todo el proceso evaluativo, considerando varias dimensiones y necesidades.

La tecnología ha permitido el aumento de la cantidad, la mejora de la calidad y la agilidad en el análisis de los datos, posibilitando una investigación más amplia, sin la cual difícilmente podría realizarse por cuestión de tiempo y cronograma en la mayoría de las aproximaciones.

En tal escenario, este texto propone, por un lado, exponer las principales premisas teórico-metodológicas que sustentan actualmente los procesos de evaluación de políticas y programas educacionales, y, por otro, mostrar cómo algunos recursos tecnológicos han permitido la mejora de los procesos evaluativos. Siendo así, examinaremos a continuación algunas modalidades de evaluación.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Al hablar sobre la evaluación de las políticas, los programas y los proyectos educacionales, necesitamos referirnos a una modalidad de evaluación conocida como evaluación de políticas públicas. Tal asociación es necesaria porque, en la agenda gubernamental, la educación forma parte de un conjunto de programas y acciones cuyos objetivos son considerados socialmente relevantes para el país.

Con frecuencia, encontramos el concepto de evaluación de políticas usado como sinónimo de evaluación de programas. Tal asociación es muy habitual porque una política pública, normalmente, es implementada por medio de varias acciones y programas, ejecutados simultánea o secuencialmente entendiendo una política como un conjunto de propuestas de acciones en un determinado sector, en las cuales son definidas metas, objetivos y recursos.

Las políticas se transforman en programas cuando son explicitadas las estrategias de implementación y, por la actuación de una autoridad, son creadas las condiciones iniciales para su implementación (Silva, 2002).

Así, es posible pensar que la evaluación de políticas públicas, en principio, consiste en evaluar, en su globalidad, los diversos procesos desencadenados entre la toma de decisiones, su implementación, ejecución, resultados e impactos producidos. La evaluación de políticas públicas, generalmente, busca una visión macro del contexto, valiéndose de informaciones procedentes de las evaluaciones de programas, subprogramas y proyectos. En ese sentido, las evaluaciones de diversos programas implementados durante determinado período pueden ser analizadas temporal o paralelamente para entender los resultados globales de determinada política.

Como menciona Arretche (1998, p. 31), los procesos de evaluación de políticas públicas deben establecer una relación causal entre determinada modalidad de política pública y el éxito o fracaso en la realización de sus propósitos o, también, entre esa política y el resultado dado o el impacto sobre la situación social previa a su implementación.

la peculiaridad de la evaluación de políticas públicas consiste en la utilización de métodos y técnicas de investigación que permitan establecer una relación de causalidad entre un programa x y un resultado y , o, también, que, en ausencia del programa x , no tendríamos el resultado y .

En Brasil, la evaluación de políticas públicas, sistemática y con uso de metodología específica y apropiada, es, también, relativamente reciente, estando aún en proceso de constitución como un campo estructurado de estudios. Este tipo de evaluación, sin embargo, viene expandiéndose, principalmente a partir de la década de los 80, como consecuencia de tres factores que ocurrieron en el escenario nacional, en las dos últimas décadas: a) los préstamos recibidos de organismos multilaterales de financiación; b) la reforma del Estado; y c) el aumento significativo de los programas sociales creados por el gobierno.

Si examinamos la cuestión de los préstamos de organismos de financiación¹, la evaluación de las políticas públicas asumió el papel de mostrar a las organi-

¹ Las principales organizaciones de financiación son: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Centro Latino-Americano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

zaciones financiadoras que el dinero obtenido en la financiación estaba siendo «bien empleado» y que las políticas habían producido los resultados deseados (Figueiredo y Figueiredo. 1986).

Tratándose de la reforma del Estado, la evaluación se convirtió en una forma de exigir resultados, dado que la propuesta del «Estado Gerencial» apuesta por la reducción de la burocracia, trasladando la atención del control sobre los procesos a la verificación de los resultados y la satisfacción de los clientes-usuarios. Está también asociada a la prestación de cuentas del Estado a la sociedad, ya que en el «Estado Gerencial» el poder público delega en agencias autónomas y empresas la ejecución de servicios que antes eran exclusivamente suyos. Surge, entonces, la necesidad de verificar el desempeño en la ejecución de esos servicios realizados por terceros.

Otro factor para impulsar la demanda de evaluaciones, en ese escenario, fue el propio crecimiento de las demandas de políticas públicas que surgieron con mayor fuerza después del final del régimen militar, en Brasil, y la profundización de la democracia que permitió que las reivindicaciones sociales llegasen a los gobiernos. Súmese a ese contexto la crisis fiscal brasileña, que disminuyó la capacidad de gasto de los gobiernos y aumentó la presión para una mayor eficiencia de los gastos públicos. La evaluación, en este momento, fue utilizada fundamentalmente para demostrar la eficiencia y la eficacia de los programas y proyectos sociales, orientando y restringiendo la utilización de los fondos, o hasta como justificación para mantener o suprimir determinados programas sociales.

Para Silva (2000), el motivo más inmediato del interés por la evaluación de programas gubernamentales sería la preocupación por la efectividad, o sea, por la medición de los resultados, esperados o no, alcanzados por la implementación de los programas. Otro motivo sería el de entender por qué los programas alcanzaron o no esos resultados, analizando la dinámica de la actuación estatal y los problemas concretos derivados de la implementación.

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Gran parte de los trabajos sobre evaluación institucional en la educación se concentran en la enseñanza superior, principalmente después de la implantación del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), en 1997. Entre los autores que comenzaron a discutir esa temática podemos citar a: Coelho (1997), Sguissardi (1997), Ristoff (1994), Leite (1998), Trigueiro (1998) y Dias Sobrinho (2000).

En la enseñanza superior, se considera la evaluación institucional un proceso global, que penetra en las diferentes dimensiones académicas: enseñanza, investigación, desarrollo y gestión universitaria. Por tanto, la evaluación institucional pretende abarcar a toda la comunidad universitaria, en su dimen-

sión interna, así como a los diversos segmentos de la sociedad, en su dimensión externa, estableciendo un proceso educativo, continuo, permanente y legítimo, al servicio de lo que se considera excelencia institucional (Triquero, 1998).

La Unesco, en 1998, en el documento *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action And Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education* indica que la evaluación de calidad en la educación superior es un concepto multidimensional, que debe comprender todas las funciones desarrolladas en las instituciones educacionales, como la enseñanza, la investigación, las actividades de desarrollo, la propia gestión, estudiantes, edificios, recursos y equipamientos presentes en el espacio académico.

Actualmente, la modalidad de evaluación institucional más conocida es la Evaluación de las Instituciones de Educación Superior (AVALIES), que forma parte del Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAES). Este está compuesto por otras dos modalidades de evaluación: la Evaluación de los Cursos de Graduación (ACG) y el Examen Nacional de Evaluación del Desempeño de los Estudiantes (ENADE), que de cierta forma complementan las informaciones de la evaluación institucional.

La Evaluación de las Instituciones de Educación Superior (AVALIES) plantea la evaluación institucional basándose en dos dimensiones. La primera es la autoevaluación, realizada internamente por la institución educacional a partir de una Comisión Propia de Evaluación (CPA).

La segunda dimensión es de carácter externo, realizada mediante la visita de especialistas, normalmente docentes de otras instituciones, y se apoya en la verificación de una lista de requisitos preestablecidos que permiten afirmar si una determinada institución alcanza cierto grado de calidad o no. Esa sistemática es utilizada por el Ministerio de Educación (MEC) como base para la habilitación de las instituciones de enseñanza superior y el reconocimiento de los cursos de graduación.

Consideramos una organización como un agrupamiento de recursos humanos y materiales que interactúan en un cierto escenario para la producción de resultados, productos o servicios. Generalmente en las organizaciones se ponen en marcha diferentes procesos de gestión, de base y de apoyo técnico-administrativo. Cada proceso es un conjunto de operaciones en el que se produce la interacción de los recursos humanos y de los materiales implicados. Para la adecuación de los procesos a las necesidades y expectativas de sus actores, es necesario evaluar, en cada ciclo, los factores organizacionales implicados, identificándose los «puntos débiles», o sea, aquellos en los que deben introducirse alteraciones para mejorar la calidad de los procesos y resultados, lo que podrá contribuir a que alcancen su objetivo en términos de eficiencia, eficacia y efectividad.

La evaluación, al final de un ciclo, alimenta el ciclo siguiente. Para que eso ocurra, la evaluación debe ser amplia y consistente, de modo que produzca un conjunto de informaciones dignas de confianza y relevantes como base para decisiones que aseguren la mejoría constante de los procesos.

Para Barbosa *et al.* (1994), todas las organizaciones tienen una estructura administrativa propia; cada una con su especificidad, pero predominando un núcleo común entre ellas: niveles jerárquicos definidos que varían entre el núcleo gestor, el nivel intermedio (coordinación) y el nivel operacional, todos orientados a dar apoyo para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

A pesar de que cada tipo de organización tiene una cultura propia, un modo particular de gestión y peculiaridades en su funcionamiento, hay un núcleo común de actividades, procesos y recursos que permiten que la mayoría de las organizaciones puedan ser objeto de una evaluación institucional.

Hablando de la estructura de las escuelas, Libâneo (2003) afirma que:

Una escuela bien organizada y administrada es aquella que crea y asegura condiciones organizacionales, operacionales y pedagógico-didácticas que permitan el buen desempeño de los profesores en las clases, de modo que todos sus alumnos tengan éxito en su aprendizaje (pp.301-302).

Aunque, según Libâneo (2003), los elementos de la organización escolar pueden interferir en el proceso de enseñanza-aprendizaje; o sea, en última instancia, el funcionamiento de la escuela y su gestión marcan diferencias en el desempeño de los alumnos. Investigaciones realizadas a ese respecto muestran que existen algunas características organizacionales que favorecen el mejor desempeño de la escuela en lo que respecta a sus objetivos (Nóvoa, 1992; Good y Weinstein, 1995; Laderrière, 1996; Van Velzen, 1997; Valerian y Dias, 1997, apud Libâneo, 2003).

En el contexto de la enseñanza básica y media, Libâneo (2003) coloca la evaluación institucional (de la escuela) entre la evaluación del sistema y la evaluación del aprendizaje. Esa evaluación comprende el proyecto pedagógico-curricular, la organización escolar, los planes de enseñanza y el trabajo de los profesores, y tiene como objetivo examinar los elementos determinantes de la calidad de la oferta de servicios de enseñanza y del éxito escolar de los alumnos, como: características de los alumnos; rendimiento escolar; composición del cuerpo docente (antigüedad, edad, currículo profesional); condiciones de trabajo y motivación de los profesores; recursos físicos y materiales; materiales didácticos y de información. El autor afirma que, la mayoría de las veces, tales datos ya están disponibles en la escuela; es preciso organizarlos y analizarlos como ejercicio de evaluación.

Es en este contexto en el que la evaluación puede producir un aprendizaje organizacional, cuando sus actores buscan sistemáticamente mecanismos de *feedback*, sea de manera instrumental o conceptual, para mejorar o cambiar su forma de actuar.

En esa perspectiva, la evaluación es aquí definida como un «proceso por el cual se obtiene la información que permite conocer, orientar, mejorar y transformar los aspectos evaluados» (Trigueiro, 1998, p. 1). O sea, la evaluación proporciona un conocimiento-diagnóstico que indica fragilidades y posibilidades, permitiendo intervenir en la superación de las primeras y en el reforzamiento de las segundas. Es, pues, un proceso continuo de autoconocimiento/desarrollo y/o reconocimiento/desarrollo.

Los beneficios que la evaluación institucional puede proporcionar residen en el hecho de que en su proceso podemos utilizar diversos medios que favorezcan el conocimiento más amplio y perfecto de los procesos organizacionales y del alcance real de los fines institucionales.

Entre los objetivos de la evaluación institucional están:

- a) ayudar a la comunidad en la planificación y la toma de decisiones en el proceso de mejora de la calidad en las diversas dimensiones de la organización;
- b) conocer en profundidad los puntos fuertes y débiles de la institución a fin de orientar la corrección de los fines y el redimensionamiento de los objetivos, con el objetivo de sintonizar con los desafíos, anhelos y necesidades del mundo contemporáneo y de la sociedad local;
- c) contribuir a la definición de prioridades y de una cultura institucional de valorización de la evaluación como pre-requisitos para la planificación;
- d) desarrollar un proceso creativo de autocritica permanente entre la comunidad escolar;
- e) promover la transparencia de las decisiones;
- f) hacer posible la redefinición constante de los objetivos institucionales; y
- g) producir un sistema de informaciones cuantitativas y cualitativas para acompañar la trayectoria de desarrollo de la calidad institucional.

EVALUACIÓN DE SISTEMAS

La evaluación de sistemas educativos es una modalidad de evaluación que generalmente está asociada al control de la calidad de los sistemas educativos. Su forma más común es la evaluación estandarizada del rendimiento escolar de los alumnos, realizada en el ámbito de los sistemas nacionales o estatales de enseñanza.

En Brasil, la adopción de esa modalidad de evaluación se desarrolló en la década de los 90, apoyada generalmente en estudios sobre desarrollo industrial, tecnología y educación, cuya preocupación, como señala Gusso (1992), estaba relacionada con el perfil educativo y cultural de los trabajadores y a los nuevos

paradigmas de la organización de la producción y del trabajo, que colocaban la cuestión de la «calidad» como el gran desafío para el sistema educativo-cultural de Brasil.

Vianna (1989, p. 54) evidencia que «todavía en los años 90 hubo numerosas evaluaciones de los sistemas estatales de enseñanza en Brasil, vinculadas, la mayoría de las veces, a proyectos de educación financiados por el Banco Mundial». Esas evaluaciones tuvieron diferentes orígenes, entre ellos las Secretarías de Educación u órganos estatales –no siempre directamente ligados al área de educación, a fundaciones, instituciones de derecho privado, especializadas en la evaluación y en la selección de recursos humanos–, y, en algunos casos, consorcios con múltiples instituciones de enseñanza pública y privada bajo la coordinación de una universidad orientadora de todo el proceso.

Aunque, según Vianna (1989), esas diferentes experiencias no contribuyeron a la formación de un *know-how* colectivo, pues, en la mayoría de los casos, no se transformaron en vivencias que pudiesen ser intercambiables y la propia divulgación de los resultados fue precaria, sin tener en cuenta a los diversos segmentos educativos potencialmente interesados en los resultados y en las conclusiones de las evaluaciones.

La evaluación de control pretende conocer, en un sistema descentralizado, si los requisitos de calidad están siendo alcanzados. Los trabajos de Vianna (1989), así como los de Plank (1996), Amaral Sobrinho y Xavier (1994), debaten acerca de las estrategias de ese tipo de evaluación, así como sobre la definición de lo que entienden como criterios mínimos de calidad de la oferta educativa. Para ellos, el desarrollo de procedimientos de evaluación, capaces de asegurar que los requisitos necesarios estén siendo efectivamente conseguidos en las escuelas, constituye la última etapa de una estrategia, que prevé la definición de niveles mínimos de calidad; el análisis de los costes asociados a la provisión de los *input* necesarios; y la implementación de una política de transferencia de fondos que asegure la disponibilidad de recursos suficientes para la atención a todas las escuelas con los *input* que necesiten.

En el sector de la educación, la evaluación estuvo siempre presente. La primera manifestación de la evaluación ocurre durante el proceso de enseñanza-aprendizaje, cuando el profesor, en el funcionamiento cotidiano de la clase, intenta verificar si los alumnos consiguieron dominar el contenido propuesto en el currículo. Entretanto, en la última década, hemos seguido el surgimiento de algunas modalidades de evaluación que intentan verificar la eficiencia y la eficacia de los sistemas educativos.

Actualmente, observamos propuestas y prácticas de evaluación dirigidas a la evaluación del desempeño docente, evaluación de curso, evaluación institucional, evaluación del sistema educativo. Además de la diversidad de focos hacia los cuales la evaluación está dirigida, observamos que tales propuestas y prácticas abarcan los diversos niveles de enseñanza –de la educación básica a la enseñanza superior–, con especificidades para la graduación y la postgraduación.

La evaluación de sistemas en Brasil se presenta enmarcada en la óptica del análisis del desempeño de los alumnos. Como ejemplos de ese tipo de evaluación podemos citar el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), coordinado por el MEC/Finep, el Sistema de Evaluación del Rendimiento Escolar del Estado de São Paulo (SARESP), coordinado por la Secretaría de Educación del Estado de São Paulo, el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM), y el Examen Nacional de Evaluación del Desempeño (ENAD), realizado a los alumnos de la enseñanza superior.

Fundamentándose en el desempeño de los alumnos en un determinado momento y contexto, difícilmente ese tipo de evaluación ofrece elementos reales para la acción, pues no establece ningún tipo de relación causa/efecto. En la mayoría de los casos, las evaluaciones de desempeño sólo presentan un retrato aproximado del nivel de conocimientos de los alumnos. Otro punto que hace problemáticas las evaluaciones de sistema es la cuestión de ser realizadas, la mayoría de las veces, a partir de muestras de estudiantes, o sea, los datos sólo hacen posible generalizaciones globales.

Finalmente, tal tipo de evaluación parece darnos sólo indicios del rendimiento escolar, o sea, busca verificar si los alumnos están recibiendo una enseñanza mínimamente capaz de producir condiciones para la inserción en el mercado de trabajo y la continuidad de los estudios.

Incluso cuando la evaluación de un sistema no está basada en muestras, y en ese caso tendría la posibilidad de producir informaciones específicas para cada escuela o dirección de la escuela, difícilmente tal hecho se concreta, pues los informes elaborados para administradores, técnicos y, en general, para los responsables de la definición e implementación de las políticas educativas, no acostumbran a llegar a las manos de los directores y profesores de las escuelas para fines de análisis, de discusión y, consecuentemente, para el establecimiento de líneas de acción. O si llegan, con frecuencia, esos informes son demasiado técnicos, empleando un lenguaje estadístico muchas veces desconocido por los docentes.

Fletcher (1991) resalta que, en ciertas ocasiones, el uso de evaluaciones en los sistemas educativos puede generar efectos perversos, pues el objetivo de fomentar la mejora del desempeño académico entre las unidades del sistema se alcanzaría fomentando la competición entre las escuelas. La mayor parte de las veces, se confía en utilizar la publicidad negativa para estimular a los administradores y profesores a dedicar mayores esfuerzos a la enseñanza. Se piensa en el uso de sanciones económicas, políticas y reglamentarias como incentivos.

Un segundo efecto negativo de la evaluación de sistemas, aún según Fletcher (1991), consiste en la eventual reducción del currículo por iniciativa de las escuelas que, al intentar adaptarse a las nuevas exigencias, pueden eliminar los contenidos que no se relacionen directamente con aquellos que son considerados en las evaluaciones.

Aunque el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones (INEP) realiza periódicamente el llamado Censo Educativo –que consiste en la obtención de un gran número de datos sobre las características de las escuelas y de los estudiantes–, esos datos y las informaciones derivadas de ellos acaban perdiendo su importancia ante la divulgación de los resultados de los exámenes de desempeño.

BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS PARA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

El desarrollo de las teorías sobre evaluación de programas

Para Rossi y Freeman (1993), los esfuerzos para establecer lo que hoy llamamos evaluación de programas ocurrieron en la década de los 30, con algunas tentativas para evaluar los programas de alfabetización y formación profesional, así como los de reducción de la mortalidad y de la morbilidad causadas por dolencias infecciosas. Sin embargo, fue en Estados Unidos, durante la década de los 60, cuando la evaluación de programas tuvo su período de consolidación. Entre los principales factores que produjeron tal crecimiento podemos destacar:

- a) el lanzamiento, en los Estados Unidos, de un amplio conjunto de programas sociales, iniciados por el presidente Lyndon Johnson; y
- b) la creación de una modalidad de ayuda a los países en desarrollo, mediante la financiación de proyectos económicos y programas sociales.

En este período, se observa un refinamiento conceptual y metodológico de esa modalidad de evaluación y, como resultado, la multiplicación del número de trabajos, libros y estudios científicos publicados sobre el tema. En la década de los 90, la evaluación de programas experimentó un nuevo pico de crecimiento a causa de la escasez de recursos, a consecuencia de las crisis fiscal y económica que arruinaron a la mayoría de los países, lo que hizo imprescindible que se estableciesen prioridades a la hora de escoger los programas sociales, pero también porque creció la participación de la sociedad, de los grupos políticos y de las organizaciones y asociaciones en las discusiones sobre el destino de los recursos.

Para William Shadish, Thomas Cook y Laura Leviton (1995), las teorías sobre evaluación de programas se pueden clasificar en tres fases:

Fase I – Rigor científico

La primera fase, todavía a lo largo de la década de los 60, tiene como preocupación la resolución de los problemas sociales y la aplicación rigurosa de métodos científicos. Destacan, en esa fase, los trabajos de Michael Scriven y Donald Campbell (Shadish *et al.*, 1995). Entre las contribuciones importantes

de Scriven, podemos destacar la distinción entre evaluación formativa (realizada con la intención de producir *feedback* para la mejora del programa o del objeto de la evaluación) y la evaluación sumativa (que tiene como fin el juzgar el mérito del programa).

Scriven (1973) también incorporó las nociones de la evaluación que pueden darse sin consideración de los objetivos (*goal-free evaluation*), en los cuales los objetivos preestablecidos no necesitan ser considerados parámetros en la evaluación; el concepto de la evaluación sin costes (*cost-free evaluation*), en la cual la evaluación sólo debe darse cuando los beneficios generados por ella sean superiores a los gastos generados en su realización; y el concepto de metaevaluación (*meta evaluation*), que sugiere que debe haber una reflexión o análisis de las evaluaciones realizadas anteriormente. También según Scriven (1973), la evaluación es claramente valorativa, ya que lo que se busca es analizar el mérito y la calidad de determinado programa.

Campbell y Stanley (1963) influyeron en el campo de la evaluación en lo que se refiere a la utilización de métodos y técnicas cuantitativas de investigación científica. Para esos autores, la efectividad de los programas puede ser estudiada por medio de experimentos naturales, mediante la utilización de técnicas de investigación experimentales o casi experimentales. Podemos considerar como una de las principales características de esa fase la preocupación por la validez de los instrumentos de investigación y la eliminación de posibles sesgos o ambigüedades en la realización y análisis de los experimentos.

Fase II – Utilidad y diversificación de los métodos

El enfoque en la década de los 70 tiene como principal preocupación el pragmatismo y la utilidad de la evaluación en la toma de decisiones sobre la concepción, la alteración o la continuidad de los programas. Destacan, en esa segunda fase, los trabajos de Carol Weiss, Joseph Wholey y Robert Stake (Shadish *et al.*, 1995). Para esos autores, las informaciones generadas por las evaluaciones no siempre eran empleadas de forma adecuada por quienes tenían el poder de decidir, y no siempre producían mejoras en el desempeño de los programas. Se argumenta, en ese período, que muchas veces la excesiva preocupación por el rigor científico de la evaluación requería un tiempo excesivo de realización, imposibilitando que las informaciones llegasen con tiempo para ayudar a la toma de decisiones del programa evaluado. Los teóricos de esa fase creían que la evaluación tiene como centro principal el uso de las informaciones y recomendaciones provenientes de los estudios para la mejora de los resultados de los programas. Uno de los requisitos fundamentales para el evaluador es ser capaz de percibir las necesidades de los diversos interesados (*stakeholders*) y colocarlas como elementos importantes del contexto evaluativo. Se supone que las informaciones y los análisis que se originan en la evaluación pue-

dan ser utilizados también para el conocimiento más profundo de los objetos evaluados.

También en esa fase, varios factores colaboraron en una diversidad metodológica. Todavía es necesario aumentar los recursos metodológicos utilizados en la evaluación, pues no es bastante hacer uso de experimentos, en su mayoría cuantitativos, ya que es necesario recurrir a técnicas cualitativas, como la observación, la descripción y la explicación de los objetos y fenómenos evaluados.

Fase III – Integración de técnicas e importancia del contexto

La tercera fase aprovecha las contribuciones de las dos fases anteriores y preconiza que los programas están afectados políticamente, caracterizándose por la diversidad epistemológica y metodológica, y poseen prioridades múltiples; por tanto, es muy difícil definir una práctica ideal de evaluación. Algunos teóricos importantes de esa fase son Lee J. Cronbach, Peter Rossi y Robert Stake. Los estudios de caso y otros métodos de investigación cualitativos, utilizados por Robert Stake, son considerados innovadores y ejercieron una influencia profunda en la teoría producida en ese período, en especial en la propuesta de evaluación naturalista defendida por Guba, Lincoln y Patton (Shadish *et al.*, 1995).

Para los autores de ese período, la elección de determinada práctica de evaluación depende, entre otras cosas, de las circunstancias, del contexto y del propósito de la evaluación. Argumentan que la evaluación de un programa debe ser analizada a la luz de los contextos sociales por los cuales el programa es implantado y requiere que se fundamente en las realidades política y administrativa, las cuales crean, mantienen y limitan cada programa. En ese sentido, la evaluación es, en cierto modo, parte del estudio de las políticas.

Ningún programa merece ser evaluado a no ser que se pretenda averiguar cómo lo aprobaron los grupos interesados, influyeron en su concepción, lo implementaron, controlaron y ayudaron a modificarlo.

Rossi y Freeman (1993), en el intento de sintetizar los trabajos realizados en las tres últimas décadas, proponen tres conceptos fundamentales: evaluación incluyente (*comprehensive evaluation*), evaluación a medida (*tailored evaluation*) y evaluación orientada por la teoría (*theory-driven evaluation*).

La evaluación incluyente surge de la constatación de que, a lo largo de las últimas décadas, fueron adoptadas prácticas de evaluación diversificadas, centradas solamente en la formulación, en la implementación o en el análisis de los resultados finales del programa. Rossi y Freeman (1993) no niegan la importancia de esa diversidad y especialización de las prácticas, pero proponen que estas sean integradas en lo que llamaron evaluación incluyente. La evaluación incluyente busca, entonces, siempre que sea posible, implicar actividades relacionadas con la concepción y el diseño, con la implementación

y con los resultados en términos de efectividad y eficiencia (Rossi y Freeman, 1993).

Considerando que no siempre es posible hacer una evaluación en todas las fases de un proyecto y teniendo en cuenta las restricciones de tiempo y de recursos, Rossi y Freeman (1993) proponen el concepto de evaluación a medida (*tailored evaluation*), en el cual las prácticas de evaluación son determinadas de acuerdo con la fase de desarrollo del programa. En esa concepción, la evaluación debe ser adecuada a la fase de actividad en la que se encuentra el programa y a las necesidades e intereses de los diversos *stakeholders*. Así, cuando un programa nuevo está siendo concebido e implementado, la profundidad e influencia de la evaluación puede ser mucho mayor que en un programa ya establecido.

Otra contribución de Rossi y Freeman (1993) ha sido cuestionar el hecho de que la mayoría de las evaluaciones se demuestra ateorica. Según los autores, eso parece ser paradójico, ya que los programas gubernamentales son elaborados en base a referencias teóricas específicas, las cuales guían y orientan el diagnóstico de los problemas a resolver y el tipo de soluciones que deben adoptarse para solucionarlos. En ese sentido, Rossi y Freeman (1993) proponen que el evaluador tenga en cuenta las bases teóricas (*theory-driven evaluation*) utilizadas en la concepción y en la implementación del programa, examinando su adecuación y sus límites, e integrando, así, la práctica de evaluación de programas en los debates teóricos y conceptuales corrientes.

Teniendo en cuenta esta pequeña retrospectiva sobre las teorías de la evaluación de programas, percibimos, en el transcurso de la formación del referencial teórico, una flexibilización y una especialización de los métodos y prácticas utilizados en su desarrollo. Observando las diferentes fases teóricas, notamos que la evaluación pasa a incorporar, en su práctica, procedimientos y metodologías cualitativas que buscan captar más profundamente las diversas características y dimensiones del objeto evaluado.

Las diversas definiciones de evaluación de programas

Una investigación en la literatura especializada nos muestra que hay una diversidad de definiciones sobre evaluación. En su libro *Avaliação de programas e projetos sociais*, Ander-Egg (1994) facilita una definición detallada sobre este tema:

La evaluación es una forma de investigación social aplicada, sistemática, planificada y dirigida, destinada a identificar, obtener y proporcionar de manera válida y confiable datos e información suficiente y relevante para apoyar un juicio sobre el mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa (tanto en la fase de diagnóstico, programación o ejecución), o de un conjunto de actividades específicas que se realizan, fueron realizadas o se

realizarán, con el propósito de producir efectos y resultados concretos, comprobando la extensión y el grado en que se presentan esas conquistas, de forma tal que sirva de base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre caminos de acción, o para solucionar problemas y favorecer el conocimiento y la comprensión de los factores asociados al éxito o al fracaso de sus resultados.

Carol Weiss (1972) define la evaluación como una actividad en la cual se busca medir los efectos de un programa en relación a los objetivos ansiados, como forma de contribuir a la toma de decisiones sobre el programa y perfeccionar programaciones futuras.

Hablando más específicamente de la evaluación de políticas y programas, Figueiredo y Figueiredo (1986, apud Arretche, 1998, p. 31) mencionan que

la particularidad de la evaluación de políticas públicas consiste en la adopción de métodos y técnicas de investigación que permitan establecer una relación de causalidad entre un programa *x* y un resultado *y*, o, también, que en ausencia del programa *x*, no tendríamos el resultado *y*.

Otros autores, como Guba y Lincoln (1989), destacan que la evaluación debe trascender la simple aplicación de los métodos de investigación científica e incluir los diversos aspectos humanos, políticos, sociales, culturales y contextuales que envuelven todo el proceso.

Más recientemente, nuevas características están siendo añadidas a la evaluación; entre ellas la participación y la negociación, en la que se busca el consenso entre los implicados en la evaluación (Penna Firme, 1994). Esas nuevas características son respuestas a algunos problemas presentes en el contexto de las evaluaciones, como:

- 1) la relación entre quien solicita la evaluación y quien la ejecuta, en lo que se refiere a conflictos de posiciones, valores y decisiones;
- 2) el pluralismo de valores, que hace difícil llegar a un consenso; y
- 3) el énfasis excesivo en el paradigma científico y en la importación de modelos de investigación provenientes de las ciencias exactas.

Esas nuevas concepciones buscan, como afirma Franco (1994, p. 45),

entender que toda evaluación debe ser contextualizada, o sea, interpretada a la luz de la dinámica que se expresa en el proceso vivido por los implicados y en el relato de las representaciones de los informantes. Representaciones que se concretan en la práctica social de sus autores y que ganan significado mediante la revelación de las condiciones objetivas de la existencia social, la cual, diferenciando a los hombres a partir de sus condiciones particulares de subsistencia, concomitantemente, los homogeneiza como seres históricos. Entendemos aquí seres históricos como productos de circunstancias determinadas y, al mismo tiempo, productores de una realidad que se concreta vía pensamiento, lenguaje y acción.

TIPOLOGÍAS DE EVALUACIÓN

De la misma forma que hay gran variedad de definiciones sobre lo que es evaluación, hay también un gran número de modelos y técnicas que pueden ser empleados en el desarrollo de una evaluación. Como ya mencionamos, la adopción de un procedimiento de evaluación varía según las características del programa, las cuestiones a responder, los propósitos de la evaluación y las expectativas de los interesados, así como el apoyo institucional disponible y la disponibilidad de recursos para su realización.

A efectos de comprensión, seleccionamos la tipología utilizada por la Evaluation Research Society (ERS) Standards Committee (1983, pp. 9-11), que clasifica las prácticas de evaluación en seis categorías distintas:

- a) *Front-end analysis*, también conocida como evaluación ex-ante o evaluación de contexto. Contempla las actividades de evaluación realizadas previamente a la implantación del programa, para confirmar, verificar, o estimar las necesidades (*needs assessments*). Busca ofrecer informaciones para perfeccionar la planificación del programa, determinar métodos para la implementación apropiada y generar *feedback* para ayudar en las decisiones sobre la implantación.
- b) *Evaluability assessment* o evaluación de la evaluabilidad, es una evaluación preliminar de la concepción del programa, realizada para verificar cuándo y cómo las otras evaluaciones, en especial la evaluación de impacto, deben producirse. Se preocupa por el coste-beneficio y en identificar las principales características del programa, a fin de facilitar las futuras evaluaciones. La evaluación de la evaluabilidad puede contemplar las dudas en cuanto a la viabilidad del programa, los aspectos políticos contenidos y los intereses de los financiadores.
- c) *Formative evaluation* (evaluación formativa), también conocida como evaluación de proceso o de perfeccionamiento. Implica el análisis de programas en marcha, con el objetivo de realizar modificaciones o mejoras. Las actividades pueden incluir análisis de las estrategias de dirección, interacciones de los implicados en el programa, evaluación de los recursos humanos, investigación de las actitudes en relación al programa y observaciones. El proceso evaluativo generalmente es dirigido por las personas que lo formularon y por los administradores del programa que participan directamente en las decisiones para realizar las modificaciones necesarias.
- d) *Outcome evaluation* o evaluación de impacto y resultados, generalmente es realizada después de la implantación del programa y tiene como objetivo generar informaciones útiles a los que toman las decisiones sobre su continuidad, expansión o reducción. Puede ser considerada la modalidad más utilizada en la evaluación de programas. Busca identificar los tipos de impacto que pueden ser atribuidos al programa. En ese sentido, uno de los desafíos es establecer los indicadores de impacto apropiados para

obtener cambios reales en la población objeto del proyecto. Se cree que cuanto más independiente es el evaluador, más credibilidad tendrá el resultado de las evaluaciones de impacto.

- e) *Management evaluation* (control), algunos órganos gubernamentales exigen que los programas sean continuamente controlados, relacionándose con la propuesta de auditoría. Los tipos de actividades incluidos en el control pueden variar y engloban desde acompañamientos periódicos, para verificar la consistencia de las propuestas de la política pública, hasta controles constantes *in situ* de los servicios prestados y de los beneficiarios del programa. El control del programa puede incluir resultados encontrados mediante la utilización de otras categorías de evaluación.
- f) *Meta evaluation* (metaevaluación), o sea, evaluación de la evaluación, modalidad aplicada con mayor frecuencia en la evaluación de impacto, estimulada por varios intereses, como: investigación académica, exigencia de los órganos que coordinan o supervisan el programa, falta de disposición del evaluado para aceptar el resultado de la evaluación original, o interés en los efectos posteriores de la evaluación en el programa. La evaluación de las evaluaciones puede producirse de diversas formas, variando entre críticas profesionales, informes sobre evaluación, procedimientos para volver a analizar los datos originales o exigencia de una nueva recogida de datos. En el caso de los programas de gran interés público, evaluaciones secundarias pueden examinar los resultados de las evaluaciones *ex-ante*, formativa y de impacto, entre otras, para verificar el resultado global del programa.

Los tipos de evaluación fueron presentados aquí didácticamente, con el objeto de diferenciar y conocer algunas clasificaciones existentes. No obstante, en gran parte de las evaluaciones realizadas, actualmente, pueden coexistir características que pertenecen a los diversos tipos identificados en este texto.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Evaluar implica la existencia de un modelo que permita el examen. Sólo tiene sentido afirmar, por ejemplo, que un proyecto tuvo éxito si supiéramos, previamente, lo que es «tener éxito». Los datos recogidos deben ser interpretados basándose en determinados criterios y los resultados obtenidos sólo tendrán valor si fueran comprensibles y susceptibles de prueba.

Existe una gran variedad de criterios para el análisis de los resultados de una evaluación. La elección de esos criterios debe discutirse y determinarse en la planificación de la evaluación. Cada evaluación, dependiendo de su contexto y de sus especificidades, puede priorizar determinados tipos de criterios. En un inventario sobre el tema, podemos encontrar los siguientes criterios como los más recurrentes:

Eficiencia: la eficiencia se refiere a la buena utilización de los recursos (financieros, materiales y humanos) en relación con las actividades y resultados alcanzados. Igualmente, tiene como fin el medir la necesidad de tiempo y esfuerzos para alcanzar un determinado objetivo; o sea, la productividad de la intervención. Una actividad es gradualmente más eficiente a medida que consiga alcanzar sus objetivos con menos esfuerzos o en menos tiempo. Los resultados en términos de eficiencia tienen correspondencia directa con los recursos movilizados y el tiempo utilizado en la realización de una operación (Cardoso, 1999).

Eficacia: en la verificación de la eficacia se observa si las acciones del proyecto permitirán alcanzar los resultados previstos. En algunas situaciones, pretende conocer en qué medida cada una de las actividades desarrolladas alcanzaron sus objetivos. En otras, identifica en qué medida los resultados son atribuidos a las acciones e intervenciones realizadas. Es la relación entre los objetivos pretendidos y los resultados alcanzados; implica que los objetivos hayan sido previamente definidos (Cardoso, 1999). Por ejemplo: ¿un programa de capacitación permitió a sus participantes adquirir nuevas habilidades y conocimientos?

Efectividad: examina en qué medida los resultados, beneficios o cambios producidos son incorporados de modo permanente a la realidad de la población incluida. Por ejemplo, si un grupo mantiene en el tiempo nuevos comportamientos y actitudes o si el asesoramiento a un grupo permitió que este se mantenga con iniciativa y motivación propias (Cardoso, 1999).

Impacto: mide las consecuencias de la intervención, desde el punto de vista técnico, económico, sociocultural, institucional y ambiental. Busca conocer cuáles son las consecuencias globales de la acción, del proyecto, del programa o de la política sobre el contexto en cuestión, teniendo en cuenta los efectos (esperados o no) directos e indirectos. Puede también indicar cambios en otras áreas no directamente trabajadas, demostrando su poder de influencia e irradiación de la intervención (Cardoso, 1999).

Relevancia: determina si las actividades y los resultados del proyecto están de acuerdo con los programas establecidos y corresponden de forma adecuada a la realización de los objetivos y a la obtención de los resultados propuestos. ¿Los objetivos y las actividades están adaptados al problema a tratar? ¿Los medios y los recursos (humanos y financieros) son coherentes con los objetivos fijados?

USO DE LA INFORMÁTICA EN LA EVALUACIÓN

Recoger datos sin planificación para organizarlos de forma lógica y comprensible es una tarea casi inútil. La eficacia en la obtención de información depende, en gran parte, de la forma en la que los datos son organizados y relacionados. Considerando que el proceso de recoger datos implica costes y es uno de los principales elementos de la evaluación, no es concebible que un recurso importante no sea tratado con el grado necesario de seriedad e importancia.

Considerando que la recogida, la gestión de los datos y el procesamiento de las informaciones necesarias para la realización de las evaluaciones son tareas arduas, pues requieren planificación, agregación, compilación, análisis y distribución de esas informaciones, la informática se ha convertido en uno de los recursos fundamentales en los procesos de evaluación, contribuyendo a su eficiencia.

Podemos destacar, por lo menos, tres importantes contribuciones de la informática al proceso de evaluación: la primera relacionada con la creación de mecanismos para la recogida de datos, la segunda, con la gestión y los mecanismos de análisis de datos, y, por último, destacaríamos la difusión de las informaciones.

En los últimos años, hemos visto el crecimiento del uso de los sistemas de recogida de datos *on-line*, normalmente realizados por medio de formularios o cuestionarios electrónicos, que consisten en versiones electrónicas de los tradicionales cuestionarios utilizados en la evaluación. Se ha observado que ese proceso automatizado de recogida de datos generalmente es más útil y eficaz que el tradicional proceso manual. Además de la facilidad de acceso y de la rapidez en la recogida, se puede realizar el seguimiento, verificando resultados parciales y el rumbo del proceso como un todo. En muchos casos, los resultados parciales pueden presentarse a medida que van siendo recogidos, o sea, en tiempo real.

El segundo aspecto a ser destacado se refiere a la gestión y a los mecanismos de análisis de los datos. Estamos acostumbrados a que los resultados de una evaluación sean presentados en un informe que intenta responder a todas las preguntas iniciales y proporcionar a los interesados las informaciones relevantes sobre el objeto evaluado. Sin embargo, ese informe, en algunos casos, genera nuevas cuestiones que pueden ser esenciales para comprender dicho fenómeno o situación.

Cuando los datos de una evaluación están disponibles en una base de datos accesible a los interesados, las posibilidades de análisis son mayores pues, en cualquier momento, pueden hacerse nuevas consultas, partiendo de filtros o cruzamiento de datos. De este modo, los datos recogidos pueden ser mejor aprovechados y los análisis pueden tener un carácter personalizado de acuerdo con las necesidades de los usuarios.

Por último, destacamos la difusión de los datos por medio de internet. Al combinar los bancos de datos con los programas basados en la tecnología Web, además de fomentar la transparencia de las acciones gubernamentales, se puede ampliar de forma sustancial la difusión de los datos e informaciones de las evaluaciones. Considerando la necesidad de elaboración de una interfaz de fácil manejo por el usuario final, es posible llegar a una amplia gama de interesados en las evaluaciones. Así, en lo que se refiere a la difusión, los investigadores no estarán limitados por las restricciones de tiempo, coste y distancia de la fuente. En ese formato de difusión de los datos, el acceso es prácticamente instantáneo y sin coste para el investigador.

Actualmente, las áreas de salud y educación tienen ya algunos mecanismos y procedimientos sistematizados para la recogida y difusión de datos, como el Datasus, sistema desarrollado en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS), que pone a disposición informaciones sobre varios indicadores de salud y enfermedades de Brasil, el Edudatabrasil (Sistema de Estadísticas de Educación del INEP), y la base de datos Mesalc (proyecto Mapa de la Educación Superior en América Latina y el Caribe), entre otros. Tales bases de datos son interesantes porque crean un conjunto de datos e informaciones que los investigadores y evaluadores pueden tomar como referencia.

En este contexto, el interés por los recursos informatizados que permiten la optimización de las metodologías y técnicas de evaluación ha aumentado y esos recursos son cada vez más utilizados e investigados. Los mecanismos destinados a ese tipo de actividad están dejando de ser un conjunto de herramientas aisladas para transformarse en *software* especializado y ambientes Web completos que ayudan al desarrollo de investigaciones y evaluaciones vía internet, pues gradualmente están surgiendo soluciones para la gestión de todas las etapas de una evaluación, incluyendo herramientas para la elaboración del cuestionario, aplicación, entrada de datos, tratamiento y preparación de los datos para el análisis, creación de informes e interacción con los usuarios finales.

En el área de evaluación de programas y proyectos de educación, el IAGE, grupo de investigación de informática aplicada a la gestión educativa (<<http://iage.fclar.unesp.br>>) ha desarrollado referencias teóricas, metodología, instrumentos y procedimientos para la evaluación formativa y sumativa, con abordajes cuantitativos y cualitativos, así como sistemas (aplicativos) para la recogida electrónica, procesamiento y análisis de datos. Tales abordajes han sido adoptados y perfeccionados en proyectos de evaluación externa.

CONSIDERACIONES FINALES

Basándonos en los aspectos tratados en este texto, podemos considerar que la evaluación de políticas y programas tiene un aspecto básico, que es producir informaciones sobre el resultado de un conjunto de acciones y hacer posible la decisión basada en un *corpus* de información consistente y fiable. Entretanto, no podemos olvidar que hay un interés político fundamental de orden democrático en la evaluación.

Al implementar políticas públicas, y también al evaluar su implementación, los gobiernos utilizan dinero del contribuyente. Por eso, la evaluación, además de ser una forma por la cual el gobierno debe prestar cuentas a la sociedad por el uso de los recursos públicos, debe también conseguir el uso más eficiente de los recursos implicados en su ejecución. De esa forma, es necesaria y justa la preocupación por obtener evaluaciones técnicamente bien hechas y que permitan la reducción de los costes por medio de recursos informatizados.

Uno de los factores de mayor importancia en el uso de los recursos informatizados es la reducción de los costes operacionales; entre ellos la contratación de personal, el entrenamiento, el coste de impresión del material, el desplazamiento, etc., en fin, toda la logística que es necesaria para la ejecución de una evaluación en los modelos más formales.

De cualquier forma, aunque la racionalización de los costes de la evaluación no sea considerada importante, aún es válido el argumento de que es preciso crear una cultura de difusión de los datos e informaciones de las evaluaciones, y en ese punto es básico que consideremos el papel de los bancos de datos y de los sistemas *on-line* como mecanismos propulsores del acceso a los datos recogidos.

Finalmente, creemos que el interés creciente en el área de la evaluación impulsa el desarrollo de equipos en el medio académico, en institutos de investigación, así como en varios órganos del gobierno. Los eventos, cursos y congresos en esa área son cada vez más frecuentes. De esa forma, el escenario que se está formando indica un avance en el área de la evaluación, en lo que respecta a la cantidad, calidad y difusión de los datos e informaciones provenientes de investigaciones y evaluaciones relacionadas con las políticas públicas en general.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDER-EGG, E. (1984), *Evaluación de Programas de Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Humanitas.
- ARRETCHÉ, M. (1998), «O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência nas políticas públicas» en ____ *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- BARBOSA, E.F. *et al.* (1994), *Gerência de qualidade total na educação*. Belo Horizonte: Ativa Comunicação Integrada.
- BRASIL (1996), Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Fundamental. Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei 9394. Brasília, DF: MEC/ SEF.
- CARDOSO, R. L. S. (1999), *Elaboração de indicadores de desempenho institucional e organizacional no setor público: técnicas e ferramentas*. São Paulo: FPFL – Cepam.
- COELHO, I. M.(1997), «Avaliação institucional na universidade pública», *Avaliação*, ano 2, vol. 2, n. 3 (5), septiembre.
- COHEN, E. y FRANCO, R. (1993), *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes.
- CRONBACH, L. J. (1982), *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- DIAS SOBRINHO, José (2000), «Avaliação institucional na perspectiva da Integração», en DIAS SOBRINHO, José y RISTOFF, Dilvo (orgs.), *Universidade des-construída; avaliação institucional e resistência*. Florianópolis: Insular.
- ERS STANDARDS COMMITTEE (1983), «Evaluation Research Society standards for program evaluation», en *American Evaluation Association. New Directions for Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- FIGUEIREDO, M. F. y FIGUEIREDO, M. C. (1986), *Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, vol. 1, n. 3, septiembre/diciembre.
- FISCARELLI, Silvio Henrique (2005), «Gestão Educacional e Sistemas de Informação: um estudo sobre o uso de sistemas de informação na avaliação de organizações escolares». *Tese (Doutorado)*. Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara – Universidade Estadual Paulista.
- FLETCHER, Philip R. (1994), «A Teoria da Resposta ao Item: medidas invariantes do desempenho escolar», *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*. Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, p. 21-8, enero/marzo.
- FRANCO, M. L. P. B. (1994), «Pressupostos Epistemológicos da Avaliação Educacional», en ____ *Avaliação do rendimento escolar*. Campinas: Papirus.
- GUBA, E y LINCOLN, Y. (1989), *Fourth generation evaluation*. Newbury Park, California: Sage Publications.
- GUSSO, A. D. (1992), «A medida e a avaliação educacional: problemas e tendências», *Estudos em avaliação educacional*. São Paulo, n. 5, enero/junio.
- LIBÂNEO, José Carlos, *et al.* (2003), *Educação escolar: políticas, estrutura e organização*. São Paulo: Cortez.
- LUCKESI, C. C. (1995), *Avaliação da aprendizagem escolar: estudos e proposições*. 2ª ed. São Paulo: Cortez.
- MINAYO, M. C. S. (2000), *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abasco.
- NÓVOA, A. (1992), Para uma análise das instituições escolares, en__(coord.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote.
- PATTON, M. Q. (1990), *Qualitative evaluation and research methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- PENNA FIRME, T. (1994), «Avaliação: Tendências e Tendenciosidades». Ensaio: *Avaliação de políticas públicas educacionais*. Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, enero/marzo.
- PLANK, D. (1996), *The Means of Our Salvation. Public Education in Brazil 1930-1995*. Boulder: Westview Press.

- RISTOFF, D. (1994), «Avaliação institucional: pensando princípios», *Educación Superior y Sociedad*, vol. 5, n. 1 e 2. Caracas: Cresalc/Unesco.
- ROSSI, Peter y FREEMAN, Howard (1993), *Evaluation: a systematic approach*. 5ª ed. Newbury Park: Sage.
- SCRIVEN, Michael (1991), *Evaluation Thesaurus* (4ª ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- (1973), «Goal-free evaluation», en HOUSE, E. R. (ed.), *School Evaluation: the politics and process*. Berkeley: McCutchen.
- SGUISSARDI, V. (org.) (1997), *Avaliação universitária em questão: reformas do Estado e da Educação Superior*. Campinas: Autores Associados.
- SHADISH, William; COOK, Thomas y LEVINTON, Laura (1995), *Foundations of program evaluation: theories of practice*. California: Sage.
- SILVA, Pedro L. B. y MELO, Marcus A. (2000), «O processo de implementação das Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos», *Cadernos de pesquisa: NEPP/Unicamp*, n. 48.
- SILVA, Ricardo Toledo (2002), *Eficiência e eficácia da ação governamental: uma análise comparativa de sistemas de avaliação*. Relatório técnico. Brasília: Ipea.
- SOUZA, Cláudio Benedito Gomide de (2001), «Planejamento, avaliação e controle: conceitos e operações fundamentais para a gestão participativa», en BRIS, Mario Martin y GARCIA, Leonor Margaleff. *La calidad educativa en un mundo globalizado: intercambio de experiencias y perspectivas*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- STAKE, R. E. (1967), *The countenance of educational evaluation*. Teachers College Record, 68.
- STUFFLEBEAN, D. et al. (1971). *Educational evaluation and decision making*. Itaka: Peacock.
- TRIGUEIRO, M. G. S. (1998), *A avaliação institucional nas universidades brasileiras: diagnóstico e perspectivas*. Brasília: UnB.
- UNESCO (1998), *World Declaration on Higher Education for the Twenty-first Century: Vision and Action And Framework for Priority Action for Change and Development in Higher Education*.
- VEDUNG, E. (1993), «Utilización de la evaluación», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*.
- VIANNA, H. M. (1989), *Introdução à avaliação educacional*. São Paulo: Ibrasa.
- (2000), *Avaliação educacional: teoria-planejamento-modelos*. São Paulo: Ibrasa.
- WEISS, Carol (1972), *Evaluation research: methods of assessing program effectiveness*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

CAPÍTULO 7

LA EFICIENCIA EN EL GASTO PÚBLICO Y LOS DILEMAS DE SU CONTROL

Alvaro Martim Guedes

CONCEPTUACIÓN INICIAL

El gasto público, como registro contable del movimiento financiero, es la salida de caja, gasto o desembolso¹. Es, también, el acto de atender las necesidades condicionado a la previa autorización expresada en documentos legales. El gasto público, también, deriva de una relación contractual entre dos partes distintas con obligaciones y condiciones recíprocas. El contrato que establece esa relación señala la obligatoriedad, identifica los compromisos y distingue al contratante y al contratado.

El control nos remite, primero, a la literatura clásica de administración, en especial a Taylor (1992), y encierra el significado de garantía de subordinación y seguridad de que lo programado y planificado será respetado por las partes subalternas en la jerarquía de mando. Otra percepción, no obstante, puede ser obtenida con un enfoque más amplio: control como capacidad de corrección de rumbos. El control en esa configuración es un procedimiento de coordinación de acciones que tienen entre sí múltiples y simultáneas interacciones. La finalidad de ese control es la de establecer una interacción armoniosa y equilibrada entre los componentes, de tal forma que la mutua y necesaria influencia entre las partes que constituyen la organización perdure (Bee, 1969, pp. 36-43). Esa es una concepción en la que la finalidad del control es la de permitir la integridad de la organización y no solamente la de la jerarquía de mando.

El destacar la diferencia entre esos dos significados, uno clásico y el otro más finalista, permite distinguir que la característica esencial del control no es la de ser limitado, sino la de tener correlación en la intensidad de intercambio entre las partes de una misma organización. Eso confiere al control características de flexibilidad y dinamismo, en vez de rigidez e inmutabilidad. Tal caracte-

¹ Es la etapa de registro contable acreedor, o a crédito, en la cuenta de caja. Es, también, la última etapa de la ejecución del gasto, constituyéndose únicamente en el registro del valor y en el archivo de documentos comprobatorios.

terística se evidencia en la necesidad de que las interacciones internas y externas de la organización sean susceptibles de alteración, pues de ellas depende realizar con eficiencia la integración de la organización en contextos mudables de los cuales sufre influencia y tiene dependencia. Además de eso, el énfasis en la rígida sumisión jerárquica de las partes de cualquier organización desvirtúa el control², dada la exagerada autoreferencia que acaba por generar³.

Controlar, consecuentemente, encierra el significado de actuar en el mantenimiento de las organizaciones que, compuestas por partes distinguibles entre sí, necesitan de una funcionalidad permanente en la búsqueda de sus objetivos. Esas partes actúan en ambientes complejos que exigen interacciones internas permanentes para mantener la integridad de lo que se está organizando. El control es el elemento clave de la organización. Eso es válido para toda y cualquier organización que actúe bajo contextos cuya mutua influencia valorativa, de opinión, ideológica, filosófica o política entre los individuos externos a ella vengán a afectarla directa o indirectamente. El Estado, como organización, no es diferente. Él se incluye en la categoría de las que actúan en determinada colectividad (conjunto de interacciones entre individuos) que lo regula y legitima. Siendo así, igual que cualquier otra organización, el Estado puede igualmente mantener medios de control flexibles en ese proceso de interacción interno/externo.

Los gastos y su control están incluidos en el mismo contexto. El Estado, al atender a los beneficiarios de sus servicios, se somete a dinámicas y manifestaciones de diversas naturaleza (económica, política, ideológica, antropológica, psicológica, filosófica o gerencial), y, por tanto, debe acatar las condiciones de flexibilidad tanto para sus gastos como para sus controles. Esa mayor maleabilidad permitirá que los gastos puedan ser alterados y los controles puedan ser más diversificados, ampliando su potencialidad y garantizando efectividad en la acción de controlar.

El control de gastos a que aquí se hará referencia revela una dinámica de actuación social, resultante de una serie de interacciones de múltiples variables no siempre plenamente previsibles. El atender al conjunto de demandas sociales exige, pues, que el Estado actúe con políticas públicas (condicionadas por

² Imaginemos un coche que, al tomar una curva en una carretera, para mantenerse en el rumbo correcto, dado que la pista es curva en aquel trecho, no pueda hacerlo porque eso lo desviaría de la dirección principal que debe seguir. Se mantendría, así, en el rumbo predeterminado, pero se saldría de la carretera. El control rígido que ignora interacciones y dinámicas actúa de forma que lleva al error. El control flexible e interactivo atiende las necesidades del trayecto sin comprometer el objetivo enunciado o planificado, pues busca la efectividad de la acción.

³ Los ejércitos regulares (ejemplo inequívoco de organización bajo rígida sumisión jerárquica con la finalidad de controlar) son más vulnerables que las milicias (organizaciones bajo menor control jerárquico que los ejércitos regulares), dada la dificultad de adaptarlos con la debida flexibilidad que una guerra exige. Las eventuales victorias militares de los ejércitos regulares sobre las milicias ocurren después de una enorme movilización de recursos; no obstante, históricamente, ni siquiera eso ha sido observado en los acontecimientos recientes ni en muchos del pasado histórico.

esos gastos) capaces de sufrir correcciones. Tal énfasis en controles flexibles y numerosos pretende indicar que no basta garantizar el control del propio control⁴, sino formas de controlar que permitan a los del «lado de fuera» interactuar con los del «lado de dentro» de la organización. Un control de esa naturaleza se recomienda que sea de carácter teleológico, o sea, relativo al fin al que responde (Grau, 1997; Barzelay, 1992; Trosa, 2001). Con eso, lo que se busca es garantizar la efectividad de lo que se pretende por medio de ese gasto público y no solamente una jerarquía de control (Trosa, 2001, pp. 67-71). Es, al final, un control similar al de procesos de mejora de la organización susceptibles de ser transpuestos al Estado, que, en lo cotidiano de sus vicisitudes, pone en marcha deliberadamente, o no, el afrontar las desigualdades existentes y la armonización de un proceso de desarrollo.

Por último, el gasto al que aquí se hará referencia es el financiado con recursos presupuestarios, ejecutado por la administración directa del Estado y utilizado en atender a la población mediante servicios. Están dentro de él los gastos como las compras y adquisiciones en general y también el pago del personal.

EL MERCADO Y SU POTENCIAL DE CONTROL

En condiciones normales, el mantenimiento de las actividades productivas depende del gasto de la mayor parte de los recursos disponibles para la adquisición de máquinas, equipamientos, instalaciones, materias primas y contratación de mano de obra. Por el lado del consumo, hay un gasto de parte de la renta monetaria al adquirir las mercancías o servicios ofrecidos. Ambos gastos están bajo control, pues los beneficios y el consumo, en los límites de las rentas, son realizados. De esa forma, los cambios cotidianos se convierten en viables.

El control de los gastos que esas partes (productores y consumidores) realizan es parametrizado por los precios practicados. Pero esos precios son calculados tanto en relación al coste y al beneficio del productor como por la ventaja individual del consumidor al comprar determinado producto o servicio. Esa mutua evaluación se establece por medio del mercado que, con sus precios fijados, crea un mecanismo de confirmación de intenciones y de eficiencia en el control de los gastos de los agentes implicados.

Ese biunívoco control de gastos, dada la interrelación expresa en los precios de aceptación recíproca, resulta un control mayor no centrado en ningún indivi-

⁴ La apelación al control del propio control, más que un juego de palabras, es una realidad cuando se manifiesta la opinión pública con indignación ante una denuncia de malversación de recursos públicos. La reacción inmediata de los defensores de las buenas costumbres es la apelación a la moralidad y a la exigencia de acatamiento incondicional de las normas de derecho establecidas. Eso significa más de lo mismo, pues las leyes que debían ser respetadas por corruptos ya existían en el momento del engaño y por no cumplirse es por lo que el acto ilícito se realizó, o sea, no cumplir las leyes no puede solucionarse solamente con la apelación a cumplirlas de ahora en adelante con planes de recuperar el control del control perdido.

duo en particular, ni obligatoriamente establecido por reglas formales. Es, en consecuencia, un control cuyo atributo es la autonomía de las partes en la que las distintas y potencialmente contradictorias decisiones de producción y de consumo sólo podrán suceder en el caso de que se establezcan con exactitud las ventajas parametrizadas por los precios. Siendo así, en principio, los artificiosismos o influencias exógenas, que eliminan la libertad de las partes, pueden ocasionar precios desvirtuados e imperfecciones en la satisfacción del consumo o en la relación ventajosa entre coste y beneficio, y, también, demostrar que el control de los gastos de una o de las dos partes implicadas fue imperfecto. Se destaca, por consiguiente, que el control del gasto de productores y consumidores tiende a ser eficiente (maximización de resultados, dados los recursos disponibles) en el caso de que los precios contribuyan para que los beneficios mutuos se establezcan. En resumen, los gastos empresariales y de los individuos pueden, en principio, ser controlados de modo eficiente por la lógica estrictamente económica de los precios.

LA FORMACIÓN DE PRECIOS PARA EL GASTO PÚBLICO

La decisión de la compra de bienes o servicios en el ámbito de los gastos públicos es un factor fundamental para el análisis de la formación de precios para el sector público, pues el efectivo control de ese gasto tiene su elemento fundamental en las compras ejecutadas cotidianamente⁵. El gasto del sector público financiado exclusivamente por recursos presupuestarios difiere de aquellos realizados por consumidores, propietarios y accionistas. El gasto público no puede reducirse a la condición de persona física o de individuo que exprese algún tipo de interés propio, exclusivo o particular de beneficio final en la obtención de determinado producto o servicio. No es posible, por tanto, incorporar o atribuir a la compra pública motivos subjetivos como la búsqueda de satisfacer necesidades de consumo, valores, etc., ni tampoco relaciones objetivas de intenciones o capacidad de consumo. El gasto público es, en última instancia, obligatoriamente una decisión basada en la eficiencia del menor precio y, así, las elecciones que determinan el gasto deben guiarse por la racionalidad del uso de recursos escasos. También determinan las decisiones de gasto las necesariamente rígidas y justas regulaciones legales existentes.

Además, la decisión de gastar en el sector público está determinada por la disponibilidad de recursos y el beneficio que dan las adquisiciones, por ley y norma legal, en razón de los intereses de la sociedad. Tal colectividad, no obstante, no puede expresarse directamente sobre el objeto de gasto. Siendo así, respecto del control sobre el beneficio mercantil de la compra, ese gasto sólo

⁵ Lo importante es que las compras atiendan a alguna finalidad social inequívoca y los gastos traigan a la colectividad ganancias efectivas en relación no solamente a las demandas inmediatas, sino a aquellas que sean necesarias estratégicamente, con efectos a largo plazo.

sucedirá en el caso de que los precios sean establecidos sin distorsiones, expresando, así, una inequívoca máxima eficiencia. La principal regulación legal existente (Ley n.8.666/93) corrobora esa afirmación, pues autoriza licitaciones para compras una vez que el precio sea una variable determinante. En el caso de que, sin embargo, no sea así, los gastos se sitúan en la categoría de privilegio, como la pública especialización, entre otras formas de dispensa de licitaciones. El precio adecuado asume, pues, la condición de variable determinante (sea por la presencia, sea por la ausencia), buscando ser la única expresión numérica precisa de que la compra podrá ser realizada bajo condiciones de concurrencia. Por medio de los precios se respeta la disponibilidad existente de recursos y se hace posible comprar la cantidad deseada que economice esos recursos.

Por el lado de quien ofrece sus bienes y servicios al sector público, la lógica de búsqueda de una relación ventajosa entre coste y precio de oferta permanece idéntica a la del sector privado. No se extingue la intención de obtener beneficio con la ocasión de la oferta para el sector público. La autonomía en la formación de precios entre productores y consumidores aparentemente se mantiene en el sector público; no obstante, ese sector, de modo distinto que en el sector privado, no adquiere cualquier producto o servicio⁶. El sector público tiene un centro definido en sus gastos, y es que depende de una decisión de comprar delegada por una colectividad, la cual no se expresa sobre la elección entre diferentes oportunidades de gasto. Eso significa que, aunque se produzca una oferta ventajosa respecto a los precios practicados en el mercado, eso no será suficiente para que sucedan las decisiones sobre las compras. El sector público sólo realiza gastos cuando hay una situación muy específica que así lo determina y no por voluntad o deseo individual de consumir algo. La subjetividad en las decisiones de gasto del sector público es prácticamente nula, a menos que ocurran distorsiones indebidas del gasto por malversación.

Tomemos el caso, por ejemplo, de una promoción de ventas, en la que ciertos productos se presentan con precios ventajosos para la compra: eso no será motivo para que el sector público la realice. En el caso de individuos, al contrario, la compra ocurriría. Promociones y ventajas diversas para la adquisición serán suficientes para la decisión de gasto de los individuos, pero no para el sector público. Tal condición de independencia de las exigencias o situaciones que contribuyen a que una compra se produzca convierte la decisión de gastar en el sector público en una paradoja, pues está simultáneamente condicionada a la máxima racionalidad de los precios e independiente de estos.

Si no son cotejados, en la decisión de los gastos, ventajas oportunas e informaciones diferenciadas, consecuentemente, es la decisión basada en la exclusi-

⁶ Hay mercados de ciertos bienes y servicios en lo que el sector público no actúa, pues no compra chaquetas elegantes ni consume servicios de lujo.

va necesidad de abastecerse la que impera. No hay racionalidad mercantil pura. La decisión de gasto público está determinada por alguna decisión que la antecede y la induce. En el caso del consumo privado de bienes en general, las compras tenderán a aumentar o disminuir en respuesta a varios factores que contribuyan a eso. Para el sector público, el gasto ocurrirá según las necesidades determinadas indirectamente por una amplia o reducida colectividad, y lo que será efectivamente adquirido estará condicionado por la disponibilidad de los recursos y por el amparo presupuestario, y limitado por precios objetivamente determinados.

En resumen, ninguna de las ventajas existentes en el control mercantil de los precios son utilizadas para la maximización del uso de recursos públicos. El volumen de gastos del sector público no está directamente determinado por situaciones externas o exclusivamente de mercado, favorables o no. Los gastos del sector público estarán causados por otros factores y los precios serán un factor reducido, aunque determinante.

El control político, dadas las condiciones de la formación de los precios en el sector público, sería otro aspecto determinante. Derivan de ese control político las evaluaciones de la conveniencia de los gastos a realizar, junto con las formas de priorizarlos, después de haber sido enviados para el debate parlamentario⁷. Los presupuestos públicos, los procesos de licitación, los mecanismos de *accountability* (responsabilización) (Bresser Pereira y Grau, 2006), la opinión pública y el debate son, también, medios para un control político más amplio que la sociedad ejerce sobre las decisiones de los gobernantes. Todo ese conjunto, sin embargo, no es suficiente para exigir al sector público que observe, en sus múltiples y variadas acciones cotidianas, una rígida e infalible racionalidad de gastos, pues, como hemos demostrado, el mercado, que regula producción y consumo por medio de precios compatibles, no está plenamente presente.

Entre las situaciones diametralmente opuestas –transacciones para las cuales el control mercantil puro es suficiente y las transacciones que sólo pueden ser controladas de forma política– existen otras situaciones intermedias que pueden sufrir interferencia simultánea de esos nexos económicos y sociales. Esas situaciones, que permiten aproximar esas dos lógicas, fueron las escogidas para la discusión que sigue, en el intento de definir bien mecanismos similares a los de mercado para el control de los gastos públicos. La ventaja de la posibilidad de conseguir tales mecanismos es evidente. La ineficiencia puede evitarse y las desviaciones, asociadas a la corrupción, igualmente⁸, dado que las decisiones en relación a la eficiencia pueden llegar a estar asociadas a las de eficacia y efectividad del gasto.

⁷ Peculiaridad de un régimen de democracia representativa.

⁸ La ineficiencia y la corrupción son, para no faltar a la verdad, caras de una misma moneda. Cuando hay desviación de recursos públicos en forma de gastos innecesarios o de precios por encima de los valores de mercado, se pone en evidencia la corrupción. Idéntica afirmación sirve para describir el supuesto de ineficiencia.

CONTROL DEL MERCADO PARA EL SECTOR PÚBLICO

En el caso en que sea posible asociar un mecanismo de control equivalente al de mercado, en el que las variables convergen naturalmente hacia un punto óptimo de equilibrio en el uso de factores, se encontraría una solución de máxima eficiencia en la regulación del gasto público y no determinada sólo por ley, que, por más perfecta que sea, siempre está expuesta a defectos y lagunas, cuando no a contradicciones. El uso de recursos escasos del presupuesto pasaría a tener, ante tal circunstancia de mercado, un referente de distribución excelente, que es un objetivo perseguido desde la década de los 50 cuando se produjo la aparición del Presupuesto-Programa —en lo que se refiere a los costes (Belchior, 1976, pp.11-18), precios-sombra etc.— para la elección entre proyectos teniendo en cuenta metas y objetivos.

Por lo anteriormente expuesto, todavía hay dificultades prácticas en la aplicación pura y simple de un mecanismo de mercado en la regulación del gasto público, considerando que la orientación de ese gasto debe combinarse con los intereses de una colectividad a diferencia del normal consumo mercantil individual. Es obvio que el gasto público también se guía por la oportunidad de los precios practicados pero se limita por una definición previa⁹ respecto a la necesidad o no de realizarlo. Como hemos afirmado, ese límite, dado por la relevancia y por el interés colectivo, impide que el gasto público esté orientado por la misma lógica de mérito respecto a la maximización del consumo de los individuos, dado que el gasto público se origina por una decisión para alcanzar un determinado objetivo en el que la compra en sí, tanto de bienes como de servicios, es el factor intermedio. El gasto del sector público, por tanto, no puede ser igual que el simple consumo final, pues ejecuta compras con la finalidad de proveer de oportunidades, derechos, garantías, servicios o productos a otras personas.

El mercado que podría intervenir o regular el gasto público debe, ante todo, estar regulado, ser dependiente y subordinado; es, por tanto, un *cuasi-mercado*, algo semejante al mercado en cuanto a su carecer regulador, por tanto sin ninguna forma de exclusión de aquellos que no dispongan de ingresos para poder participar. Tal tipo de mercado pretende regular el uso de recursos públicos, garantizar la participación ilimitada y financiar el consumo de los beneficiarios del gasto público. La regulación del mercado para el gasto público que se pretende aquí definir resulta de: a) la eficiente remuneración de factores; b) la decisión de consumo individual; y c) la financiación con recursos pertenecientes al Estado.

El cuasi-mercado, presentado por Le Grand (1991), significa tanto un límite al mercado cuanto un condicionante de su modelo. No se trata, está claro, de un

⁹ La definición previa está contenida en los edictos y en los procesos de compra, según lo que determina la Ley de Licitaciones y Contratos, y en los programas previstos y aprobados en el proceso presupuestario (PPA, LDO y LOA).

mercado de tipo ideal, cuyos elementos especiales permiten la interacción de agentes económicos que venga a transformarse en ventajas equivalentes, sino de un mercado con la finalidad específica de atender a un objetivo, valiéndose para ello de un proceso de regulación específico.

Bajo tales condiciones teóricas, es posible concebir un mercado regulador del gasto público –por tanto, condicionado por atender objetivos definibles–, cuyos beneficios resultantes son susceptibles de medición, individualización y segmentación, y por eso permite a una colectividad tener información, acceso y consumo. Existe, por tanto, en la posibilidad de que sean definidos objetivos claros y los beneficios sean identificados para que tal cuasi-mercado sea concebido, transformando el gasto público no sólo en un acto de compras regulado por normas legales, sino en una acción colectiva dispersa entre diversos beneficiarios. Dentro de esas restricciones, los recursos y los beneficios pueden obtener un grado de equivalencia entre sí parametrizado por cantidad y calidad. Semejante mercado, además, tendría la ventaja de transferir las decisiones cotidianas de los gastos a los directamente beneficiados por ellas.

El último requisito que permite avanzar en esa elaboración teórica es definir cuáles son las restricciones de ese nuevo mecanismo regulador del gasto público, similar a un mercado, y el qué y el cómo habrá regulación. Para tal abordaje, será antes definido si la oferta y el consumo de servicios son directa o indirectamente ofrecidos y si son individual o colectivamente apropiados (consumidos). Dadas esas definiciones iniciales, será posible explicar mejor la idea de un cuasi-mercado para el control del gasto público.

SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS CONDICIONANTES

Se entiende que los servicios públicos son todos aquellos ofrecidos por el Estado y, por tanto, deben estar regulados por normas de derecho público (Di Pietro, 2002, pp. 70-125). Los otros servicios, por exclusión, son ofrecidos por empresas privadas y regulados por normas de derecho privado. Esa distinción sitúa todas las cuestiones relativas a la regulación y a la oferta de servicios públicos en el ámbito del Derecho Administrativo. Sin embargo, realmente este campo teórico no se limita a ello (Meirelles 1999, p. 55). Entendemos aquí por servicios públicos los que atienden los intereses y necesidades de una sociedad y la benefician de tal manera que esta se fortalece como grupo. Son servicios que garantizan la continuidad y la superioridad de patrones deseables de integración colectiva, dado que su ausencia causaría efectos negativos de desintegración. Siendo así, el origen de la oferta, estatal o privada, no es lo determinante, pero sí el efecto causado por la ausencia o la presencia de ciertos servicios.

No obstante, tales servicios deben, ser matizados, pues existen cualidades diferentes entre ellos según la atención también diferenciada que se pretende con cada uno. Además de eso, los servicios públicos específicos no se ofrecen

en todo momento y bajo cualquier circunstancia. Hay momentos en que pueden ser necesarios o esenciales, como también pueden ser postergados, rechazados o hasta descartados¹⁰. Bajo tal escala de características y necesidades, la oferta de los servicios públicos se condiciona, pues hay diferentes potencialidades declaradas en las verdaderas necesidades a atender. Dicho de otra forma, las políticas públicas no deben ser confundidas con la prestación de servicios (Souza, 2006). Bajo esa óptica, se pretende clasificar los servicios públicos por su oferta y su forma de apropiación.

En lo que respecta a su oferta, es posible identificar una diferencia entre la verdadera posibilidad de que el servicio sea directa o indirectamente ofrecido al beneficiario. Esa diferencia sucede por las inherencias que determinan las condiciones objetivas de la oferta. Tales peculiaridades implican que el Estado será uno de los principales ofertantes, si no el exclusivo. Cuando, al contrario, las condiciones objetivas permiten una oferta indirecta, los servicios no serán necesariamente ofrecidos de modo exclusivo por el Estado. Incluso siendo una afirmación obvia, no siempre, cuando se discute públicamente qué es lo que debe o no debe ofrecerse por el Estado, se presentan argumentaciones basadas en la objetividad de las condicionantes de la oferta de los servicios públicos, o sea, no siempre se contemplan las verdaderas necesidades que los servicios exigen para que se materialicen. Muchas de las especulaciones, por ejemplo, sobre las privatizaciones de los servicios de saneamiento, sociedades público-privadas y sobre la definición de lo que son carreras típicas del Estado, están orientadas más por incertidumbres, sentimientos o ideologías que por aspectos de naturaleza práctica. Por respeto a la verdad, todos esos elementos deberían ser examinados. Aquí, sin embargo, estamos sólo discutiendo sobre el aspecto gerencial de la prestación del servicio y sobre sus limitaciones y exigencias.

En cuanto al aspecto de la utilización, el diferencial existente surge de la peculiaridad de que algunos servicios están siempre disponibles para todos; en cambio, otros no (Musgrave 1980, pp. 41-65). Eso significa que existen servicios públicos cuya naturaleza posibilita la apropiación por cualquiera, en cualquier momento y sin restricción de ninguna clase. Otros, sin embargo, exigen para su utilización aparatos específicos de intermediación. Un ejemplo es la seguridad. Se materializa cuando se necesita y es puesta en marcha por el beneficiario del servicio. Claro que, en el caso de que no exista el aparato para prestar el servicio, podrá tener un acceso menor, pero esa es una restricción dada no por la naturaleza del servicio, sino por condicionantes específicos que no están siendo considerados. La inexistencia de una delegación, por ejemplo, no significa que el servicio no exista, sino que hay dificultades para acceder a él. Además, la seguridad pública no depende exclusivamente de un aparato, sino de

¹⁰ Un ejemplo es el aumento de la edad media de la población que está generando cada vez más la necesidad de atender a esa franja de población con servicios que antes no tenían la misma importancia. Lo mismo ocurre en el caso de protección a la infancia en una sociedad que tiene proporcionalmente cada vez menos jóvenes, que incluso presenta tasas de natalidad muy decrecientes.

múltiples factores. En compensación, hay servicios públicos que sólo cuando son efectivamente prestados son útiles y exigen, a causa de ello, medios en los cuales se materializan. Es el caso, por ejemplo, de una guardería. En el caso de que no exista el local apropiado, personal cualificado y recursos de naturalezas diversas, no habrá prestación del servicio de educación preescolar y no será suficiente para el interesado ir en busca de otro local donde exista el servicio, pues la limitación física del espacio y de los recursos humanos y materiales impedirá la utilización.

Musgrave (1980) estudia esa diferencia por la indicación del coste marginal que aparecerá en el caso en que otro beneficiario sea incluido en el servicio. La existencia o no de coste marginal permite identificar la existencia de bien público. Si hay coste marginal, estamos en presencia de un bien no puramente público. El bien público se caracteriza, según Musgrave (1980), por no causar nuevos recursos adicionales para nuevas atenciones. El bien público es, en fin, públicamente conveniente y sin restricciones de acceso.

Destaco aquí que la diferencia debe darse por el aspecto de la posibilidad real de acceso. Podrían sugerirse muchos otros ejemplos, no obstante, lo que aquí se pretende destacar son las diferencia en la prestación de servicios que tienen como objetivo atender políticas sociales. El Estado impulsa diversas políticas y las discrimina según sus objetivos, si son sociales o no, permitiendo un análisis más cuidadoso de los servicios que las sustentan. De eso se deriva la percepción de que hay restricciones tanto de la oferta como de la utilización de servicios y, en consecuencia, el hecho práctico de que el acceso a algunos servicios podría o no darse en el caso de que haya límites intrínsecos. Para definir bien cada uno de esos calificadores de los servicios públicos, examinaremos cada uno de los cuatro casos de asociación conjunta de ellos y, posteriormente, las posibles correlaciones entre ellos.

UNA TIPIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Es posible establecer tipos de servicios públicos por la oferta y por la utilización. Como antes hemos definido, en relación con la oferta, hay los directos y los indirectos. Para tipificarlos bien podemos, en un aspecto, distinguirlos según lo que exigen para que su oferta se dé. Los directos implican un aparato estatal, al amparo de normas de derecho público, organizado bajo similares patrones jerárquicos. Es ese aparato formado por ministerios, secretarías, departamentos, secciones, direcciones y similares, y se establecen en las formas organizacionales típicas de la administración pública estatal. Siendo así, son considerados aquí directos porque están amparados por dicha organización del patrimonio público y disponen de recursos financieros que proceden de una recaudación que busca atender indistintamente a un conjunto de servicios. En resumen, son los que proceden de una renta pública prevista en la Ley Presupuestaria Anual y que se valen del conjunto de bienes públicos para su consecución.

Siendo así, respecto a la oferta, la existencia de un conjunto de servicios ofrecidos directamente se derivan del conjunto equivalente del aparato estatal. Esos servicios directos, en general, tienen la característica de ser precedidos por la garantía de leyes o por derechos formalmente defendidos¹¹. Eso, no obstante, como antes he afirmado, no es suficiente para distinguirlos bien, sino únicamente para constatar determinadas reglas sociales en las que la condición de servicio directo se reviste de incondicionalidad, o sea, caracterizar el servicio como exigible u obligatorio. Esas reglas tienen como objetivo tan sólo disciplinar y hacer posible que una colectividad se acoja al principio de que tiene el derecho a beneficiarse plenamente de ciertos servicios. Más preciso, como hemos visto, es indicar que son calificados como servicios directos, dada la circunstancia de no necesitar ninguna intermediación específica o exclusiva de acceso para que el servicio atienda una determinada necesidad, pues en el caso en que haya intermediarios, los accesos y usos de esos servicios atenderán las necesidades con condiciones o de forma limitada. En el caso de que no sean directos, quedan con su oferta comprometida.

Son, además de eso, los servicios directos, susceptibles de medición o evaluación solamente de forma correlacionada. Tales servicios tienen una plena intangibilidad y sólo podrá verificarse su calidad y su cantidad por medio de datos interdependientes. Son servicios, por último, cuya ausencia parcial o total podrá causar perjuicios sociales (económicos, morales, ideológicos o políticos) mayores que el esfuerzo social equivalente para garantizar su presencia universal.

Como contrapunto, los indirectos, dada su especificidad en la ejecución de la oferta, tienen como protección un patrimonio especial, movilizan recursos que no se obtienen obligatoriamente por medio de rentas públicas y pueden hasta no depender de la consignación de patrimonio público para su consecución. Son servicios prestados por ayuntamientos, fundaciones, organizaciones sociales, empresas públicas u otras formas de organización regidas por normas de derecho privado. Tal condición determinará su cantidad y/o calidad. Pueden parecerse a los servicios directos en cuanto al aspecto de los derechos legales establecidos sin embargo, pueden ser directamente medidos y evaluados.

Respecto al otro aspecto, el de la atención de necesidades, o sea, por el lado del beneficiario, la utilización de los servicios puede ser calificada como de satisfacción individual o colectiva. El servicio individual es el que satisface las necesidades exclusivamente personales de los miembros de una colectividad bajo el ámbito de acción de las formas de organización del Estado. Los servicios colectivos, por contraste, son los de atención amplia. Los dos polos opues-

¹¹ Son esos beneficios formalmente garantizados, pero, no obligatorios, intrínsecamente o por su naturaleza derechos naturales. Son beneficios que tal vez por causa de contingencias se establecieron como derechos. Se alcanzaron, por ejemplo, derechos a consecuencia de antecedentes históricos, costumbres, cultura o algo similar. En esa situación, los beneficios podrían estar disponibles para aquellos que reclamen, por tanto, bajo el amparo del derecho socialmente adquirido, cuya máxima «derecho del ciudadano, deber del Estado» garantiza, pero, no necesariamente, traduce su esencia.

tos demuestran la siguiente premisa: lo que es colectivo no puede ser individual y viceversa. No hay área intermedia ni de transición que permita la interpretación de que la suma de individuos sea equivalente a colectividades y las colectividades se reduzcan a individuos. Colectividades aquí se opone a individuos y mutuamente se delimitan.

Tal diferenciación, por oposición entre individuos y colectividad, se hace necesaria para que haya una clara distinción entre la utilización (consumo) que se da en el mercado tradicional y la utilización (acceso) observada en los servicios públicos, pues tal tipo de apropiación colectiva no existe en el mercado tradicional. Para destacar mejor ese aspecto (apropiación individual de la colectiva), basta el ejemplo de la Educación. Es como *acceso* que la Educación debe estar garantizada colectivamente, pues es estratégica para el desarrollo sostenible, además de socialmente necesaria. Como usufructo, consumo o utilización, ella se presta individualmente. Tal posibilidad, sin embargo, no ocurre en el caso del Medio Ambiente, que será siempre un servicio atribuido colectivamente. No existirían ejemplos similares en un mercado tradicional en el que el consumo es siempre último e individual.

Dados esos elementos, es posible comprender con mayor claridad la contraposición que existe entre servicios ofrecidos directa e indirectamente y entre servicios atribuidos individual y colectivamente. El Cuadro 7.1 permite evidenciar esas distinciones por medio de las características que resultan de la superposición de esos calificadores.

Cuadro 7.1

Apropiación \ Servicio	Individual	Colectiva
Directo	I	II
Indirecto	III	IV

La situación del tipo I superpone los calificadores de servicios de usufructo individual y ofrecido directamente. En ese cuadrante, los servicios son ofrecidos indistintamente a todos pero, cuando son apropiados, atienden las necesidades individualmente. Son aquellos que están a disposición y pueden o no ser utilizados según las necesidades o contingencias. Están más asociados al consumo potencial que al consumo real. Eso implica que el servicio nunca se agotará por completo en el caso de que haya algún beneficiario del mismo o, como Musgrave (1980) nos indica, el consumo del servicio por un individuo no significará la exclusión de la oportunidad de consumo por parte de otro individuo. El ejemplo que mejor ilustra ese servicio es el Cuerpo de Bomberos.

En el cuadrante II encontramos el servicio en el que la oferta es solamente por vía directa y atiende a la colectividad como un todo, no hay utilización exclusiva. En este cuadrante II están los servicios en los que la forma legal de garantizarlos deriva de su esencia. El Estado será el proveedor de los beneficios, dado el derecho y la obligación de ello y viceversa, pues hay una recíproca correspondencia entre servicio y derecho, y entre derecho y servicio, o sea, hay servicio porque es un derecho y es un derecho porque ese servicio así lo determina. El centro de la cuestión es que son servicios universalmente establecidos dada tanto su indivisibilidad como su imposibilidad de intermediación, lo que determina la existencia de un amplio aparato constituido por diversas agencias u órganos públicos que actúan simultáneamente para tal provisión. No es posible, además de eso, condicionar la provisión de ese servicio colectivo por una única organización. Son esos beneficios directos y colectivos los que más se tipifican como la forma ideal de servicio público. El ejemplo para ese caso es la calidad del aire, la seguridad nacional, el orden público, la garantía de los contratos, etc.

En el cuadrante III hay una situación peculiar. El hecho de que el servicio se ofrezca indirectamente permite la atención individual, y viceversa. Al contrario de los cuadrantes I y II, en el III lo que se distingue es tanto la divisibilidad como una atención exclusiva. En esos servicios pueden actuar como intermediarios agencias, órganos o algún tipo de organización, siempre que tanto la cantidad como la calidad estén fijadas y medidas. Esos servicios son los que tienen más parecido a los bienes comerciales o a los servicios de naturaleza privada; por tanto, son los que más encierran el potencial para una regulación de cuasi-mercado. Los ejemplos más claros son los servicios ofrecidos por escuelas y hospitales.

En el cuadrante IV la atención del servicio es colectiva; no obstante, es susceptible de provisión por una organización específica que lo garantiza. Siendo así, dada la condición de indirecto, sólo podrá ser realizado colectivamente en el caso de que haya una oferta específica para ello. Caben aquí como ejemplo las agencias reguladoras.

EL CUASI-MERCADO EN LA REGULACIÓN ENTRE OFERTA Y UTILIZACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

El cuasi-mercado es un medio de regulación derivado de la existencia de distintas oportunidades de oferta de un determinado y específico servicio público simultáneamente a una pluralidad de usuarios de ese servicio. No se trata de un mercado amplio, sino de un mercado limitado a las ofertas y demandas de un único ítem particular. Por tanto, en ese cuasi-mercado, distintas organizaciones podrán atender a diversos usuarios ofreciendo un mismo servicio público. Lo importante a destacar es la posibilidad de coexistencia de un gran número tanto de organizaciones que ofrecen como de usuarios que buscan un determinado servicio.

En esa circunstancia, será posible producir la elección y la opción por parte de quien busca, lo que le permitirá ejercer un control social sobre el gasto público de forma directa –no delegada en un agente público que por licitación realiza las compra–. Cada usuario directo del servicio es quien efectuará el gasto al optar por ser atendido en determinado hospital y al entregar a este el valor recibido de recursos públicos.

Tomemos como ejemplo un hospital. Tal tipo de organización se distingue por el grado de complejidad de sus servicios y también por la calidad de cómo los ofrece. Hay hospitales en que se atienden determinadas especialidades, y esa atención es efectiva en mayor o menor grado, revelada por los resultados comprobados. Por el lado de los usuarios, hay también distintas necesidades y condiciones, además de la percepción individual de cómo será atendido el mismo cuando vaya a un hospital determinado.

Esos elementos, en conjunto, permiten indicar la condición indispensable para que los servicios sean ofrecidos por medio de un cuasi-mercado, o sea, si hay o no la posibilidad: a) de acceso, b) de elección individual, y c) de opción de oferta. En el caso de que las tres posibilidades estén presentes, habrá un proceso de cambio en búsqueda de la máxima efectividad, pues lo que se espera de un servicio de esos (salud) es que no sea necesario más después de obtenerlo. Además, esos son servicios que para existir dependen no de un aparato específico perteneciente al Estado, sino de condiciones objetivas como recursos financieros, personal cualificado y entidades orientadas a su oferta. Siendo así, uno de los ítems que puede ser garantizado por el Estado es el de la financiación amplia de esos servicios, y se trata justamente de esa disponibilidad de recursos lo que más necesita ser controlado de forma social, cotidiana y minuciosa para que se obtengan los resultados necesarios e imprescindibles. Esa financiación, por tanto, podrá estar totalmente condicionada a su finalidad y bajo parámetros verificables y comprobables directamente por quien se beneficia de ello. Los objetivos, eficiencias y resultados esperados pueden ser plenamente garantizados de esa forma, y las políticas públicas pueden ser implementadas más fácilmente.

En la actualidad brasileña tenemos una actuación similar que sirve como ejemplo de parámetro. Es el caso del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental (FUNDEF), hoy ampliado a la enseñanza infantil, convirtiéndose en el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Básica (FUNDEB). Ese Fondo permite una política nacional de acceso a la enseñanza por medio de un parámetro simple: número de alumnos matriculados. Por cada alumno matriculado es transferida una cantidad de dinero que corresponde al coste. Quien lo ofrece y quien lo financia son los tres niveles de organización del Estado distintos entre sí: la Unión, los Estados y el Distrito Federal y los municipios. En el caso de que, sin embargo, la misma medida de transferir fuese dirigida no más al poder público del municipio, sino directamente al usuario del servicio de educación, que posteriormente entregase ese valor directamente a la escuela pública de su preferencia, en nada se alteraría el

intento de financiación de una red pública de enseñanza fundamental. La alteración ocurriría en la regulación de la dotación pública. En vez de enviada al poder público, que la utilizaría para cubrir sus gastos, se enviaría al usuario del servicio municipal de educación, que podría libremente optar entre escuelas de su preferencia, pues el uso menos condicionado del recurso así lo permitiría.

De esa forma se establece un cuasi-mercado de plazas en escuelas, teniendo, no obstante, la garantía de igualdad por parte de los usuarios, dado que habría una equitativa disponibilidad de recursos. Otro aspecto es que el envío de fondos a las escuelas no estaría determinado exclusivamente por la cantidad de plazas ofrecidas, sino por la atención del servicio de educación determinado por un patrón de elección del usuario, en el que la calidad de la atención pasaría a prevalecer. Los usuarios optarían por buscar plazas en escuelas cuya calidad de enseñanza, posibilidad de participación, afinidades con los profesores, limpieza, ausencia de violencia, regularidad de las clases, buen desempeño escolar y otros elementos fuesen preponderantes.

Otros ejemplos similares podrían presentarse en el caso de otros servicios de atención en salud o cultura, pues ambos se clasifican en la situación de servicios indirectos en la oferta e individuales en el uso, pero jamás para los casos de la justicia, la seguridad, el transporte, el medio ambiente, etc. La idea de un cuasi-mercado como medio regulador está en exceso condicionada y, por tanto, no puede ser generalizada. Aun así, permite una nueva lógica de abastecimiento de recursos en los que sean examinadas la decisión y la opción del usuario del servicio.

UNA POSIBLE CONCLUSIÓN

Las diversas implicaciones de un modelo regulador del gasto público de esa naturaleza, que tiene como objetivo el ejecutar una nueva modalidad de control social, dependen, en buena medida, de modificaciones de comportamiento de los agentes públicos. Estos tendrían que delegar en los usuarios de servicios el control efectivo sobre el gasto, al permitir que los usuarios escogiesen por criterios personales e individuales en qué organizaciones serían entregados los recursos. Esa delegación significa transferir la decisión al usuario y abdicar del poder de decisión sobre el gasto público. Tal vez esa sea una de las mayores dificultades para la adopción de un modelo de esa naturaleza, pues el poder burocrático, las comisiones, las agencias de control, el Poder Legislativo y otras formas lícitas e ilícitas de transacción quedarían minimizadas o hasta eliminadas por completo.

Otra fuerte resistencia, seguramente, procedería de funcionarios, que pasarían a tener su competencia nítidamente controlada por la opción o no de ofrecer la atención. En el caso de que unas escuelas se quedaran vacías y otras estuvieran llenas, por ejemplo, no habría duda sobre la opción, y sus posibles motivos serían fácilmente comprobables.

No obstante, lo que sería más positivo es el aumento en la eficiencia de la propia gestión del gasto. Etapas y controles disminuirían, obteniéndose así una economía significativa de recursos que podría ser directamente utilizada por los usuarios. En el caso de la educación, en el que los determinantes constitucionales de gasto limitan al mínimo los gastos anuales, el uso más eficiente de los recursos significaría un aumento de disponibilidades, que pasarían a ser dirigidas a la finalidad pretendida. En vez de controlar personal, compras, mantenimiento, inversiones, etc. de forma centralizada, serían los usuarios con su opción quienes lo harían.

Ciertamente, se hace necesario experimentar una forma de control de esa naturaleza para observar bien sus efectos y sus límites. La experiencia de las tarjetas de la Bolsa-Familia va en esa dirección, aunque existen pocos estudios sobre la efectividad de ese programa de ámbito federal. No obstante, puede ser hoy uno de los ejemplos más significativos de entrega directa de recursos para la decisión de gasto del usuario. Otras políticas públicas en otros países se basan en esa forma de empleo de los recursos públicos en una política pública. Sitios en internet que pertenecen a organismos multilaterales de desarrollo son pródigos en ejemplos. Aquí, de momento, nos basta con esbozar un modelo y determinar en qué tipos de servicios podrían ser aplicados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARZELAY, Michael (1992), *Breaking through bureaucracy, a new vision for managing in government*. Berkeley, EE.UU.: University of California Press.
- BEER, Stafford (1967), *Cibernética e administração industrial*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BELCHIOR, Procópio G. O. (1976), *Orçamento-programa*. 2ª ed. Aum. e atual. Rio de Janeiro: Pallas.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos y GRAU, Nuria Cunill (coords.) (2006), *Responsabilização na administração pública*. São Paulo: CLAD/Fundap.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (2002), *Parcerias na administração pública, concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4ª ed. revisada y ampliada. São Paulo: Atlas.
- FALEIROS, Vicente de Paula (1987), *Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais / The social policy of capitalist State: the social security and assistance*. São Paulo: Cortez.
- GRAU, Nuria Cunill (1997), *Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: Centro Latinoamericano para el Desarrollo – CLAD.
- LE GRAND, Julian (1991), «Quase-market and social policy», *The Economic Journal*, 101, sep.: 1256-1267.

- MEYRELLES, Hely Lopes (1999) *Direito administrativo brasileiro*. 24ª ed. São Paulo: Malheiros.
- MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy B. (1980), *Finanças públicas, teoria e prática*. São Paulo: Campus.
- SOUZA, Celina (2006), «Public policies: a literature review». *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16. En línea: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso>. (consulta: 3 de abril de 2007). Prepublicación. doi: 10.1590/S1517-45222006000200003.
- TAYLOR, Frederick Wislow (1990), *Princípios de administração científica*. 8ª ed. São Paulo: Atlas.
- TROSA, Sylvie (2001), *Gestão pública por resultados, quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília, DF: ENAP.

CAPÍTULO 8

LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL *REPORTING* SOCIAL

Emanuele Padovani

PREMISA

Este texto pretende proporcionar un cuadro general sintético sobre las tipologías de indicadores que pueden ser utilizados eficazmente en el campo del *reporting* social. En el ámbito de las Administraciones Públicas, el *reporting* social representa el conjunto de los procesos, documentos e informaciones ofrecidos por las propias administraciones, hasta incluso con la participación de los portadores de intereses (por ejemplo los *stakeholders*), por medio de los cuales estos últimos son informados sobre las actividades realizadas por la Administración y sus impactos. En otras palabras, la función del *reporting* social es la de dar cuerpo y sustancia al principio de responsabilidad (*accountability*), o sea, rendir cuentas de las modalidades de utilización de los recursos públicos en relación con las exigencias sociales a las cuales ellos se destinan (Roberts y Scapens, 1985; Roberts, 1991; Sinclair, 1995; Olson *et al.* 2001; Farneti, 2004). El planteamiento teórico aquí descrito será contextualizado haciendo referencia, en particular, al caso de las Administraciones Públicas locales italianas (en especial ayuntamientos y provincias) que, por sus características jurídico-administrativas, pueden ser consideradas, al menos parcialmente y sin duda, más que las de los países anglosajones, similares a las brasileñas (Bobbio, 2002). En particular, se presentarán las relacionadas con el cuadro de regulación establecido por los legisladores mediante el Texto Único para los Gobiernos Locales, Decreto 267/2000 (de aquí en adelante «TUEL»), así como el de los Principios Contables para los Gobiernos Locales (PCEL), publicados en 2002 por la autoridad italiana que estableció los principios contables juntamente con el Ministerio de la Administración Interna, que es el Observatorio sobre las Finanzas y la Contabilidad de los Gobiernos Locales (Farneti y Pozzoli, 2005).

El primer punto introduce el concepto de indicador de forma general, lo encuadra en el contexto del sistema informativo del gobierno local y, finalmente, presenta algunos elementos del ordenamiento contable y de los prin-

cimientos contables italianos relativos al tema en cuestión. Una clasificación de las diferentes categorías es proporcionada en el segundo punto, mientras que en el tercero se destacan las más idóneas entre ellas para la preparación del balance social (esto es, el documento de *reporting* social). Haciendo referencia al caso italiano, el cuarto punto, finalmente, muestra la eficacia informativa del *benchmarking* para la exposición de casos concretos y presenta algunos bancos de datos disponibles para cada topología de indicadores establecida.

LOS INDICADORES EN EL SISTEMA INFORMATIVO DE LA HACIENDA DEL GOBIERNO LOCAL

«Nadie tiene condiciones para gobernar a otro sin su consentimiento» (Abraham Lincoln), siendo que, para obtener el consentimiento, es necesario saber comunicar. En ese sentido, el balance social representa uno de los principales instrumentos de los cuales dispone la Administración Pública para rendir cuentas a los *stakeholders* externos de las actividades realizadas, debiendo indiscutiblemente utilizar, por tanto, un lenguaje lo más claro y directo posible.

Estructura verbal aparte, los indicadores permiten representar de manera simplificada, con valores numéricos, fenómenos complejos, cuya representación en forma de texto escrito, de otro modo, sería bastante difícil de realizar, cuando no imposible, además de ser ineficaz.

Se sabe que el sistema informativo de hacienda se reservaba, originalmente, al registro y a la representación de los hechos gerenciales por la contabilidad, la cual, en las administraciones públicas locales, generalmente, es del tipo de caja o financiera y, solamente en rarísimos casos, económico-patrimonial¹ (Guthrie *et al.*, 2005). La contabilidad genera, por sí misma, valores representados por cantidades y, por tanto, aparentemente clasificables como indicadores en sí. Todavía, tradicionalmente (nos referimos aquí al contexto empresarial), se entiende por indicador una reelaboración de los datos contables basada en razones (como el *Return On Equity*, o sea, $ROE = \text{renta líquida} / \text{capital líquido}$, o el *Return On Investment* o $ROI = \text{renta operacional} / \text{capital invertido}$, etc.); por lo tanto, en lo que respecta

¹ Resumiendo mucho, la mayor diferencia entre la contabilidad de caja, la financiera y la económico-patrimonial se refiere al momento del registro contable de las operaciones de gestión externa. En el caso de la contabilidad de caja, son registrados los movimientos relativos a los depósitos (entradas) o desembolsos (salidas) monetarios; en el caso de la contabilidad financiera, los movimientos son registrados en relación con el momento en que es generado el derecho a cobrar (entrada) o la obligación de pagar a alguien (gasto); la contabilidad económico-patrimonial contabiliza, al contrario, los reintegros de recursos (rendimiento), *grosso modo* como en la contabilidad financiera (rendimientos = entradas), a medida que registra los recursos gastados en la producción de los servicios (costes) en el momento en que son efectivamente utilizados. Para un conocimiento mayor, remitimos a Guthrie *et al.* (2005).

al sistema informativo, el «sistema de los indicadores» se añade y es separado del «sistema de contabilidad» (de caja/financiera y económico-patrimonial).

A causa de esas premisas, se hace necesaria una definición más detallada del concepto de indicador. En la literatura existente se encuentran varias definiciones (ver, por ejemplo: Hatry, 1999; Anthony y Young, 2002; Poister, 2003). En este trabajo proponemos una interpretación que, en opinión de quien escribe, se adapta mejor al contexto de las administraciones públicas locales y abarca las diferentes tipologías de indicadores utilizadas en las distintas necesidades informativas (control gerencial, auditorías internas y externas, control macroeconómico, control social/*accountability*, etc.) (Tabla 1).

Tabla 1
Definición de indicador

Por indicador entendemos una magnitud, a saber, indiferentemente, un valor absoluto o un cociente, presentada bajo la forma de número y destinada a favorecer la representación de un fenómeno² relativo a la gestión hacendística y que merece atención por parte de cualquier *stakeholder* interno (administradores, dirigentes) y/o externo (habitantes, emprendedores, organizaciones sindicales, etc.), pero que no puede ser representada por medio de los datos contables (antes de mayores elaboraciones).

Por tanto, según el planteamiento descrito, los indicadores no son necesariamente representados solamente por cocientes, sino también por valores absolutos. Por ejemplo, el número de niños transportados por el servicio de transporte escolar es un indicador, así como lo es la relación entre los gastos de personal y los gastos corrientes totales. No es un indicador, por el contrario, el valor total de los gastos de personal, por tratarse de un dato contable «no elaborado» y, como tal, por estar incluido en el ámbito del «sistema de contabilidad». En consecuencia, un valor absoluto sólo es un indicador si se sacara fuera del «sistema de contabilidad», o sea, cuando fuera un dato llamado «extracontable» o «extrafinanciero». De ahí, entonces, podemos definir los cuatro subsistemas en los cuales, idealmente, debería ser subdividido el sistema informativo de la hacienda general del gobierno local:

1. subsistema de la «contabilidad financiera»;
2. subsistema de la «contabilidad económico-patrimonial»;
3. subsistema de los «indicadores contables»; y
4. subsistema de los «indicadores extracontables».

² Nos parece útil, para ese propósito, la descripción de B. Dente y G. Vecchi (1999, p. 18): «... el indicador no mide necesariamente un fenómeno, sino un elemento de este apto para revelar una dimensión suya significativa».

Los dos primeros representan el «sistema de contabilidad», mientras que el tercero y el cuarto forman el «sistema de los indicadores». Este último se dedica, por tanto, a:

- por un lado, a proporcionar una representación que se comprenda más fácilmente de las operaciones de hacienda identificadas por el «sistema de contabilidad», mediante una reelaboración de los datos contables;
- por otro, a proporcionar informaciones adicionales sobre todos aquellos aspectos que no son identificados contablemente, pero que, especialmente en las administraciones públicas, son indispensables para evaluar el grado de eficiencia/eficacia/economía general (concepto de las «tres E», bien explicado, por ejemplo, en Hatry, 1999).

En Italia, el «sistema de balance» de los gobiernos locales³ está repleto de indicadores de varias clases, que responden a las diferentes necesidades informativas, tanto en las previsiones como (y sobre todo) en el balance final. En lo que se refiere a la programación, el PCEL n.3, ítem 41, tercer párrafo, determina:

Las actividades deben necesariamente ser presentadas según sus objetivos e incluir una indicación precisa y explícita del resultado a alcanzar. Este último puede presentarse en términos de tiempo, volumen de actividades, coste, etc., o en términos cualitativos, siendo que, de cualquier forma, deben ser verificables y tener una correspondencia objetiva. Es oportuno que los indicadores estén previstos, aunque de manera general, en las normas de contabilidad.

El TUEL (art. 228, pár. 5) prevé, también, una serie mínima de indicadores que cada administración debe elaborar y anexionar a la prestación de cuentas: los «parámetros de verificación de la situación deficitaria» (aprobados por el Ministerio de la Administración Interna cada tres años) y los llamados «parámetros gerenciales», subdivididos en «indicadores financieros y económicos generales» e «indicadores de eficiencia y eficacia de los servicios de solicitud individual, indispensables y diversos». Siempre referidos a los datos del informe final, el PCEL n. 3 observa también que «para mejorar el valor señalado [...] es aconsejable integrar el conjunto de los parámetros obligatorios por ley con otros indicadores considerados particularmente significativos por la administración local» (ítem 68), los cuales encuentran su lugar natural en el contexto del informe de prestación de cuentas (ítem 15), que puede ser integrado, precisamente, en el balance social.

³ Se habla de «sistema de balance» para evidenciar la multiplicidad de los elementos que lo componen, los tres diferentes momentos de registro (previo, simultáneo y definitivo), así como la finalidad común, que es la de facilitar una base a los administradores para el buen gobierno y la *accountability*. Para profundizar en el «sistema de balance» de los gobiernos locales italianos, recomendamos a: Caperchione, 2003 (en inglés) y Farneti, 2004 (en italiano).

UNA POSIBLE CLASIFICACIÓN PARA LOS INDICADORES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es necesario observar el hecho de que no existe una subdivisión unívoca para los indicadores de la Administración Pública. En este texto elaboramos una clasificación cuyo propósito es incluir las principales tipologías de indicadores encontradas en la literatura (Hatry, 1999; Anthony y Young, 2002; De Brujin, 2002; Poister, 2003; Farneti y Padovani, 2003), partiendo de las consideraciones presentadas en el párrafo anterior.

A) Indicadores contables

El primer subconjunto de indicadores incluye, como ya vimos, los de origen contable; entre ellos encontramos los indicadores financieros, los patrimoniales y los de equilibrio económico (o sea, de equilibrio costes/rendimientos).

A.1) Los *indicadores financieros* están constituidos por las elaboraciones, generalmente bajo la forma de cociente entre dos o más valores, de magnitudes procedentes de la contabilidad financiera (o de caja, según el sistema en uso)⁴. Considerando que el sistema de contabilidad que acabamos de mencionar es utilizado en todas las administraciones públicas locales italianas y que el legislador ya estableció la elaboración obligatoria de algunos indicadores (como hemos visto), esa tipología es la más común en Italia y presenta el mayor potencial de expansión inmediato (en términos de calidad y cantidad de indicadores calculables) en el corto plazo. Se utilizan, generalmente, cuatro subconjuntos de indicadores financieros:

A.1.i) indicadores de *composición de los ingresos*: se destinan a investigar las formas de captación de los recursos financieros por el cálculo de la relación entre magnitudes que representan las diferentes tipologías y conjuntos de ingresos; en Italia, un ejemplo típico es el del índice de «autonomía financiera», que corresponde al cociente de «ingresos propios/ingresos corrientes»;

A.1.ii) indicadores de *composición de los gastos*: análogos a los anteriores, ellos analizan los gastos (sean corrientes o de capital) en función de la «naturaleza» de los factores productivos y del «destino» funcional⁵; como ejemplos significativos tenemos, respectivamente, la relación «gastos de capital/gastos corrientes» y la relación «gastos corrientes para las funciones relativas a la policía local/gastos corrientes totales»;

⁴ En algunos casos, puede ser muy útil utilizar también datos extracontables, como el número de habitantes; un ejemplo típico es el del índice de «gastos de capital *per capita*», obtenido por el cociente de «gastos de capital/población».

⁵ Para los gobiernos locales italianos, la clasificación «por destino» está prevista por ley y es igual para todas las administraciones (salvo aglomeraciones de menor tamaño).

A.1.iii) indicadores de *correlación entre ingresos y gastos*: son útiles para establecer el grado de cobertura de algunas tipologías de gastos con determinadas tipologías de ingresos correlativas, o sea, para establecer el porcentaje de recursos destinados a la adquisición de determinados factores productivos; por ejemplo, están incluidas en este grupo la relación «gastos de personal/ingresos corrientes» y la de «ingresos corrientes/gastos corrientes y para reembolso de préstamos»;

A.1.iv) indicadores de *gestión financiera*: son obtenidos relacionando los valores de los mismos ítems de balance en las diferentes fases de ingreso o de gasto; aquí, son particularmente significativos los indicadores de «velocidad de recaudación» (por ejemplo, de un determinado impuesto local) o «velocidad de pago» (por ejemplo, en relación a los gastos para la adquisición de materias primas y bienes de consumo) y «grado de programación» (por ejemplo, de los gastos corrientes o de los ingresos tributarios), obtenidos, respectivamente, mediante las relaciones «recaudaciones/devengos» o «pagos/obligaciones» y «devengos/previsiones» u «obligaciones/previsiones»⁶.

A.2) Los *indicadores patrimoniales* provienen, por el contrario, de la contabilidad económico-patrimonial y se destinan a examinar la composición de las inversiones (activos) y de las relativas formas de cobertura o fuentes de financiación (pasivos y patrimonio neto). A pesar de existir algunas diferencias –debidadas, fundamentalmente, a la peculiaridad de la Administración Pública (entre las cuales se destaca la existencia de bienes públicos de los que no se puede disponer)–, los indicadores en cuestión son plenamente asimilables a los identificados para las empresas por la amplia literatura de referencia, a la cual remitimos al lector⁷.

A.3) Los *indicadores de equilibrio económico* (o sea, de equilibrio costes/rendimientos) tienen una función informativa bastante limitada, en comparación con las otras tipologías ya enumeradas. Ellos también requieren informaciones de naturaleza económico-patrimonial y se obtienen de la relación «rendimientos/costes», refiriéndose tanto a la gestión de la institución como un todo como a cada servicio o actividad tomados separadamente. Su significado, por tanto, se reduce al conocimiento de la capacidad de reintegrar los recursos utilizados para la captación de los factores productivos

⁶ El gasto es llamado «comprometido» cuando está definido el sujeto, el valor financiero, el objeto y el vencimiento; en otras palabras, cuando se crea la obligación de pagar. El compromiso de gasto antecede siempre a la fase de pagar, o sea, al desembolso monetario efectivo. El ingreso es llamado «devengado» cuando es creado el derecho a cobrar; el devengo antecede siempre a la fase de cobrar, es decir, al efectivo ingreso monetario. Ingresos y gastos están previstos en el ámbito de un balance parcial presupuestario anual: los ingresos reales (por ejemplo devengados) pueden ser, incluso, superiores a los previstos, al mismo tiempo que los gastos reales (o sea, comprometidos) no pueden ser superiores a los previstos (o reservados), a fin de garantizar el equilibrio financiero de la gestión.

⁷ Por todos, ANTHONY y BREITNER, 2006.

(costes), a través, respectivamente, de los rendimientos totales o de los ingresos específicos relativos a determinados servicios o actividades (tasas). En ese último caso, el complemento a uno de los indicadores puede significar que un porcentaje de los costes queda a cargo de la colectividad (o sea, es cubierto por los recursos presupuestarios generales)⁸. A menos que no sean calculados en relación con actividades de naturaleza lucrativa, esos indicadores no son interpretables en modo alguno como expresiones resumidas del rumbo gerencial de la Administración Pública. He aquí por qué se convierten en necesarios los indicadores extracontables, presentados a continuación.

B) Indicadores extracontables

Se sabe que, en el contexto de las Administraciones Públicas, la medición del desempeño o, en otras palabras, de las «Tres E» –eficiencia/eficacia/economía– no puede ser efectuada solamente por registros contables, incluso reelaborados según los indicadores descritos. El sistema informativo hacendístico debe, por tanto, adoptar métodos adicionales, definidos, por eso, como «extracontables», aptos para determinar⁹;

B.1) la *eficiencia*, en el sentido de la capacidad de producir cantidades mayores de *outputs* (productos/servicios), dadas las mismas cantidades de *inputs* (factores productivos), o el mismo total de *outputs* dados menores volúmenes de *inputs* (ver 1 en la Tabla 2);

B.2) la *eficacia*, en el sentido de la capacidad de alcanzar los objetivos, relativos, particularmente:

B.2.i) a la capacidad de conseguir los objetivos de eficiencia y de obtener (cualitativa y cuantitativamente) los *outputs/outcome* preestablecidos en el proceso de planificación/programación (eficacia «interna» o gerencial; ver 2, 3 y 4 en la Tabla 2);

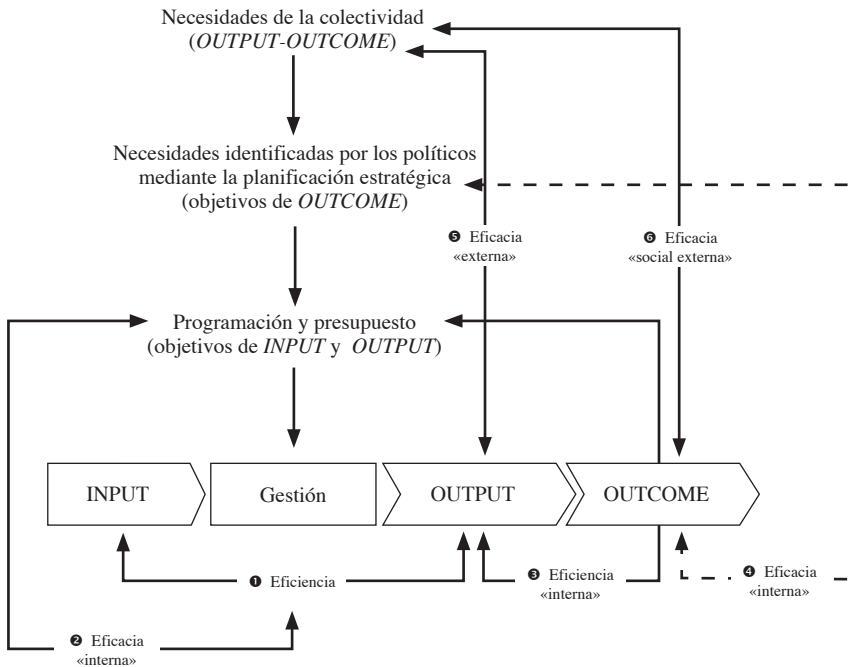
B.2.ii) a la capacidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, sean expresadas por el nivel alcanzado por los servicios en *output* (eficacia «externa»; ver 5 en la Tabla 2) o por el impacto que ellos tuvieran en los fenómenos socioeconómicos complejos (eficacia «externa/social»; ver 6 en la Tabla 2)¹⁰.

⁸ Eso gana un significado específico, tanto a los fines de la elaboración de las directrices como para la prestación social de cuentas.

⁹ En el contexto italiano, ese punto de vista es retomado varias veces, tanto por el TUEL (arts. 170 par. 7, 196 par. 2, 197, 228 par. 6), como por los PCEL (n. 3, ítems 17, 40, 43, 68, 76).

¹⁰ El concepto de economía (o *economy*), que completa la perspectiva de las «tres E», y es entendido como la característica que expresa la capacidad de una hacienda para adquirir los factores productivos necesarios al menor precio posible, en este contexto está unido y confundido con el de eficiencia.

Tabla 2.
Las dimensiones del desempeño de la Administración Pública



- ❶ «eficiencia» = *input/output*, tanto en la fase de previsión como en la de balance final
- ❷ ❸ ❹ «eficacia interna» = capacidad de alcanzar los objetivos de eficiencia, *output* y *outcome* preestablecidos en la fase de programación
- ❺ «eficacia externa» = capacidad de satisfacer las necesidades por medio de los *outputs* finales o intermedios
- ❻ «eficacia externa social» = capacidad de satisfacer las necesidades, entendidas como *outcome/* impactos sociales

Los conceptos presentados pueden, por tanto, resumirse en los tres elementos fundamentales que los componen (en letras mayúsculas en la Tabla 2) y que, por eso, deben ser medidos:

- los *inputs*, o sea, los factores productivos consumidos, que, generalmente, son definidos en forma de valores monetarios, preferiblemente por el «sistema de contabilidad» económico/patrimonial (a través de los costes) o igualmente, por estimación, por el financiero (por algunos ítems de gastos corrientes);
- los *outputs*, o sea, los productos/servicios intermedios o finales, que no son medidos por las ganancias y, por tanto, requieren sistemas de registro específicos;

—el *outcome*, o sea, medidas genéricas, de naturaleza puramente extracontable, que reflejan el impacto producido por los *outputs*, en su conjunto y en el ámbito de las diferentes «políticas públicas»¹¹, sobre la sociedad en general, referidas, frecuentemente, al rumbo de fenómenos socioeconómicos y ambientales complejos.

Es evidente, por tanto, que el desempeño de la Administración Pública posee muchas dimensiones, cada una con un significado propio. En particular, debe destacarse la importancia de la distinción entre «eficacia interna» y «eficacia externa/externa-social», siendo que la primera se refiere a la capacidad de alcanzar los objetivos establecidos por los políticos, en calidad de intérpretes de los problemas colectivos, en cuanto que la segunda se refiere a la capacidad de satisfacer realmente las necesidades de la población. Entre esos dos conceptos existe una relación que podríamos definir de «coherencia», en el sentido de que la «eficacia interna» será equivalente a la «eficacia externa/externo-social» solamente si los objetivos establecidos por el proceso de programación fueran coherentes en relación con las necesidades de la población gobernada. Por tanto, la acción de la Administración Pública debe ser considerada eficaz no tanto cuando ella realiza la «eficacia interna», sino, al contrario, si ella alcanza resultados satisfactorios de «eficacia externa/externa-social». Un ejemplo sencillo puede ayudar a una mejor comprensión. En relación al servicio de bibliotecas, un objetivo de *output* (definido en la fase de planificación/programación) podría estar representado por la meta de alcanzar cien mil préstamos en un año; *a posteriori*, el registro de datos demuestra que el servicio llegó a ciento veinte mil unidades de *output*, lo que significa que la actividad fue eficaz en sentido «interno», pero no necesariamente en sentido «externo», como hubiera sido en el caso de que la demanda de la sociedad hubiese sido, por ejemplo, de ciento ochenta mil préstamos. Aquí nos enfrentamos, obviamente, con un problema de capacidad de medición de las necesidades de la sociedad, teniendo que afrontar, por un lado, la efectiva posibilidad de medición objetiva del nivel considerado como óptimo (en especial si focalizamos la atención en el análisis de *outcome*) y, por otro, el coste de la misma información. Esa capacidad de medición debería recibir la atención de los *stakeholders*, llamados a intervenir en la construcción del balance social hasta incluso desde ese punto de vista.

He ahí en ese caso que, para llegar a los indicadores de eficiencia y eficacia, se hace necesario, junto con un sistema contable capaz de medir los *inputs*, un sistema de indicadores extracontables de *output* y de *outcome* que sea operativo y tenga en consideración algunas especificidades¹².

¹¹ Las «políticas públicas» son definidas como «el conjunto de las acciones realizadas por una pluralidad de actores, entre los cuales se encuentran las organizaciones formalmente públicas, destinadas a resolver problemas colectivos, o sea, a dar “soluciones” para necesidades, demandas u oportunidades insatisfechas» (Dente y Vecchi, 1999, p. 14; la cursiva es nuestra). Constituyendo, por tanto, el resultado de varios actores que operan simultáneamente, es difícil separar la parte de *outcome* que «pertenece» al gobierno local tomado en consideración.

¹² La clasificación propuesta se hace según Anthony y Young (2002, cap. XIII).

B.3) Los indicadores de *output* se diferencian según dos subcategorías: los indicadores de proceso y los de resultado. Los *indicadores de proceso* se refieren a actividades o productos/servicios intermedios realizados por la organización para alcanzar el *output* final. Ejemplos típicos de ello son: el número de procesos internos concluidos por un departamento, el número de libros colocados en las estanterías por los funcionarios de la biblioteca municipal, el número de multas puestas o la cantidad de horas de patrulla en las calles por la policía municipal.

B.4) Los *indicadores de resultado* se dedican, por el contrario, a la expresión del *output*, desde un punto de vista sea cuantitativo, sea cualitativo, en términos que resulten directamente relacionables con los objetivos de una hacienda, siendo en ese caso preferidos, en consecuencia, en la evaluación de la eficiencia y de la eficacia gerencial. El número de pasajeros transportados por el servicio de transporte público urbano, el de toneladas de basura recogidas y eliminadas, el de *e-mails* recibidos y a los cuales se respondió por parte de la sección de relaciones con el público, el nivel cuantitativo que se refiere al barrido de las calles y el nivel de limpieza de las piscinas municipales, constituyen ejemplos clásicos de indicadores de resultado. Sin embargo, cuando el *output* de servicio es difícil de identificar, no pueden ser determinados de forma inmediata. Es el caso, generalmente, de los servicios de naturaleza institucional, como el de la policía municipal: a pesar de que ellos dan servicios a la sociedad, el *output* puede no ser definible de forma unívoca. En estos casos es útil recurrir a indicadores de proceso (ver ítem B.3) como sustitutos del *output* final. Para el servicio mencionado puede ser propuesto, por ejemplo, el número de multas puestas o la cantidad de horas de patrulla de las calles. Sin embargo, es necesario tener siempre presente que, en esos casos, la relación con el *output* final no es inmediata, de forma que las variaciones del indicador no se reflejen necesariamente en el desempeño efectivo.

B.5) Considerada su finalidad, en los *indicadores de outcome* la relación causa/efecto entre las actividades realizadas por el gobierno local y los cambios ocurridos en ellos es muy poco consistente. Unos ejemplos típicos de indicadores de *outcome* son: la tasa de contaminación atmosférica (expresada por la concentración de contaminantes, como CO₂, PM10, ozono, etc.), el número de accidentes de tráfico, la tasa de suicidios, la de homicidios, la de criminalidad, etc. Tienen como característica el ser muy vagos, difíciles de obtener de forma debida e influenciados por numerosos factores externos. Este último aspecto hace que el análisis de las discrepancias entre previsiones y resultado real (eficacia «interna») y entre necesidades y resultado real (que materializa el concepto de eficacia «externa/social») sea más difícil de interpretar, en comparación con las dos tipologías anteriores.

LOS INDICADORES PARA EL REPORTING SOCIAL

Se hace necesario identificar, entonces, qué indicadores, entre las muchas opciones presentadas en el tema anterior, resultan más idóneos para la preparación de los informes sociales.

Para que podamos continuar, necesitamos prestar atención a los criterios de elección habituales:

1. «indicadores diferentes para finalidades diferentes»; o sea, deben ser identificados los indicadores que, en el caso del *reporting* social, sean relevantes para los *stakeholders* externos;
2. la relación costes/beneficios debe ser favorable; eso significa que no es oportuno elegir indicadores muy buenos, pero excesivamente costosos, en cuanto que indicadores «casi óptimos» pero disponibles inmediatamente son más convenientes;
3. el grado de precisión no siempre posee gran importancia, por tratarse generalmente de fenómenos «macro»;
4. la transparencia es un criterio que debe guiar al analista, no sólo en la elección del indicador, sino también en lo que se refiere a su representación (inclusive gráfica) y explicación en relación con las características de los *stakeholders* de referencia;
5. cualquier sistema de indicadores debe ser selectivo, o sea, incluir solamente los parámetros más significativos, evitando inútiles redundancias.

A continuación, queremos trazar, aunque de modo resumido, las tipologías de indicadores que pueden ser eficazmente incluidas en el balance social, indicando también las que en el contexto italiano están disponibles más fácilmente. Dejamos al lector, que conoce el contexto brasileño mejor que el autor, la interpretación y el análisis, por analogía, de los que podrían ser los indicadores más apropiados para la preparación del balance social en las administraciones públicas locales brasileñas.

En lo que se refiere a los indicadores contables, todos pueden ser eficazmente incluidos en el *reporting* social. Ellos, de hecho, producen informaciones importantes sobre los tres equilibrios fundamentales: financiero, patrimonial y económico (o de hacer balances costes/rendimientos). Todavía, en Italia, los financieros muestran mayor potencialidad, por presentar la ventaja de poseer el más alto grado de viabilidad, a causa de la existencia en todas las administraciones locales de contabilidad financiera, de donde son extraídos. Además de eso, por medio de los indicadores financieros es posible obtener indicaciones interesantes sobre algunas políticas importantes de la Administración (remitimos para eso al apartado siguiente).

Recordando el concepto de selectividad, se debe advertir que no todos los indicadores extracontables son necesariamente útiles para los fines de la prestación de cuentas general. A pesar de eso, los balances sociales se fundamentan, con frecuencia, en la agregación genérica de indicadores producidos por los diferentes sectores/departamentos de la Administración. Los indicadores realmente relevantes para nuestros objetivos son los de eficiencia (de donde se originan los indicadores de eficacia «interna» del tipo 2 indica-

do en la Tabla 2), de eficacia «interna» y, sobre todo, «externa»¹³, calculados con base en los indicadores de resultado, así como los de eficacia («interna» y, sobre todo, «externa»), que derivan de los indicadores de *outcome*. Indicadores del tipo «coste medio por proceso interno» o «coste medio por fotocopia» (indicadores de eficiencia que utilizan medidas de proceso), que están, igual y frecuentemente en buena parte ya disponibles, poseen una relevancia mínima o son hasta perjudiciales, por no ser selectivos en relación a las informaciones importantes para los *stakeholders* externos. Un discurso similar puede hacerse también para los indicadores de eficacia («interna» y «externa») calculados a partir de medidas de proceso, a pesar de que, en algunos casos, estas son utilizadas como indicadores sustitutivos de los de resultado¹⁴. Con respecto a la posibilidad de obtención de los datos y, en consecuencia, del nivel de viabilidad, es obvio que eso va a depender del nivel de sensibilidad de la Administración para con el registro de factores extracontables. Generalmente, pueden identificarse diferentes técnicas de medición de los *outputs*: por ejemplo, el número de multas puede obtenerse con facilidad, gracias a la numeración de las hojas de los talonarios impresos utilizados para ponerlas, o a su emisión electrónica; el número de kilómetros recorridos por el servicio de transporte público urbano es obtenido por la lectura de los taquímetros de los vehículos; el número de niños que van a las guarderías es fácilmente extraído de los registros de matrícula; las toneladas de basura recogidas y eliminadas son verificadas en cumplimiento de las normas ambientales, etc. Además, considerando que sólo unas pocas administraciones poseen sistemas de contabilidad económico-patrimonial, puede ocurrir que los indicadores de eficiencia sean calculados por los valores financieros que estén próximos a los datos reales.

Los indicadores de *outcome* representan la categoría más armónica en la tipología de informaciones que los informes sociales deben contener (en particular los indicadores de «eficacia externa/social»). En Italia, la elaboración de algunos de esos índices ya es efectuada por las Administraciones locales, para atender a las demandas de algunas instituciones centrales, como el Instituto Nacional de Estadística (ISTAT) en primer lugar, que preparan bancos de datos, fácilmente accesibles, extraordinariamente importantes para los fines aquí tratados (remitimos para eso al apartado siguiente). Esos indicadores son con frecuencia discutidos en los medios de comunicación y en los debates de los plenos de los gobiernos locales, justamente en virtud de su capacidad de informar a la población sobre condiciones y fenómenos sociales de interés general, sobre los cuales la Administración Pública local puede/debe intervenir, de forma directa o indirecta.

¹³ Como se indicó en el segundo apartado, es más recomendable, cuando sea posible, el conocimiento de los niveles de eficacia «externa», el cual relaciona lo que fue realizado con las necesidades efectivas de la sociedad administrada.

¹⁴ Una vez más es significativo el caso del servicio de policía municipal, en lo relativo a las horas de patrulla por las calles.

LA CENTRALIDAD DEL *BENCHMARKING* EN LA UTILIZACIÓN DE LOS INDICADORES PARA EL BALANCE SOCIAL: EJEMPLOS DE APLICACIÓN Y ALGUNOS BANCOS DE DATOS DISPONIBLES EN ITALIA

Uno de los trece principios de los PCEL italianos es el de la *comparabilidad* en el tiempo y, sobre todo, en el espacio, del sistema de balance, del cual el *reporting* social, según la interpretación que prevalece en los PCEL y en el TUEL, es parte integrante. En lo que se refiere a dichos indicadores, la posibilidad de realizar el *benchmarking*, que puede ser sumariamente definido como un proceso de comparación sistemática entre organizaciones diferentes destinado a la identificación de las mejores prácticas (Camp, 1989), presenta una considerable relevancia informativa para los *stakeholders*. Pueden, de esa forma, llegar a conocer la posición de ventaja o desventaja de una Administración en relación a conjuntos de gobiernos locales oportunamente escogidos, todo desde una óptica de competición entre comunidades locales. Hasta incluso la comparabilidad entre gobiernos locales de diferentes países también es un tema de creciente interés para los académicos y los operadores internacionales (Padovani y Scorsone, 2007).

No se puede alcanzar, por tanto, la plena capacidad informativa sin la realización de alguna comparación. Por esa razón, los indicadores no deben ser sólo recogidos en el ámbito de la propia Administración local, sino que deben estar disponibles también en otros contextos (esto constituye, por tanto, un requisito adicional, uniéndose a los cinco ya enumerados en el apartado anterior). A este respecto, los tres subítems siguientes presentan algunos ejemplos extraídos del contexto italiano.

INDICADORES CONTABLES/FINANCIEROS: UN MODELO DE «*CHECK-UP*» PARA LAS ADMINISTRACIONES MUNICIPALES

Los indicadores contables, en particular los financieros, representan indudablemente la tipología más empleada en el ámbito de las Administraciones Públicas locales italianas. Como ya mencionamos, esto se debe al carácter vinculante de ciertas normas, que exigen el cálculo y la inserción de algunos de esos indicadores entre los anexos de la prestación de cuentas, hasta incluso con la finalidad de proponer comparaciones a nivel nacional, en el informe anual redactado por el Ministerio de Administración Interna (art. 197, pár. 7 del TUEL). A pesar de que esos indicadores frecuentemente son considerados excesivamente técnicos y, por tanto, no idóneos para producir informaciones a un público lego, si se observa bien, representan, cuando son explicados apropiadamente, una fuente importante de conocimiento de las políticas presupuestarias adoptadas por las Administraciones.

Un trabajo reciente de investigación, llamado *Il check-up dell'ente locale*¹⁵ [El *check-up* del gobierno local], en el cual colaboró también el Ministerio de Administración Interna, se originó justamente a partir de esas consideraciones. Gracias a la disponibilidad, de una manera centralizada, de los datos de contabilidad financiera de todas las Administraciones Municipales italianas, fue posible crear un modelo de análisis de los datos de contabilidad financiera capaz de ofrecer informaciones útiles hasta para los fines del *reporting* social.

El modelo se destina al análisis de la situación económica de las Administraciones de forma comparativa (incluyendo la posibilidad de realizar la comparación escogiendo las Administraciones según su posición geográfica y el número de habitantes), adoptando un sistema de 34 indicadores articulado por «áreas» (y «subáreas»), siendo cada una dirigida a la investigación de un objeto de estudio específico (Farneti y Padovani, 2003):

- «área 1. Modalidad de financiación de los gastos»: genera una evaluación respecto a la composición de los ingresos para la cobertura de las diferentes tipologías de gastos;
- «área 2. Políticas sobre los ingresos propios»: examina, aunque en términos generales, las políticas tributarias y de tasas adoptadas por la Administración;
- «área 3. Gestión de los ingresos propios»: compuesta exclusivamente por indicadores de gestión financiera (ver punto 2, ítem A.1.iv), analiza la capacidad de la institución para cobrar los impuestos y las tasas;
- «área 4. Asignación de los recursos»: estudia a fondo el aspecto relativo a las modalidades, en relación a los principales factores productivos y actividades, por medio de las cuales se gastan los recursos presupuestarios;
- «área 5. Gestión de los gastos corrientes»: igual que el «área 3», analiza la capacidad de la institución para pagar los gastos corrientes;
- «área 6. Capacidad de programación»: evalúa la capacidad para la redacción de balances parciales presupuestarios que merezcan atención y/o para mantener bajo control los ingresos y los gastos a lo largo del ejercicio.

¹⁵ Cf. el libro, con software anexo, de FARNETI y PADOVANI (2003), el proyecto surge del Observatorio de los Balances & Servicios de los Gobiernos Locales de la Provincia de Forlì-Cesena, realizado por la Alma Mater Studiorum Universidade de Bolonha –campus de Forlì, Departamento de Gestión– sección de Forlì.

Tabla 3.

Resumen del capítulo dedicado al análisis de los recursos financieros del Balance Social del Ayuntamiento de Sassuolo (Módena, Italia)

Incidencia del ICI [Impuesto Municipal sobre Inmuebles] en los ingresos propios.

El tipo impositivo del ICI sobre la vivienda principal entre los más bajos de la región y la lucha contra el fraude.

La contención progresiva, en porcentaje, de los ingresos del ICI evidencia la elección de la Administración de afrontar las necesidades de gasto sin pensar en la imposición fiscal, considerada la solución más injusta.

A lo largo de los últimos cinco años los tipos impositivos del ICI permanecieron prácticamente invariables, pues la Administración, antes de escoger el camino de los aumentos del tipo impositivo, prefirió seguir el de la ampliación de la base imponible, mediante inspecciones, tanto generales como puntuales, que permitieron sacar a la superficie un porcentaje importante de fraude.

Como ya adelantamos en la premisa, la baja presión del ICI y la excelente calidad de la gestión financiera en general permitieron a la Administración Municipal depender cada vez en menor medida, a lo largo del quinquenio, de los ingresos del ICI. Obsérvese que, del 42%, en 1998, cayó a poco más del 30% en los últimos dos años. Descendiendo, en los últimos años, por debajo de los niveles medios regionales [columna «media RER» relativa al año 2000, N. del A.] y nacionales [columna «media Italia» relativa al año 2000, N. del A.], a pesar de que la Administración Municipal de Sassuolo ha registrado, en 2000, valores en línea con los patrones nacionales y regionales.

Tabla 4.

Indicador 8

Año	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Media RER (2000)	Media italiana (2000)
Valor %	42,0	39,6	38,3	36,3	32,5	32,5	42,0	35,8

Mediante cálculos estadísticos apropiados, se llega a una evaluación comparada, graduada según una escala de «notas» que van de la A (marcadamente positiva) hasta la E (marcadamente negativa), tanto de cada indicador en sí, como de las quince «subáreas» y de las seis «áreas», ofreciendo de esta manera una percepción inmediata de la posición de la Administración Local y, como consecuencia, la posibilidad de evaluar su desempeño.

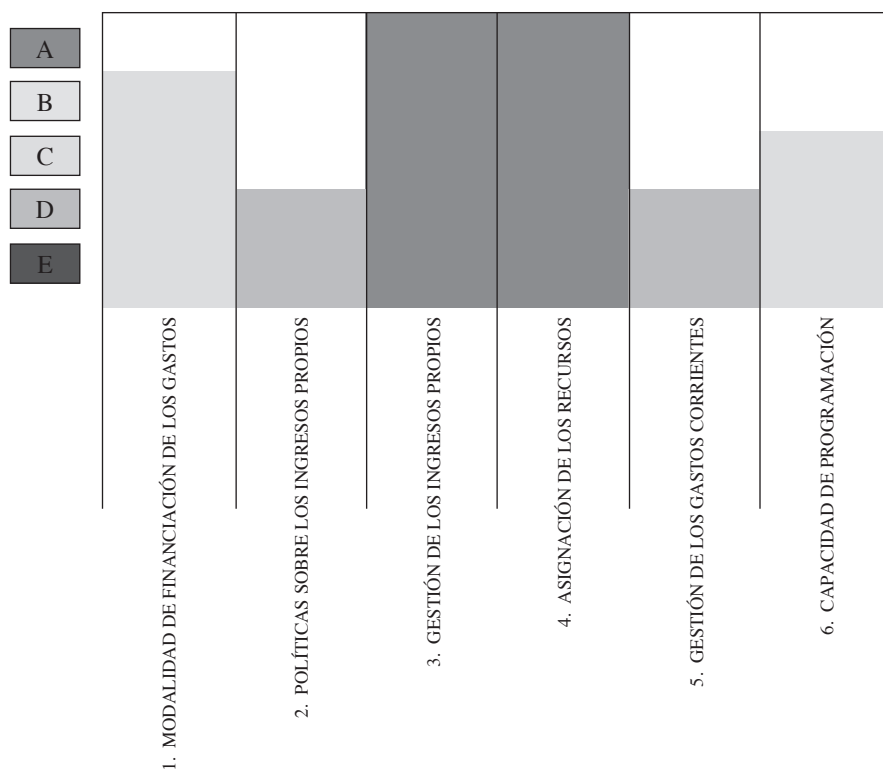
Un instrumento de esa naturaleza, acompañado de las necesarias notas explicativas, puede revelarse, por tanto, particularmente útil para los fines del *reporting* social. Un ejemplo de ello es el Balance Social del Ayuntamiento de Sassuolo, situado en la provincia de Módena, en la región de la Emilia-Romagna, en el norte de Italia (Ayuntamiento de Sassuolo, 2004), que utilizó eficazmente el método del «*check-up* del gobierno local», en el capítulo dedicado al análisis de la gestión de los recursos financieros (Tabla 3).

[...]

El *benchmarking* espacial: síntesis de las evaluaciones del Ayuntamiento de Sassuolo en comparación a los ayuntamientos de la Emilia-Romagna

En este párrafo, reproducimos la «fotografía» de la posición del Ayuntamiento de Sassuolo en la comparación directa con los otros diecinueve Ayuntamientos de la Región de la Emilia-Romagna pertenecientes a la misma franja demográfica (20.000-59.999 habitantes). [El año de referencia es el 2000, N. de A.]

Síntesis de las evaluaciones por áreas



Fuente: Ayuntamiento de Sassuolo (2004): pp. 38 y 48.

Las áreas en las que el desempeño de Sassuolo alcanza niveles de excelencia en relación a todo el territorio regional son las relativas a la «Gestión de los ingresos propios» y a la «Asignación de los recursos». Otros desempeños extremadamente positivos, de nivel medio-alto, son los referidos a las «Modalidades de financiación de los gastos», a la vez que se alcanzaron buenos resultados en el ámbito de la «Capacidad de programación». Se identificaron, por el contrario, algunos puntos críticos, en las «Políticas sobre los ingresos propios» y en la «Gestión de los gastos corrientes».

Es notable, por tanto, el resultado general alcanzado, que no identificó ninguna «alarma roja» es decir, ningún desempeño de nivel bajo. [El gráfico original está coloreado según la siguiente escala cromática, del «tipo semáforo»: E =rojo; D =naranja; C = amarillo; B = verde claro; A = verde fuerte, *N. de A.*]

INDICADORES EXTRACONTABLES DE EFICIENCIA Y EFICACIA: EL PAPEL DE LOS «OBSERVATORIOS»

A pesar de que los legisladores han dispuesto que «la verificación de la eficacia, eficiencia y economía de la acción administrativa [sea] realizada poniendo en relación los recursos adquiridos y los costes de los servicios, por unidad de producto cuando sea posible, con los datos resultantes de la relación anual sobre los parámetros gerenciales de los servicios» (art. 197, par. 7 del TUEL), solamente una mínima parte de las Administraciones Locales italianas (ayuntamientos y provincias), alrededor del 3%, comunica actualmente, esas informaciones al Ministerio de Administración Interna. Además de ello, se verifica que, no estando previstos protocolos que garanticen la homogeneidad de las informaciones, los datos recibidos son considerados de poca confianza, con la consiguiente imposibilidad de realizar investigaciones válidas de *benchmarking*.

El desarrollo de una conciencia gerencial y política más atenta a los resultados, junto con la mencionada carencia de instrumentos informativos institucionales de confianza¹⁶, dio origen a una persistente proliferación de estudios dirigidos al análisis de la eficiencia y eficacia comparada de los servicios públicos, promovidos y realizados por universidades, asociaciones de grupo, asociaciones sindicales y por las mismas Administraciones, en varios niveles (regional, provincial y municipal) (Lucianelli y Tanese, 2002).

Los «observatorios»¹⁷ (así son llamados frecuentemente los estudios cuya finalidad es la recogida de datos para el cálculo de indicadores relativos al desempeño de varios gobiernos locales) representan, por tanto, apoyos referenciales válidos para la elección de los indicadores utilizados en el *reporting* social. Es necesario, sin embargo, verificar anticipadamente la existencia de, al menos, tres condiciones, que consideramos fundamentales:

1. los indicadores de eficiencia y eficacia deben ser útiles para los objetivos del balance social (ver el apartado anterior);

¹⁶ Eso contrasta con lo que ocurre en otros países, como el Reino Unido, donde el *benchmarking* ha pasado a ser una práctica operacional consolidada. A ese respecto, ver el sitio en internet del programa Public Sector Benchmarking Service (PSBS), <www.benchmarking.gov.uk>.

¹⁷ De los cuales forma parte el ya mencionado Observatorio de los Balances & Servicios de los Gobiernos Locales del Alma Mater Studiorum, Universidad de Bolonia.

2. los indicadores deben ser significativos para la comparación entre Administraciones; en el caso del servicio de transporte escolar, por ejemplo, es más apropiado escoger el indicador de eficiencia «coste por kilómetro» que el de «coste por usuario», pues la comparación entre ayuntamientos geográficamente diferentes (por densidad demográfica y orografía del territorio) puede conducir a evaluaciones totalmente equivocadas.
3. el estudio debe atender a los patrones de recogida de información compartidos por todas las administraciones comparadas, incluyendo a la propia. Las informaciones no acompañadas por criterios de evaluación para cada dato observado no deberían ser consideradas de confianza. El método de investigación escogido por esos estudios debería cumplir, preferiblemente, las siguientes fases: 1) análisis de las características generales del servicio; 2) análisis de las características del servicio relativas al contexto territorial específico; 3) identificación de un primer conjunto de indicadores para ser propuestos para el análisis; 4) test con uno o más casos, para comprobar la posibilidad de la obtención de los datos y la validez informativa de los indicadores; 5) elección de la parrilla de indicadores definitiva; 6) recogida de los datos para el cálculo de los indicadores (e informaciones complementarias); y 7) obtención de una parrilla homogénea de indicadores para la comparación espacial.

INDICADORES EXTRACONTABLES DE *OUTCOME*: LOS BANCOS DE DATOS DISPONIBLES EN ITALIA

Si fuera verdad que el objetivo mayor de una Administración Pública está representado por el bienestar, en sentido amplio, de la comunidad administrada obtenido por los servicios facilitados, hasta en términos de regulación de las relaciones económicas y sociales, el *reporting* social debería poder medir la ejecución de ellos.

La investigación en el campo de la Sociología y de la Estadística económica desarrolló, sobre ese tema, diferentes estudios enfocados a la identificación del conjunto de indicadores útiles para la medición de los fenómenos sociales, de la llamada «calidad de vida», habiendo muchas instituciones y organizaciones, a nivel nacional e internacional, que ofrecen extensos bancos de datos¹⁸.

En el nivel nacional italiano, en particular, hay varias fuentes a las cuales las Administraciones Públicas locales pueden tener fácilmente acceso: Istat Demos

¹⁸ En el campo internacional, ver, por ejemplo, European Communities (2004), que, por el proyecto Urban Audit, propone la comparación de 258 áreas urbanas de los países de la Unión Europea, utilizando 336 indicadores, muchos de los cuales son de *outcome*.

(Instituto Nacional de Estadística), las Mediciones de los Ayuntamientos Ancitel (Anci Asociación Nacional de Ayuntamientos Italianos) y Cnel-Stats (Cnel Consejo Nacional de Economía y de Trabajo). Ellas presentan conjuntos de indicadores más o menos amplios y subdivididos por áreas temáticas, con diferentes niveles de análisis (por macroáreas, regionales, provinciales, municipales y submunicipales).

Además de esos bancos de datos, están disponibles las investigaciones sobre la «calidad de vida» realizadas por importantes periódicos nacionales, como el *Il Sole 24 Ore* e *Italia Oggi*. Ellos ofrecen un camino más rápido para la obtención de indicadores de *outcome* relativos a los diferentes aspectos económicos relevantes, con la indicación de la posición relativa a nivel nacional. En resumen, esos estudios tienen las siguientes características:

1. utilizan numerosos indicadores, agrupados bajo diferentes parámetros de investigación; y
2. escogen metodologías específicas de cálculo estadístico, que permiten asociar las puntuaciones a las posiciones relativas de cada gobierno local en el grupo de referencia, llegando así a puntuaciones que se refieren a cada parámetro investigado, así como generales (mediante un indicador único), destinadas a la elaboración de clasificaciones específicas para cada parámetro investigado y de uso general.

Más allá de las críticas de las cuales ellos son frecuentemente objeto, los análisis de *Il Sole 24 Ore* e *Italia Oggi*, publicados a finales de cada año, suscitan, sin duda, debates acalorados entre los grupos sociales en el ámbito político local. Pueden establecer, sin embargo, puntos interesantes de partida sobre los cuales discutir sobre la implicación de los *stakeholders* en la preparación de los informes sociales, para establecer si hay o no concordancia entre los indicadores usados para medir determinados aspectos (ver, al respecto, la Tabla 6, que presenta los indicadores utilizados por la publicación *Italia Oggi* relativos a los parámetros «medio ambiente», «criminalidad» y «trastornos sociales y personales»).

Tabla 6.

Algunos de los indicadores de *outcome* utilizados por *Italia Oggi* (2004) para el análisis de los parámetros «medio ambiente», «criminalidad» y «trastornos sociales y personales»

Medio ambiente	Criminalidad	Trastornos sociales y personales
Subdimensión negativamente asociada con la calidad de vida: Concentración de dióxido de nitrógeno (media µg/mg) Concentración de PM10 (media µg/mg) Consumo hídrico per cápita sobre el total producido (e) Producción de basura urbana (kg/hab/año) [...]	Subdimensión de crímenes contra las personas: Homicidios dolosos, por cada 100 mil habitantes Lesiones dolosas, por cada 100 mil habitantes Violencias sexuales en menores de 14 años por 100 mil habitantes Secuestros de personas por cada 100 mil habitantes [...]	Infortunios en el trabajo, por 1.000 empleados Muertos por tumor, por cada 100 muertes Tentativas de suicidio, por cada 100 mil habitantes Suicidios, por cada 100 mil habitantes Tasa de desempleo entre los jóvenes de 14-29 años [...]
Subdimensión positivamente asociada con la calidad de vida: Áreas de peatones (m ² /hab) Carriles bici (m/hab) Zonas de tráfico restringido (m ² /hab) Áreas verdes públicas (m ² /hab) Hectáreas de áreas verdes por 10 mil hectáreas de superficie total Capacidad de depuración de aguas residuales [...]	Subdimensión de crímenes contra el patrimonio: Robos de bolsos y carteras por cada 100 mil habitantes Robos de coches por cada 100 mil habitantes Robos en viviendas por cada 100 mil habitantes Asaltos, por cada 100 mil habitantes Fraudes por cada 100 habitantes [...]	

Fuente: *Italia Oggi*, 10 de diciembre de 2004.

CAPÍTULO 9

LAS FUNCIONES DE CONTROL Y ORIENTACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DESEMPEÑADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO (TCMRJ)

Carlos Augusto Werneck de Carvalho

INTRODUCCIÓN

Orientar o castigar, aquí está la cuestión que en general se suscita sobre el papel de los Tribunales de Cuentas del país. En la rutina de sus actividades, los órganos de control externo se encuentran permanentemente ante el desafío de optar entre la prestación de orientación a las entidades de su jurisdicción o a la aplicación de las sanciones previstas en la legislación, no sólo para castigar la desviación verificada, sino también para prevenir su repetición. En ese sentido, el TCMRJ tiene como principio que prevenir es mejor que castigar o reparar. Se sabe que, en muchos casos, el desconocimiento de la legislación es el principal factor de las condenas por utilización indebida de los recursos públicos.

La cuestión del papel pedagógico en la actuación de los Tribunales de Cuentas ofrece dos direcciones. Una de ellas se refiere al trabajo educativo y orientador, mediante la edición de manuales y cartillas, organización de seminarios, cursos y entrenamientos, y la participación en eventos y conferencias, dirigido a temas de gestión pública.

Otro sesgo de la actuación pedagógica por parte de los Tribunales de Cuentas está relacionado con la realización de auditorías operacionales. La Constitución de 1988 extendió el control externo a la competencia para analizar también la legitimidad y la economicidad del gasto público. El TCMRJ, siguiendo la tendencia mundial en la dirección cada vez más definida de romper las barreras del mero examen de la legalidad y regularidad de los actos administrativos, ha avanzado en la fiscalización del grado de eficiencia, eficacia y economicidad de la gestión, mediante la realización de auditorías operacionales, entre las cuales está la auditoría analítica. De ellas proceden las recomendaciones del Tribunal destinadas a mejorar la gestión de los entes públicos y/o de los programas gubernamentales implementados.

Pero incluso las auditorías de conformidad tienen dentro de sí el carácter pedagógico, al aplicar sanciones a los responsables de irregularidades o prácti-

cas lesivas para las arcas públicas. Naturalmente, cuando eso ocurre, los castigos funcionan como factor de inhibición para la práctica de nuevas ocurrencias de ese género.

HISTORIA DEL CONTROL DE CUENTAS

La historia del control en Brasil se remonta al período colonial. En 1680, se crearon las Juntas de las Haciendas de las Capitanías y la Junta de la Hacienda de Rio de Janeiro, sometidas a jurisdicción de Portugal.

En 1808, en la administración de D. João VI, se instaló la Hacienda Real y se creó el Consejo de la Hacienda, que tenía como atribución acompañar la ejecución del gasto público.

Con la proclamación de la independencia de Brasil, en 1822, la Hacienda Real se transformó en el Tesoro mediante la Constitución monárquica de 1824, calculándose, en aquel momento, los primeros presupuestos y balances generales. La idea de crear un Tribunal de Cuentas surgió, por primera vez en Brasil, el 23 de junio de 1826, por iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, vizconde de Barbacena, y de José Inácio Borges, que presentaron un proyecto de Ley en ese sentido al Senado del Imperio.

Las discusiones en torno a la creación de un Tribunal de Cuentas durarían casi un siglo, polarizadas entre aquellos que defendían su necesidad –para los que las cuentas públicas debían ser examinadas por un órgano independiente– y aquellos que la combatían, por entender que las cuentas públicas podían continuar siendo controladas por aquellos mismos que las realizaban.

Solamente con la caída del Imperio y las reformas político-administrativas de la joven República se hizo realidad, finalmente, el Tribunal de Cuentas de la Unión. El 7 de noviembre de 1890, por iniciativa del entonces Ministro de Hacienda, Rui Barbosa, el Decreto n. 966-A creó el Tribunal de Cuentas de la Unión, orientado por los principios de autonomía, fiscalización, juicio, vigilancia y firmeza.

La Constitución de 1891, la primera republicana, aún por influencia de Rui Barbosa, institucionalizó definitivamente el Tribunal de Cuentas de la Unión, incluyéndolo en su art. 89.

El establecimiento del Tribunal, sin embargo, sólo sucedió el 17 de enero de 1893, gracias al empeño del Ministro de Hacienda del gobierno de Floriano Peixoto, Serzedello Corrêa.

Originariamente, el Tribunal tenía competencia para examinar, revisar y juzgar todas las operaciones relacionadas con los ingresos y los gastos de la Unión. La fiscalización se hacía por el sistema de registro previo. La Constitución de 1891 institucionalizó el Tribunal y le otorgó competencias para liquidar

las cuentas de ingresos y gastos y verificar su legalidad antes de presentarlas al Congreso Nacional.

Inmediatamente después de su establecimiento, sin embargo, el Tribunal de Cuentas consideró ilegal la nominación, hecha por el Presidente Floriano Peixoto, de un pariente del ex presidente Deodoro da Fonseca. No resignado con la decisión del Tribunal, Floriano Peixoto mandó redactar decretos en los que se retiraba al TCU la competencia para oponerse a los gastos considerados ilegales. El ministro de Hacienda Serzedello Correa, al no estar de acuerdo con la postura del presidente, dimitió de su cargo, manifestándole su postura por carta el 27 de abril de 1893, cuyo fragmento principal es el siguiente:

Esos decretos anulan al Tribunal, lo reducen a un simple Ministerio de Hacienda, quitándole toda la independencia y autonomía, adulteran los fines de la institución, y permitirán al Gobierno la práctica de todos los abusos –y usted lo sabe– es preciso antes de todo legislar para el futuro. Si la función del Tribunal según el espíritu de la Constitución es sólo la de liquidar las cuentas y verificar su legalidad después de hechas, lo que yo cuestiono, yo os digo que ese Tribunal es más un medio de aumentar el funcionariado, de incrementar el volumen del gasto, sin ventajas para la moralidad de la Administración.

Si, sin embargo, es un Tribunal de corrección como ya lo quería Alves Branco y como tienen en Italia y en Francia, necesitamos resignarnos a no gastar salvo lo que se autoriza por ley y gastar siempre bien, pues para los casos urgentes la ley establece el recurso.

Los gobiernos se ennoblecen, Mariscal, obedeciendo a esa soberanía suprema de la ley y sólo dentro de ella se mantienen y son verdaderamente independientes.

Por lo que acabo de exponer, no puedo, pues Mariscal, estar de acuerdo y menos refrendar los decretos a los que me refiero y por eso le ruego que se digne a concederme la exoneración del cargo de ministro de Hacienda, designándome sucesor.

Por la Constitución de 1934, el Tribunal recibió, entre otras, las siguientes atribuciones: seguir la evolución de la ejecución presupuestaria, registrar previamente los gastos y los contratos, enjuiciar las cuentas de los responsables de los bienes y del dinero público, así como presentar un informe previo sobre las cuentas del presidente de la República para trasladarla posteriormente a la Cámara de los Diputados.

Con la excepción del informe previo sobre las cuentas presidenciales, todas las demás atribuciones del Tribunal se mantuvieron en la Constitución de 1937.

La Constitución de 1946 incorporó una nueva obligación a las competencias de la Corte de Cuentas: juzgar la legalidad de las concesiones de jubilación, retiro y pensiones.

La Constitución de 1967, ratificada por la Enmienda Constitucional n° 1, de 1969, retiró al Tribunal el examen y el juicio previo de los actos y de los contratos que generan gastos, sin perjuicio de la competencia para indicar defectos e irregularidades que, si no son subsanadas, serían, en ese caso, presentadas al Congreso Nacional.

Se eliminó, también, el juicio de legalidad de las concesiones de jubilación, retiro y pensiones, quedando a cargo del Tribunal, tan sólo, la apreciación de la legalidad con la finalidad de registro. El proceso de fiscalización financiera y presupuestaria pasó por una completa reforma en esa etapa. Como innovación, se le encargó al Tribunal el ejercicio de auditoría financiera y presupuestaria sobre las cuentas de las unidades de los tres poderes de la Unión, instituyendo, desde ese momento, los sistemas de control externo, a cargo del Congreso Nacional, con la ayuda de la Corte de Cuentas, y de control interno, ejercido por el Poder Ejecutivo y destinado a crear las condiciones para un control externo eficaz.

Finalmente, con la Constitución de 1988, el Tribunal de Cuentas de la Unión amplió sustancialmente su jurisdicción y competencia. Recibió poderes para, en ayuda al Congreso Nacional, ejercer la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en lo que respecta a la legalidad, la legitimidad y la economicidad y a la fiscalización del uso de las subvenciones y de la renuncia de ingresos. Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que utilice, cobre, guarde, gestione o administre dinero, bienes y valores públicos o por los cuales la Unión responda, o que, en nombre de esta, asuma obligaciones de naturaleza pecuniaria, tiene el deber de prestar cuentas al Tribunal de Cuentas.

POSICIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

La posición de los Tribunales de Cuentas en relación a los poderes de la República –Ejecutivo, Legislativo y Judicial–, ha causado alguna confusión, en particular a causa del texto constitucional que, en su art. 71, determina que «el control externo, a cargo del Congreso Nacional, será ejercido con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión», induciendo a la opinión de que los Tribunales de Cuentas forman parte del Poder Legislativo.

La opinión de los más importantes juristas, sin embargo, es en el sentido de que los tribunales son independientes:

El Tribunal de Cuentas, a nuestro modo de ver, es órgano auxiliar de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de la comunidad y de sus órganos de participación política (...) El Tribunal de Cuentas, por tanto, tiene su papel amplio en la democracia social y participativa y no se deja apresar en el esquema de la rígida separación de poderes (Prof. Ricardo Lobo Torres).

Teniendo en cuenta que la propia Constitución asegura al Tribunal de Cuentas las mismas garantías de independencia que al Poder Judicial, es

imposible considerarlo subordinado al Legislativo o insertado en la estructura del Legislativo. Si su función es ayudar al Poder Legislativo, su naturaleza, por las propias normas de la Constitución, es la de órgano independiente, desvinculado de la estructura de cualquiera de los tres poderes. En nuestra opinión, por tanto, el Tribunal de Cuentas se caracteriza por ser una institución estatal independiente. (Prof. Odette Medauar)

EL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL MUNICIPIO DE RIO DE JANEIRO

El Tribunal de Cuentas del Municipio de Rio de Janeiro fue creado por la Ley n° 183 del 23 de octubre de 1980, conforme a lo previsto en el art. 107 de la Ley Complementaria n° 3/76 (antigua Ley Orgánica del Municipio de Rio de Janeiro).

El TCMRJ controla el 8° presupuesto del país, la mayor red de enseñanza de América Latina –1.054 escuelas y 202 guarderías–, 143 centros de salud, 49 centros de conservación ambiental, habiendo invertido la Alcaldía, en 2006, cerca de 682,6 millones de reales en obras públicas y 660 millones de reales en los Juegos Panamericanos.

ACCIONES Y RESULTADOS

El TCMRJ, en su función de control, llevó a efecto las siguientes acciones:

- Informe previo de las cuentas del alcalde.
- Análisis de los grandes concursos de obras municipales.
- Análisis y registro de los ingresos, jubilaciones y pensiones.
- Auditorías de ejecución de los contratos.
- Auditorías operacionales.
- Visitas técnicas.
 - a las Obras;
 - a la Red Municipal de Enseñanza;
 - a la Red Municipal de Salud.

Informe previo de las cuentas del alcalde – Corresponde a la *Cámara de Concejales* la aprobación o el rechazo de las cuentas del alcalde, mediante el examen del informe previo elaborado por el TCMRJ. A partir de 2001, el TCMRJ pasó a realizar auditorías específicas para ayudar a la elaboración del informe previo, en las siguientes áreas:

- Ley de responsabilidad fiscal.
- Educación.

- Salud.
- Previsión.
- Deuda pública.
- Deuda activa.
- Suplicatorio.

Análisis de los concursos de grandes obras – El TCMRJ analiza las licitaciones de las grandes obras, debiendo la Administración enviarle el edicto en los tres días hábiles siguientes a la publicación en el *Diario Oficial*. La tramitación en el TCMRJ es:

- 7ª Inspección General: cuatro días hábiles.
- Dirección de la Secretaría de Control Externo: un día.
- Secretaría General: dos días hábiles.
- Procuraduría: dos días hábiles.
- Consejero Relator: tres días hábiles.

Análisis y registro de los ingresos, jubilaciones y pensiones – El TCMRJ realiza un control de legalidad de todos los ingresos, con excepción de las provisiones para cargos de confianza, de las jubilaciones y las pensiones. En 2006 se analizaron y registraron por el TCMRJ 1.385 jubilaciones y 634 pensiones.

Auditorías de ejecución de los contratos – El control de las ejecuciones contractuales es una acción de control concomitante, permitiendo la corrección de incorrecciones antes de la finalización de los contratos.

Auditorías operacionales – El objetivo principal de una auditoría operacional es verificar el resultado que la sociedad obtiene de un determinado programa o contrato.

Principales auditorías operacionales realizadas por el TCMRJ:

- Programa Favela-Barrio.
- Programa Bairroinho.
- Programa de Control y Prevención de Inundaciones.
- Programa Ayuda Domiciliaria.
- Programa Salud Familiar.
- Programa Salud Bucal.
- Programa Salud Mental.
- Centros de Conservación.

Todas esas auditorías están totalmente disponibles en el *site* del Tribunal.

Visita técnica – Es el control efectuado rutinariamente por medio de *check list*. Teniendo en cuenta la búsqueda de rapidez de los resultados, las visitas técnicas son rápidas y semanales, ofreciendo informes sucintos, con fotografías numeradas y descripción de lo que fue observado por el técnico, registrando las medidas esenciales para una comparación breve entre lo proyectado y lo ejecutado.

AUDITORÍA ANALÍTICA

El Sistema del Tribunal de Cuentas pasa por una profunda transformación, a consecuencia de la creciente demanda de la sociedad de una mejora de la calidad de la Administración Pública en todos sus niveles. Por ese motivo, los Tribunales de Cuentas buscan adecuarse a las nuevas exigencias, no limitándose sólo a verificar los aspectos relativos a la conformidad de los actos administrativos en relación con la legislación en vigor. Para ello, se adoptan técnicas de auditoría que propician evaluar los resultados alcanzados por las políticas públicas.

Entre las diversas clases de auditoría a disposición de los órganos de control, una que destaca como un eficiente instrumento de evaluación de la Administración Pública es la auditoría analítica, también llamada auditoría de procesos.

La auditoría analítica/procesos puede definirse, según Vidal (2006), como actividad de evaluación de los sistemas de control y verificación de los procedimientos y normas asignados en el desarrollo de sus actividades. También, según el autor, se deberá prestar atención al desempeño operacional y a la eficacia obtenida, considerando los planes de metas, macroobjetivos y políticas definidas por la institución.

En este texto, enfocaremos los aspectos de la elaboración de las auditorías analíticas en el ámbito de la Administración Pública. Del mismo modo, es fundamental conocer si su funcionamiento, diferente al de las empresas privadas, está vinculado al sistema burocrático de la Administración.

El término burocracia tiene actualmente una fuerte connotación negativa. Es llamada burocracia la exageración de normas y regulaciones, la ineficiencia administrativa o el desaprovechamiento de recursos. Sin embargo, en la sociología tiene un sentido diferente. Desde que comenzó a ser usado por Max Weber (1864-1920), designa un modelo específico de organización administrativa ampliamente utilizado, caracterizado sobre todo por un sistema jerárquico, basado en la racionalidad, con alta división de responsabilidades, en el que sus miembros ejecutan invariablemente reglas y procedimientos fijados como engranajes de una máquina.

El tipo ideal de burocracia, según Weber, presenta siete principios:

- Formalización.
- División del trabajo.
- Principio de jerarquía.

- Impersonalidad.
- Competencia técnica.
- Separación entre propiedad y administración.
- Profesionalización del funcionario.

A pesar de no haber sido explicitado por Weber (1976), el control y la verificación de las actividades realizadas en el modelo burocrático son inherentes a su existencia, dado que por ser funciones complejas sólo por medio de evaluaciones regulares se es capaz de evitar desviaciones en los objetivos determinados por la Administración. Es en ese escenario en el que la Administración Pública ejerce su principal función, que es alcanzar el bienestar social. La evaluación de los resultados de su acción es, en una visión moderna, la razón de ser de la auditoría pública, siendo necesario, por tanto, el empleo de una serie de diferentes clases de auditoría, con objetivos y técnicas comunes y específicas, según el objeto a ser auditado, como:

- Auditoría contable.
- Auditoría financiera.
- Auditoría operacional.
- Auditoría de gestión.
- Auditoría ambiental.
- Auditoría de seguridad de la información.
- Auditoría de sistemas de información.
- Auditoría gubernamental.
- Auditoría analítica.

Los objetivos principales de la auditoría analítica son:

- Asegurar que las informaciones contables, financieras, administrativas y operacionales sean exactas y de confianza.
- Anticipar, preventivamente, las omisiones, los derroches, las prácticas antieconómicas y los fraudes.
- Proporcionar informaciones oportunas y de confianza sobre los resultados conseguidos.
- Salvaguardar los activos financieros y físicos respecto a su buena y regular utilización y asegurar la legitimidad del pasivo.
- Asegurar la adhesión a las directrices, planes, normas y procedimientos.
- Permitir la implementación de programas, proyectos y actividades, teniendo como fin la eficacia, la eficiencia y la economicidad de los recursos.

Se confirma que la auditoría analítica se propone ser un instrumento de evaluación de la eficacia de los procedimientos de la Administración, tanto en lo que se refiere a su operación como a su control. Ese modelo busca evaluar el control de los diversos procesos administrativos, por medio de un mapa de los flujos de las informaciones producidas por la Administración.

Por tanto, será la evaluación del control interno de la Administración, elemento inherente al modelo burocrático definido por Weber, el objeto de la auditoría analítica.

Componen el control interno el conjunto de actividades, planes, métodos y procedimientos interligados utilizado con vistas a asegurar que los objetivos de los órganos y entidades de la Administración Pública sean alcanzados. Son principios del control interno:

- Relación coste-beneficio.
- Cualificación adecuada, formación y rotación de funcionarios.
- Delegación de poderes y determinación de responsabilidades.
- Separación de funciones.
- Instrucciones debidamente formalizadas.
- Controles sobre las transacciones.
- Adhesión a las directrices y normas legales.

La evaluación del control interno, en una aproximación de auditoría analítica, deberá abarcar el proceso auditado como un todo, o sea, considerando todos los controles, objetivos y riesgos existentes, desde su inicio hasta la elaboración del producto final al que se destina. Esa visión holística es su esencia y lo que permite determinar cómo acumular mejoras al proceso de control.

¿Y cuáles son los procedimientos que un auditor deberá adoptar para realizar una auditoría analítica?

Antes de nada, hay que destacar que la auditoría analítica es una técnica más adecuada para la evaluación de los controles más complejos, teniendo en cuenta uno de sus principios, que es la relación coste-beneficio, pues el propio tamaño del proceso produce en general un control más vulnerable (Skinner y Anderson, 1981).

La evaluación de los controles internos, desde la perspectiva de una auditoría analítica, comprende las siguientes fases básicas de ejecución:

- Inventario del proceso* – Esta fase representa el dimensionamiento del proceso, en el que el auditor obtiene las informaciones necesarias referentes a las características de los controles utilizados. Para la realización de ese inventario es fundamental que el gestor colabore con el equipo, dado que es necesario tener datos fiables sobre el proceso.

- *Análisis de los controles internos* – En esta fase el equipo de auditoría deberá, inicialmente, mapear y documentar el flujo del proceso. Después de la conclusión de ese inventario es posible elaborar una plantilla del dibujo del proceso, de la cual se puede deducir la mejor forma de verificar los controles adoptados.
- *Verificación de la conformidad de los procedimientos ejecutados* – Es recomendable la utilización de un *checklist*, con el objetivo de verificar si las políticas y las normas internas establecidas por la institución están siendo seguidas de forma adecuada por las áreas implicadas en el proceso.
- *Eficacia de los controles internos utilizados en el proceso* – La verificación de la eficacia de los controles internos es la propia razón de ser de la auditoría analítica y se produce mediante la realización de pruebas y análisis que consideran, sobre todo, el resultado previsto para el trabajo, el tiempo disponible para la ejecución, la mano de obra disponible y los costes originados.
- *Identificación de las oportunidades de mejora para perfeccionar el proceso* – La evaluación de los controles internos por medio de los ítems anteriormente enumerados permite verificar la necesidad de modificaciones en los controles existentes, con el propósito de alcanzar mayor eficacia en las operaciones implicadas.
- *Seguimiento* – Después de la identificación de las oportunidades de mejora, estas son presentadas al gestor del área que, estando de acuerdo, definirá junto con el equipo de auditoría un plan para implantar las acciones correctoras. La verificación del perfeccionamiento del proceso se produce por medio de una programación de seguimiento, que tiene como objetivo testar las mejoras implantadas y proponer alternativas cuando se constata una alguna ineficiencia.

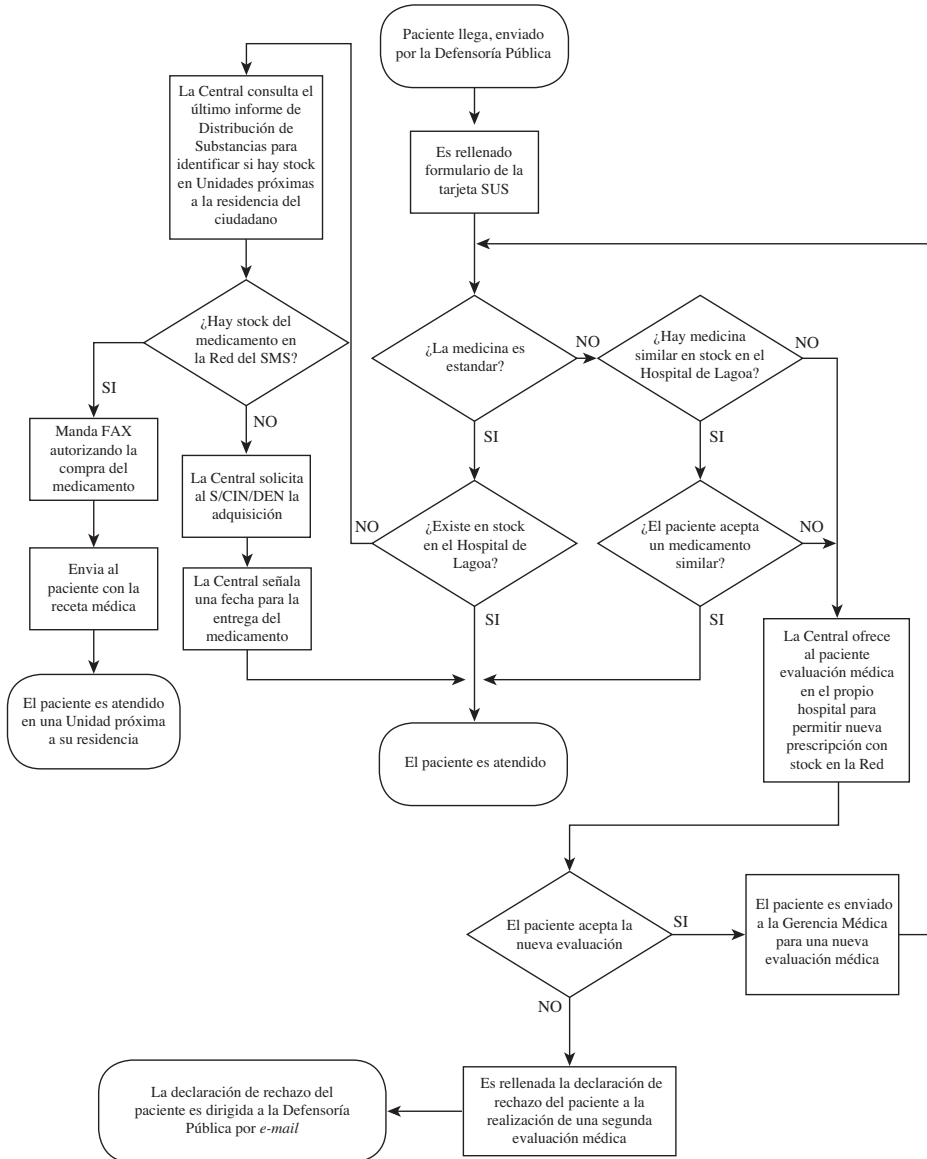
La auditoría analítica busca un trabajo de asociación con el auditado, a fin de garantizar un perfecto entendimiento de los procesos implicados, así como favorecer la implantación de las oportunidades de mejora presentadas. De esa forma, es imprescindible que las posibles acciones correctivas sean definidas conjuntamente con el área auditada (Vidal, 2006).

En agosto de 2003, el TCMRJ, por medio de la 4ª IGE, elaboró un trabajo pionero, con elementos de auditoría analítica, en la Secretaría Municipal de Salud, a fin de verificar el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución de material médico-quirúrgico.

Entre los diversos elementos abordados en el informe de auditoría –que está disponible para consulta en el *site* del TCMRJ (<www.tcm.rj.gov.br>–), se destaca el análisis del funcionamiento de la Central de Atención al Ciudadano, que tiene como principal objetivo viabilizar el abastecimiento de medicamentos a los pacientes. En esta Central de Atención, el paciente que necesita un medica-

mento y no tiene medios para comprarlo presenta una solicitud a la Defensoría Pública y esta envía un oficio a la Central, ordenando la adquisición del medicamento.

En seguida, reproducimos el diagrama de flujos que mapea el proceso de atención a los pacientes en la Central de Atención al Ciudadano:



Los diagnósticos del equipo en relación con las deficiencias que merecían acciones correctivas de la Secretaría Municipal de Salud (SMS) están señalados a continuación:

- falta de recursos humanos en el área administrativa;
- falta de recursos materiales, como ordenadores, material de informática y de papelería, entre otros;
- necesidad de mejorar el banco de datos que haga viable la elaboración de informes de medicamentos, registro de solicitantes, entre otros;
- ausencia de mecanismos de comunicación que faciliten cruzamientos de información entre la SMS y la Secretaría Estatal de Salud (SES), lo que genera falta de información acerca de las duplicidades de solicitud de medicamentos por un mismo paciente, o sea, a veces una receta de un solicitante es trasladada al mismo tiempo a la Central del Hospital de Lagoa y a la Central de Atención del Estado para concedérsela;
- falta de medicamentos estandarizados en los stocks del Hospital, dado que tales medicamentos son constantemente consumidos por los pedidos provenientes de la Defensoría o sustituidos por otros no estandarizados.

Este trabajo hizo posible que la Secretaría Municipal de Salud conociera los puntos con problemas en los procedimientos señalados por la auditoría del Tribunal, permitiendo que se pusieran en marcha correcciones que hicieran más eficiente ese programa.

El Tribunal de Cuentas del Municipio de Rio de Janeiro, en 2006, pretendiendo dar mayor cualificación a las auditorías analíticas, promovió un curso para formar a sus técnicos en los principios de la auditoría de procesos, realizado por la Indep, Auditores Independientes/MMcosta. Con esa iniciativa se buscó introducir al TCMRJ en una de las más importantes técnicas de auditoría, ampliamente adoptada por las grandes empresas, pero poco conocida en la Administración Pública.

MODERNIZACIÓN Y FORMACIÓN

Persiguiendo la especialización de la actividad de control externo como forma de cumplir con mayor eficacia su competencia, el TCMRJ aprobó la reestructuración de los órganos integrantes de la Secretaría de Control Externo. Esa reestructuración consistió en la segmentación de las inspecciones responsables de las auditorías del municipio por macroservicios de gobierno.

Tales modificaciones permitieron avances en las actividades de auditoría del TCMRJ, dado que fue posible implementar programas de auditoría más consistentes en las principales áreas de actuación del gobierno municipal: salud, educación, obras y medio ambiente.

En las obras municipales, por ejemplo, el TCMRJ inició un programa de visitas técnicas teniendo como objetivo el hacer un acompañamiento simultáneo de las obras en ejecución.

De esta forma, se espera ampliar la visión general de las obras municipales en marcha. Por medio de la elaboración de un registro fotográfico actualizado, es efectuada la comparación con los registros de las distintas etapas de las obras, de acuerdo con lo establecido en las mediciones y en los cronogramas físico-financieros.

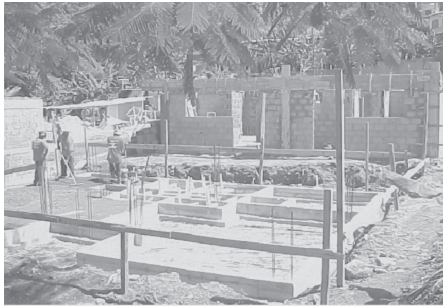
Este programa es usado como instrumento para la evaluación de los procedimientos adicionales y para proporcionar informaciones a las inspecciones ordinarias, tanto en la orientación para investigación de irregularidades, como en la elección de los contratos, o en la selección del centro de la auditoría.

Complementariamente, esa programación de visitas técnicas a las obras presenta la ventaja de hacer posible la subsanación de las incorrecciones verificadas antes de la finalización del contrato.

Por medio de las imágenes que siguen, presentamos la evolución de algunas obras:

Intervención: Construcción de edificios, infraestructura y urbanismo en la Comunidad Tijuacu, Alto da Boa Vista (RJ).

1.ª visita



Construcción de viviendas familiares;
Finalización de los cimientos

2.ª visita



Construcción de viviendas familiares;
Progreso de la albañilería

3.ª visita



Construcción de viviendas familiares;
Ejecución del revestimiento externo

Intervención: Avenida Niemeyer, São Conrado; Deslizamiento de tierra y bloques de talud en el firme de la Avenida.

1.ª visita



Ejecución de muro atirantado, muro en roca y hormigón proyectado.

2.ª visita



Muro atirantado, muro en roca y hormigón proyectado ejecutados.

En lo que se refiere al área de educación, el TCMRJ, a petición del consejero Fernando Bueno Guimarães, elaboró un programa de auditoría en la Red Municipal de Enseñanza. Este programa, que consiste en la verificación en las escuelas de las instalaciones, merienda, material escolar y adecuación de la cantidad de cuerpo docente, entre otros aspectos, ha alcanzado unos resultados extraordinariamente positivos, permitiendo indicar al Ejecutivo municipal cuestiones que necesitan acciones inmediatas con el fin de ser solucionadas.

Esa forma de actuar está incluida en una visión de lo que tiene cabida en los Tribunales, más que una postura simplemente punitiva, una acción orientadora.

A continuación, un técnico del TCMRJ impartiendo una clase a alumnos de una escuela municipal.



En esa clase se pasó un cuestionario que tenía como objetivo verificar los aspectos que, en opinión de los alumnos, merecerían ser corregidos y los que deberían ser mejorados en la escuela. O sea, el TCMRJ, busca verificar

con el cliente final las necesidades que exijan una intervención de la administración.

Respecto al área ambiental, la presidencia del TCMRJ creó un grupo con la atribución específica de elaborar una propuesta de formación del cuerpo técnico del Tribunal. En ese sentido, fue diseñado un curso de auditoría ambiental junto con la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Ese curso pretende preparar a los técnicos del Tribunal para la función de verificar si los gastos públicos están conformes con lo establecido en la legislación ambiental pertinente y en las exigencias de las respectivas licencias.

Por lo tanto, el Tribunal de Cuentas del Municipio de Rio de Janeiro, para incorporarse a ese nuevo paradigma de actuación, se está modernizando e invirtiendo en el perfeccionamiento de su cuerpo técnico, propiciando así la ampliación y la profundización del control de la ejecución del presupuesto del municipio de Rio de Janeiro.

CONCLUSIÓN

En el Estado Democrático de Derecho, según el profesor Diogo de Figueiredo Moreira Neto, la persona es el centro ético del Estado. En ese sentido, para que cualquier norma procedente o no del Poder Legislativo sea democráticamente legitimada, deberá observarse no sólo el respectivo y debido proceso legal, sino también la participación ciudadana. Si no en la toma de decisiones, por lo menos en el control social de los resultados de las políticas públicas ejecutadas.

Cabe al Sistema de Tribunales de Cuentas, por tanto, el papel de, complementariamente al análisis formal que históricamente siempre cumplió, adoptar, en una visión moderna del control público, un papel de evaluación de los resultados de la utilización del dinero público.

El TCMRJ, consciente de sus funciones, está buscando adaptar su trabajo de forma que sus acciones tengan verdadero impacto en la corrección, siempre que sea necesaria, del rumbo de la Administración, así como ofrecer a la sociedad informaciones esenciales para que el control social se dé plenamente.

La *homepage* del TCMRJ es el principal instrumento de divulgación de los informes de auditoría, pero no el único. La publicación de cartillas técnicas mostrando los trabajos realizados y la creación del Núcleo de Estudios e Investigaciones, con el objetivo de fomentar permanentemente debates y trabajos sobre las políticas públicas municipales y de desarrollo de la ciudad de Rio de Janeiro, son medidas que buscan incluir al TCMRJ en el ejercicio de evaluar los resultados de la actuación de la Administración del municipio de Rio de Janeiro.

BIBLIOGRAFÍA

- SKINNER, R.M. y ANDERSON R.J. (1981), *Auditoria Analítica*. São Paulo: Livros Técnicos e Científicos S.A., 143 p.
- TCU. Portal do Tribunal de Contas da União. En línea: <www.tcu.gov.br>. (consulta: 17 de agosto de 2007).
- TCMRJ. Portal do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. En línea: <www.tcm.rj.gov.br>. (consulta: 20 de julio de 2007).
- VIDAL, Sergio (2006), *Auditoria de processos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 144 p.
- WEBER, Max (1976), *Os fundamentos da organização burocrática*. Rio de Janeiro: Zahar.

CAPÍTULO 10

PLANIFICACIÓN ESTATAL, GESTIÓN PARTICIPATIVA Y REGULACIÓN DEL TERRITORIO URBANO

José Luís Bizelli y José Xaides de Sampaio Alves

INTRODUCCIÓN

La regulación sobre el territorio urbano va más allá del control que se ejerce sobre una mercancía dentro de las reglas de comercialización capitalista. La vida humana se desarrolla en la ciudad: fenómeno, icono e imagen de la sociedad capitalista industrial y posindustrial que estamos creando.

La ciudad no es solamente la representación fundamental de la propiedad privada, sino que extiende su significado hasta los límites simbólicos del usufructo de los beneficios y de las conquistas de la modernidad. La ciudad representa la puerta material de entrada para todos los derechos de los ciudadanos.

El esfuerzo de democratización de una sociedad concreta pasa, necesariamente, por la garantía del Derecho a la Ciudad para todos, o sea, por la garantía del derecho a la vida que se produce en la ciudad, a los objetos que son producidos y consumidos en la ciudad, a las relaciones productivas, afectivas y organizacionales que cristalizan en el tejido urbano, al universo simbólico en el que se entrecruzan culturas, mitos, religiosidades, creencias y conocimientos (Bizelli, 2005).

Las estructuras administrativas de gobierno testan su capacidad de intervención y regulación en el territorio urbano. Así, no sólo buscan proporcionar las condiciones materiales para la producción y la circulación de las mercancías, sino también permiten el consumo individualizado y el consumo colectivo, marcando las contradicciones que se crean a consecuencia de las desigualdades provocadas por la apropiación privada de los resultados del trabajo colectivo.

Los agentes gubernativos pasan a ser responsables de conseguir consensos, armonizar intereses, mitigar –por la negociación– la competición que se produce entre los grupos antagónicos con poder de veto y presión en las arenas de decisión, entre sus clientelas y entre los miembros de la propia Administración con sus intereses y concepciones de valor, de orden profesional, económica y política.

La politización de la Administración responde a la incorporación de nuevas estructuras normativas que incorporan en el sistema de decisión segmentos que demandarán reglas menos excluyentes de la convivencia social. El gobierno de la ciudad pasará a actuar como el que pone orden en la vida cotidiana de los ciudadanos y, bajo el pretexto de la organización del espacio público, en realidad, regulará el acceso a la ciudadanía. Esa generalización de las contradicciones en el diseño de la esfera pública y la posesión sistemática de estas por parte de la Administración, en todos sus niveles, politizan de manera directa la reflexión sobre el sector público, reafirmando como posibilidad para la transformación social.

Por todo eso, la tarea que se establece aquí pasa por entender la construcción de la sociedad brasileña mediante la lectura de su proceso de regulación del territorio urbano, que se materializa en la construcción de la planificación estatal, en la construcción de la planificación urbana –que, hasta la publicación del Estatuto de la Ciudad, fue solamente subsidiaria de la planificación económica del gobierno– y en la construcción de la planificación estratégica participativa.

Escogemos la vía de los instrumentos de control del territorio humano para contar la historia material de una sociedad que tiene su proceso de *state building* bajo las reglas de un régimen totalitario, pasa por el populismo, retoma su carácter autoritario e intenta encontrar nuevas formas de ejercer su carácter democrático.

Indicamos los avances representados por los instrumentos incluidos en el Estatuto, buscando discutir sus efectos sobre los valores de la ética pública y sobre los agentes públicos implicados en el proceso de construcción participativa de la ciudad para todos. Al mismo tiempo, según nuestra experiencia, indicamos algunos caminos que hemos utilizado en esa construcción.

PLANIFICACIÓN Y PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO BRASILEÑO

El período Vargas

El sistema de planificación estatal brasileño pasa a constituirse –de forma incipiente (Mello, 1982; Tavares, 1974; Draibe, 1985)– durante el primer gobierno de Getúlio Vargas, cuando se efectúa un *salto modernizante*, resultado del realineamiento de las fuerzas productivas que crea las condiciones para el desarrollo de las bases de la producción industrial capitalista en el país.

Vargas –aunque no haya montado un sistema de planificación gubernamental– favoreció las condiciones para que la clase dirigente brasileña tomase la iniciativa de proponer políticas públicas que favoreciesen los intereses industriales y permitiesen que el gobierno controlase el proceso político, conducta

fortalecida por el vigor de las tesis de pensadores corporativistas brasileños, especialmente Oliveira Viana y Azevedo Amaral.

La iniciativa de proponer acciones gubernamentales –estructurando las bases de la producción industrial y rediseñando la organización de la sociedad– sólo fue posible por la creación de los Consejos Económicos. Economistas como Roberto Simonsen y Eugênio Gudin, incluso defendiendo diferentes posiciones sobre la gestión económica, ayudaron, por un lado, a la creación de un sector estatal capaz de dar peso al capitalismo nacional por medio de empresas como la Compañía Siderúrgica Nacional; por otro, a la elaboración de un sistema monetario moderno para hacer posible la capitalización de las empresas y la financiación de las actividades de exportación.

Además de las medidas de naturaleza económica, el período se hizo famoso por la creación de las primeras iniciativas eficaces de Políticas Sociales, como son los casos de los institutos de previsión –ligados al naciente Ministerio de Trabajo– que sustituirán a las antiguas cajas y pensión. Sin embargo, al principio la cobertura estaba limitada a un pequeño grupo, siendo evidente que la tendencia histórica era a la generalización de los derechos sociales a la población trabajadora.

Son también de la misma época las primeras medidas referidas a la vivienda, a los seguros de accidentes de trabajo, a la ampliación de los derechos a la educación, al salario mínimo y a la legislación en materia laboral.

La política económica del primer gobierno Vargas, marcada por el desarrollismo nacional, se dirigió sobre todo al comercio exterior y a la implantación del parque siderúrgico nacional (Wirth, 1973). El tercer vértice de esa fórmula –el monopolio petrolífero y la construcción del polo petroquímico–, aunque ya hubiera comenzado a debatirse, sólo se hizo viable en el segundo mandato de Getúlio.

Redemocratización y populismo

El gobierno Dutra –fruto de la alianza de sectores conservadores del Partido Socialdemócrata (PSD) y de la Unión Democrática Nacional (UDN)– intentó neutralizar la intervención estatal en la economía, pero ya no era posible desarmar completamente la capacidad intervencionista y regulatoria del gobierno. El regreso a los procedimientos liberales del período anterior a 1930 se demostraba incompatible con los intereses económicos y políticos de las élites industriales brasileñas.

A pesar de eso, el presidente se resistió a la idea de crear un órgano nuclear para la coordinación y planificación de la actividad económica. Igualmente, el esfuerzo del Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP) –creado por el Decreto-Ley n. 579, de 1938– para coordinar la implantación de un

plan a largo plazo para actuar en las áreas de Salud, Víveres, Transporte y Electricidad –el Plan Salte– resultó, en la práctica, infructífero.

La alianza conservadora de apoyo al gobierno, juntamente con el clima de redemocratización vigente, hizo que el Ejecutivo dirigiese el plan al Congreso para su debate, lo que lo retrasó más de dos años (marzo de 1948 a mayo de 1950). La inflación del 100% al año –sin que el presupuesto calculado previera indexaciones– y el conflicto de competencias entre el DASP y el Ministerio de Hacienda –hicieron imposible el control eficaz de las aplicaciones financieras– transformaron el Plan Salte en un mero instrumento del mantenimiento de las actividades gubernamentales.

En el área de las políticas sociales, es interesante resaltar, entretanto, que el presidente Dutra creó la Fundación de la Casa Popular (1946), para poner en marcha las demandas urbanas de viviendas populares. La subida del Partido Comunista, con propuestas concretas en el área de la política de vivienda, provocó la creación del referido órgano, a fin de recoger las simpatías de la población para la legitimación política del gobierno (Azevedo y Andrade, 1982).

Después del fracaso de la implantación del Plan Salte, el segundo gobierno Vargas retoma los esfuerzos de la estructuración del sector estatal, en un período en el cual la «industrialización restringida», o sea, la «política industrial de sustitución de importaciones» gana aliento.

Se crea el Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE), que, presidido por Roberto Campos –ayudado por otros economistas, como Celso Furtado–, tiene la misión de montar un sistema de planificación capaz de incentivar la industrialización brasileña. Las inversiones estatales estaban dirigidas al sector de bienes de capital, destacando lo concedido a la instalación de la industria química y farmacéutica.

La industrialización acelerada pasa a ser vista como una condición para el desarrollo social y para la autonomía de la nación. No hubo una vuelta al proyecto nacional corporativista del Estado Novo, pues las estructuras sociales exigían de la década de los 50 un proyecto político y económico de desarrollo mucho más profundo.

A pesar de todos los esfuerzos para coordinar, controlar y planificar la economía nacional¹, las décadas de los 40 y los 50 no consolidaron experiencias que pudiesen ser consideradas un ejercicio sistemático de planificación gubernamental. Sólo el gobierno Kubitschek realizaría plenamente esa tarea.

Juscelino Kubitschek centró esfuerzos para controlar los efectos de la urbanización acelerada –lo que provocaba desabastecimiento en los grandes centros– y para alcanzar, a corto plazo, altos índices de industrialización –lo que

¹ Téngase como ejemplo la comisión Cooke (1942-1943), el informe Simonsen (1944-1945), la comisión Abbink (1948) y la comisión mixta Brasil-Estados Unidos (1951-1953).

podría servir para combatir la falta de puestos de trabajo—. Sería necesario superar la deficiencia en la capacidad de importar, deficiencia generada por la progresiva demanda de equipamientos y materias primas destinadas a la industria en expansión.

La economía brasileña se caracterizaba por la inflación, por el estrangulamiento en los sectores de la energía, los transportes y en el sistema de crédito, así como por el deterioro de las condiciones de intercambio comercial con el exterior.

Todos esos problemas estaban descritos en dos informes anteriores a la toma de posesión del nuevo presidente: uno realizado por la Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos para el Desarrollo Económico, con fecha de diciembre de 1953, y el otro realizado por el Grupo Mixto BNDE-Cepal, publicado en 1956. Básicamente, de esos diagnósticos surgiría el Programa de Objetivos.

El plan, que establecía treinta objetivos agrupados en cinco grupos —Energía, Transporte, Agricultura/Alimentación, Industrias Básicas y Educación—, quedó a cargo de una serie de órganos de planificación, que formaban una «Administración paralela», coordinada por el Consejo de Desarrollo Económico (1956), subordinado directamente a la Presidencia de la República. El papel del Estado frente a la economía se caracterizaba por una actuación para crear el ambiente propicio a la evolución y al desarrollo de la iniciativa privada.

Había una preocupación por atraer inversiones extranjeras para la construcción de un sector de producción de bienes de consumo duraderos. Conviene resaltar que la iniciativa del «programa» fue bien recibida, consiguiendo un crecimiento medio del Producto Interior Bruto (PIB) del orden del 7% al año, basado sobre todo en el modelo de sustitución de importaciones. De los treinta objetivos presentados, ocho obtuvieron resultados bastante positivos: Energía Eléctrica, Petróleo (producción), Carreteras (pavimentación), Carreteras (construcción), Fertilizantes, Siderurgia, Cemento, y, finalmente, Industria Mecánica y de Material Eléctrico Pesado (Costa, 1971).

En el período comprendido por los gobiernos de Jânio Quadros y João Goulart (1961-64), la crisis se hizo bastante grave, tanto política como económicamente. En su aspecto económico, se manifestará en la reducción del índice de inversiones, disminución de la entrada de capital extranjero, caída de la tasa de beneficios y agravamiento de la inflación. Se puede decir que la inflación se convirtió en el principal problema de la economía brasileña, ya que dejará de ser una mera técnica de confiscación salarial —ahorro monetario forzado— y pasará a funcionar como inflación de costes.

Esa crisis representó el fin de un período en el cual se fortaleció un cierto patrón de acumulación, que dará lugar a la recesión que se produce hasta 1967. El gobierno de Jânio Quadros, con su carácter de cambio, empeoró la situación, convirtiendo en erráticos los precios relativos entre los diversos sectores de la economía. El gobierno Goulart intentó una política económica más fundamen-

tada en la gestión financiera de Santhiago Dantas –que procuraba dar continuidad al proceso de acumulación de capital– que en el Plan Trienal de Furtado, cuya idea principal consistía en preparar e implementar una recesión atenuada para corregir la inflación (Oliveira y Mazzucchelli, 1977).

Al final de ese período, varios factores convergen para dimensionar la crisis registrada, por ejemplo, el uso indiscriminado de una política monetaria y financiera irresponsable. Debe decirse, de paso, que esa política –provocada en el gobierno Kubitschek–, por un lado desagradaba a los trabajadores, pues reducía el poder adquisitivo de los salarios, provocando el aumento de las presiones y movilizaciones políticas para que se recuperaran las pérdidas; por otro, perderá sentido para los empresarios, ya que no conseguían financiar internamente la acumulación de capital.

La política fiscal del gobierno –que no aumentaba los ingresos– era contradictoria con la demanda de inversiones en infraestructuras necesarias para alcanzarse un nuevo patrón de acumulación. Al mismo tiempo, el comportamiento liberal adoptado por parte del capital extranjero tiene como efecto retardado una cantidad de beneficios, que buscan regresar a la circulación internacional. La crisis que se abre es, por tanto, fundamentalmente de ejecución de los excedentes internos generados por el capital extranjero.

Resumiendo, se puede afirmar que los gobiernos de Jânio Quadros y de João Goulart no estaban preparados para resolver las contradicciones generadas por el gobierno Kubitschek, pues no había tampoco condiciones políticas y económicas para la conciliación entre la ideología nacionalista y el capitalismo nacional, o entre la ideología nacionalista y el capitalismo asociado o dependiente. Además de eso, las contradicciones del modelo, tanto en la ciudad como en el campo, se hicieron agudas. Fue una época de intensa politización y organización política de las masas campesinas, sobre todo en el nordeste.

Según Ianni (1971), la crisis del período tuvo tres fases: la expresión del agravamiento de los antagonismos entre diferentes modelos u opciones políticas de desarrollo; la radicalización de la contraposición entre los poderes de la República, en especial entre el Ejecutivo y el Legislativo; y la politización de las poblaciones urbanas y rurales, acentuando las contradicciones de clase.

Los gobiernos militares

Con el golpe del 64 –en el corazón de la minirrecesión capitalista mundial: 1961-1966–, se produce una reorientación de todo el sistema de planificación en Brasil, no sólo en lo que se refiere a la política económica sino también a la política social. En lo que respecta a la relación Estado-sociedad, se establecen políticas públicas dirigidas desde arriba, esto es, sin la participación de la sociedad y sin la utilización de los mecanismos de representación política que aún existían. Los dos grandes instrumentos usados por el gobierno para dar

apoyo a la implementación de políticas públicas de carácter legitimador fueron la reforma del sistema tributario, en 1966, y la reforma administrativa elaborada por Hélio Beltrão, en 1967.

Las reformas citadas y la redefinición de la orientación del BNDE permitirán, gracias a la recuperación económica mundial –que tiene sus reflejos en Brasil a partir de 1968–, la transformación completa del aparato productivo brasileño, originándose una nueva fase en el proceso de acumulación capitalista, apoyada por la expansión del sector de bienes de capital, de la industria pesada, en sus secciones de metal-mecánico, químico, etc.

El Gobierno Militar retira el tratamiento político que se dio a las demandas sociales en el período populista, para buscar sus respuestas técnicas: es preciso *desideologizar* las demandas sociales. Al lado del debilitamiento del Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo, de la existencia simbólica de dos partidos –Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB)–, la planificación es elaborada con criterios técnicos y especializados por profesionales alejados de la población.

En ese contexto, surge el Plan de Actuación Económica del Gobierno (PAEG) del presidente Castello Branco, y a su lado organismos como el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y el Servicio Federal de la Vivienda y Urbanismo (SERFHAU), para actuar en el ámbito de las demandas urbanas: vivienda y servicios públicos.

El PAEG fue un intento de recuperar el crecimiento económico, luchando principalmente contra la inflación. En realidad, fue la primera vez que se intentó atacar el problema de la inflación de forma coordinada e incisiva, aunque con el sacrificio de tres años de paralización del desarrollo del país. El BNH y el SERFHAU no sólo buscaban legitimar al nuevo gobierno ante la población, sino que también pretendían recuperar la economía mediante la transferencia de recursos al sector de la construcción civil, creando empleos para la población de baja cualificación profesional.

En 1967, habiendo tomado posesión Costa e Silva, se presenta a la nación el Plan Estratégico de Desarrollo (1967-1970), que retomaba el anterior ataque a la inflación, intentando, no obstante, incentivar el crecimiento interno. El plan alcanza, en gran parte, su objetivo –en 1968, el crecimiento del PIB se estimó en un 6%–, debido especialmente a una tradición que se había establecido de planificación y a su difusión en todos los niveles administrativos (Alves y Sayad, 1970).

Hay, simultáneamente, un cambio de directrices en el BNH y en el SERFHAU: El primero después de evaluar su actuación como simple proveedor de viviendas enfoca su problema de la urbanización y los programas como el Programa de Financiación de Materiales de Construcción (FIMACO); el segundo adquiere competencia para coordinar y elaborar la política nacional de Planificación Local Integrada, formulada según las normas de desarrollo regio-

nal. Por la Ley Orgánica de los municipios –Ley Estatal n. 9, de 19.09.67, art. 79, párrafo único– la planificación se impone al municipio como condición para la obtención de financiación y programas de auxilio económico junto a los gobiernos centrales.

Si, por un lado, se generalizaron, gracias a esa reglamentación, las técnicas de planificación en los municipios, imprimiéndose definitivamente el carácter distintivo de comportamiento racional al sistema administrativo, por otro, la implantación se hizo con fuerza de ley, demostrando mayor interferencia del poder central en el plan municipal (Andrade, 1976). Cuando se trabaja con organizaciones gubernamentales complejas, con diversos niveles jerárquicos de poder, la autonomía de los niveles inferiores es limitada (Cintra, 1978).

Los resultados de los Planes Directores de Desarrollo Integrado (PDDI) –instituidos por la Ley Estatal n. 9– fueron meramente formales, aunque en algunos municipios de mayor tamaño la ley creó la oportunidad de consolidar equipos locales de planificación urbana. En la gran mayoría de los municipios, los gobiernos locales no consiguieron disponer de recursos financieros para hacer posibles los Planes, que terminaron por seguir modelos rápidos ofrecidos por órganos públicos federales y de los estados –SERFHAU, CEPAM, IBAM– o por empresas privadas de consultoría, que no contribuyen al estudio de la realidad local y regional.

Además de eso, el método de planificación impuesto por la coyuntura más general de la sociedad brasileña –organizada bajo la égida autoritaria, centralizada y tecnocrática– transformó el esfuerzo de planificación incluido en los PDDI en un esfuerzo para alejar a los habitantes de la ciudad, los ciudadanos, del proceso de elaboración de los planes.

En el período Médici se forjó un binomio con una extrema intensidad: represión/crecimiento económico, ingredientes del *milagro brasileño*. Bajo la batuta del superministro Delfim Neto –que desarmó la estructura institucional creada entre 1964 y 1969 para *ordenar* la economía brasileña–, el capitalismo conoció un nuevo nivel de acumulación acelerada y concentrada de renta.

El discurso gubernamental de futura *potencia mundial* se marcó en el programa conocido como Objetivos y Bases para la Actuación del Gobierno (1970), completado posteriormente con el IPND (1971). Los objetivos principales serían el fortalecimiento de la economía, recayendo en el Estado el papel de estimular la modernización de las empresas privadas e incentivando la búsqueda de tecnologías nuevas; la protección a los sectores nacionales; la inversión en infraestructuras; la racionalización y el aumento de la productividad del sector público; y ponerse a disposición de los sectores exportadores para generar divisas que permitiesen la importación de bienes de capital. En el área social, destacarían la educación en los centros urbanos y la creación de fondos especiales –Programa de Integración Social (PIS), Programa de Formación del Patrimonio del Funcionario Público (PASEP), Fondo de Asistencia al Trabajador (FUNRURAL)– para hacer participar a la población en los beneficios del desarrollo.

En la práctica, sin embargo, continuó en una política de privilegio a los grupos económicos, en la privatización de las instituciones que dirigían el aparato público y en el desmantelamiento de cualquier forma de resistencia al titular de la cartera de economía, fuese institucional o privada. Las reformas educativas y los fondos sociales no tuvieron mejor suerte que el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), que acabó financiando la construcción de apartamentos de nivel medio y alto, con el aval del BNH (Tavares y Assis, 1985).

El gobierno Geisel prefirió ignorar la crisis mundial que se iniciaba por el impacto producido por la elevación del precio del petróleo y por la desvinculación del dólar al patrón oro. Ante el clamor interno por la democratización y el control del aparato represivo, en diciembre de 1974 es presentado a la nación el II PND, con el intento de *armonizar* los intereses de trabajadores, empresarios y aparatos estatales.

El programa era más coherente que los anteriores, imponiendo de forma terminante la planificación centralizada en las manos del gobierno, que ya venía controlando –política y socialmente– a los trabajadores y a las clases medias descontentas, y ahora extendía sus manos sobre el capital. El agrupamiento de las fuerzas económicas dispersas bajo la autoridad unificadora del Estado permitiría alcanzar el desarrollo y la economía se constituiría como ideología de legitimación: el desarrollo económico determinaría el desarrollo político rumbo a la democracia plena (Tavares y Assis, 1985).

Financiadas por el endeudamiento externo, nuevas políticas públicas se sumarían a las ya existentes para reforzar los fondos públicos de acumulación utilizados para costear las inversiones productivas y los programas de atención social.

Se producen nuevos efectos en las ciudades, sobre todo en lo que se refiere a la política urbana, como cadena de retroalimentación del sistema de apoyo y lealtad al régimen. Son de esa época las políticas de descentralización –industrial, urbana y administrativa– y las políticas de reorientación de los flujos migratorios, produciendo una nueva división territorial del trabajo, acentuando el papel subordinado del campo en relación a la ciudad, de los municipios rurales frente a los polos urbanos de desarrollo regional, lo que acaba culminando con la unificación del mercado de mano de obra rural/urbano. La creación de parques industriales fuera del eje Rio/São Paulo irá a generar un nuevo perfil de lo urbano que se sobrepone a las tendencias históricas presentadas por las ciudades del interior que pasan a constituir polos de atracción de capital.

El gobierno Figueiredo toma posesión bajo fuertes indicadores de que el modelo de desarrollo a *marchas forzadas* se agota. El mensajero del fin del sueño de *Brasil-potencia*, Mário Henrique Simonsen, se instaló en el Ministerio de Planificación y propuso una desaceleración de la economía con la intención de que se produjeran los ajustes necesarios para contener la inflación.

El país, no obstante, no estaba preparado para la recesión. Por un lado, las huelgas blancas de mayo de 1978, que aparecen con toda violencia en marzo de 1979: apoyado por la Iglesia y atrayendo la simpatía de la población, el nuevo sindicalismo encabezado por Luís Inácio Lula da Silva conseguirá abrir un camino de negociación directa con la patronal.

Por un lado, el desempleo causado por la recesión se enfrentaría con los trabajadores organizados alrededor de los nuevos sindicatos. Por otro, la desaceleración de la economía llevaría a la quiebra a muchas empresas, sin contar con que los nuevos mandatarios recién investidos apenas habían asumido sus cargos para descubrir al día siguiente que el milagro se terminaba.

Fue más fácil sustituir al dueño del diagnóstico. En agosto de 1979, toma posesión del Ministerio de Planificación Delfim Neto, presentando el III PND, que sería aprobado por el Congreso en mayo de 1980. Era un plan «cualitativo», en el sentido de que no pretendía fijar objetivos rígidos. Aunque indicase los problemas del país –crisis de energía, dificultades con la balanza de pagos, alta deuda externa, proceso acelerado de inflación–, señalaba soluciones para resolverlos: el aumento de la producción agrícola de exportación; recuperación, por medio de inversiones, del sector de la energía; inversiones en educación, salud y vivienda; y reducción de las diferencias regionales. Resumiendo, se trataba de «calentar» los motores de la economía.

La magia duró poco: aunque el PIB de 1979 había mostrado un crecimiento del 6,8%, la inflación del 77%, el déficit en la balanza con la reducción de las reservas de cambio y la fuga de inversiones extranjeras ya esbozaban los contornos de la crisis que se plantearía en la década de los 80. En octubre de aquel año, Delfim aceptó lo inevitable: abandonó la táctica paliativa ante la crisis y reconoció la inviabilidad de la estrategia de crecimiento acelerado del III PND. En 1981, el PIB descendió el 1,6% –el peor resultado de los gobiernos militares– y el país se sumergió en su más grave recesión en treinta años.

Los esfuerzos, en 1982, se centraron en la obtención de resultados económicos favorables, ya que se trataba de un año electoral. Después de las elecciones, comienzan las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En enero de 1983, Brasil firma con el Fondo la primera «carta de intenciones». Fueron seis en un año y medio. La séptima fue meramente formal, mientras se esperaba la sucesión presidencial. En realidad, sólo servirán como *fachada* para realizar cortes en la inversión pública, aumentar los impuestos y reducir los salarios. La actividad económica cayó, disminuyeron los empleos formales y creció la marginalidad.

Un buen ejemplo de cómo el gobierno trató las cuestiones sociales se vio en el propio Sistema Financiero de la Vivienda (SFH). Por un lado, la política de confiscación de los salarios debido al proceso de inflación que alcanzará un índice del 200% al año; y, por otro, el reajuste de las prestaciones a causa de la elevación del nivel general de precios, que llevó al incumplimiento de más del 50% del pago de las devoluciones de financiación en 1984.

Los mutualistas del SFH, como el resto del país, pasaron al final del gobierno Figueiredo a renegociar sus deudas. Después de veinte años, los generales legaban a la Nueva República su herencia: deuda externa, deuda interna del sector público y deuda social.

Regresando a las reglas democráticas

Los primeros gobernantes civiles, preocupados por el aparato planificador del Estado brasileño, propusieron reformas en los altos escalones de la Administración Pública, pero la falta de visión en las acciones iniciadas acabó por desorganizar las estructuras gubernativas. Un ejemplo de la desorganización se pudo percibir en los caminos que tomó el propio órgano gestor de la reforma administrativa brasileña.

A comienzos del gobierno Sarney, la «reforma» va a estudiarse en el Ministerio de la Desburocratización. En 1986, el Ministerio pasa a llamarse Ministerio de la Administración y engloba las funciones del DASP, siendo suprimido meses después y sustituido por la Secretaría de la Administración Pública (SEDAP), ligada directamente a la Presidencia de la República. El SEDAP va a la Secretaría de Planificación, siendo dividida en dos áreas, volviendo a unirse y cambiando de nombre a Secretaría de la Administración Federal (SAF), estando nuevamente bajo el mando de la Presidencia de la República. A principios de 1992, pasa al Ministerio de Trabajo y a finales de año vuelve a la Presidencia de la República (Martins, 1995).

A pesar de que el presidente Collor fue más explícito en sus críticas al papel planificador del gobierno, Sarney e Itamar Franco no fueron menos nocivos, en el sentido de permitir que los intereses económicos más articulados establecieran la agenda pública en su beneficio. El propio clima político que rodeó la elaboración de la Constitución de 1988 –afectado por la pluralidad y heterogeneidad de los partidos y por los intereses de los *lobbys* corporativos– llevó a la construcción de un texto contradictorio en relación a las atribuciones del sistema de gobierno.

Aunque hubiese claridad respecto al diagnóstico sobre cuáles eran los principales problemas que arruinaban al Estado brasileño, las dificultades para indicar soluciones, o, mejor, las dificultades para encontrar consensos en torno a las propuestas presentadas, marcaron la ambigüedad de las medidas aprobadas.

El diagnóstico de los problemas establecía un decálogo (Albuquerque, 1991) que reuniría: patrimonialismo; alternancia entre populismo y autoritarismo; clientelismo en las relaciones del Estado con determinados grupos sociales; burocracia; centralización de las decisiones en el poder central; autoritarismo del Poder Ejecutivo; tendencia al gigantismo; ausencia de un proyecto de desarrollo consistente, sobre todo en la década de los 90; pérdida de la función modernizadora como agente de transformación social ordenada y políticamente consentida; y crisis de financiación, ligada a la ineficiencia y el desaprovechamiento en el uso de los recursos públicos.

La estructura gubernativa brasileña, aunque libre legalmente de los vestigios de la dictadura militar, demostraba su fragilidad para enfrentar los problemas que angustiaban a toda la sociedad. Ante la difícil situación social, el gobierno, por un lado, se mostraba débil para ejecutar políticas económicas que detuvieran el proceso inflacionista; y, por otro, incapaz de desembarazarse de los intereses de la parte atrasada de la sociedad que sobrevivía refugiada en la Administración Pública.

La nueva estructura jurídico-institucional presentada en 1988 responderá a las herencias del pasado. La Constitución del 5 de octubre adoptará como principio el Estado Democrático de Derecho (art. 1.º) y presentará el sistema de gobierno como un aparato multifuncional. El sistema gubernativo es responsable de la coacción legítima en las relaciones que se establecen entre el Estado y los individuos (título II, cap. I); de la acción providencial —como nos lo recuerda Rosanvallon (1981)— ante los derechos sociales (tít. II, cap. II); de la regulación del orden económico y financiero (tít. VII); y de la organización de su propia estructura político-administrativa (tít. de III a VI).

Respecto a la concepción general, parece que prevaleció en el horizonte del legislador la idea de que el papel del gobierno debe estar focalizado más en la inducción estratégica de los procesos que en la ejecución de tareas, las cuales pueden ser asumidas por el sector privado o por el tercer sector. Eso hace posible una discusión sobre el tamaño necesario de la máquina administrativa para cubrir con eficiencia las tareas que se le atribuyen.

Al mismo tiempo, hay una visión clara de que sin reducir las desigualdades sociales² es difícil crear un mercado nacional para afrontar crisis cíclicas externas. Necesariamente, el crecimiento pasa por la distribución, así como la democratización pasa por la ampliación de los canales de participación. Los remanentes de los escombros autoritarios y burocráticos que permanecen acumulados en la estructura del gobierno deben ser gradualmente extirpados.

En el campo político-administrativo, no sólo se prevé mayor nitidez en la relación entre los poderes, sino también mayor estabilidad en la conducción del juego democrático, dada la mayor claridad en las «reglas del juego». Se busca legislar en el sentido de equiparar el juego de fuerzas entre los tres poderes, lo que debe acompañarse de un compromiso mayor en la elección de liderazgos comprometidos con una conducta más transparente, como condición para el avance de la propia democracia.

De cualquier forma, es posible percibir en la Constitución de 1988 que, en el asunto de la gestión de los recursos financieros, la hipertrofia y el centralismo exagerado que envuelve la construcción del Estado moderno en Brasil pasan a ser sustituidos por una tendencia a la descentralización. Antes de la

² En el campo social, dos principios se combinan para producir mejor desempeño en las acciones del gobierno: universalización de derechos sociales y descentralización gerencial de los recursos. No sólo se impone reconstruir la Nación, superando las barreras físico-territoriales, sino que es necesario pensar formas de aproximar las fuentes de recursos a los centros de coste, que normalmente están en el ente federado municipio.

redefinición de las atribuciones de los entes federados, ya se optó por una recolocación de los recursos por porcentajes, que aumentarán las porciones disponibles para los municipios y los estados, en detrimento de la Unión.

La percepción parece ser la de que, aunque el presidencialismo brasileño aún era bastante fuerte, cada vez más había ido perdiendo su capacidad de planificación y ejecución de políticas y conservando su sesgo autoritario. Se imponía, por tanto, reconsiderar el núcleo del gobierno, restableciendo no sólo su capacidad de gestión de las políticas públicas, sino también su capacidad de hacer política, o sea, procesar demandas, tensiones y contradicciones (Nogueira, 1998).

Todo un nuevo modelo institucional pasa a recomponer las complejas relaciones entre los diferentes entes federados y los intereses socialmente organizados: agencias, comisiones, consejos y grupos gestores, entre otros. Se busca recuperar la autoridad del gobierno, fortaleciendo la credibilidad con la participación y la legitimidad mediante el compromiso.

Promulgada la Constitución Ciudadana, sin embargo, aún quedaban algunos desafíos estructurales para que sus principios se concretaran. El primero de ellos fue resuelto durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso en el Ministerio de Hacienda, en 1993: la estabilidad económica. El segundo desafío estructural era reformular la estructura organizativa de la Administración Pública brasileña, lo que fue resuelto con la Reforma Administrativa brasileña –Enmienda Constitucional 19, de 4 de junio de 1998, complementada más tarde por la Ley de Responsabilidad Fiscal, de 4 de mayo de 2000, y por la Ley Federal n. 10.028, de 19 de octubre de 2000 (Bizelli, 2002)–.

Todavía en el gobierno de Fernando Henrique, son regulados los arts. 182 y 183 de la Constitución Federal, por la Ley 10.257, de 10 de julio de 2001, conocida como Estatuto de la Ciudad. La democratización de la sociedad brasileña, los principios de la descentralización y de la participación popular, unidos a las regulaciones dispuestas en el Estatuto de la Ciudad, harán posible una reconsideración global sobre la forma de regulación del territorio urbano y sobre el papel del poder público para garantizar el Derecho a la Ciudad.

LA LUCHA POR LA GESTIÓN DEL TERRITORIO URBANO: LOS PLANOS DIRECTORES PARTICIPATIVOS

Avances y retrocesos en la construcción de la participación popular

Si tuviésemos que delimitar, claramente, el período en el cual las luchas urbanas asumen un papel organizado de luchas por la participación popular en el proceso de planificación del territorio en la sociedad brasileña, tal vez pudiésemos decir que comienza con las Reformas de Base, del gobierno de João Goulart, y llega hasta la conquista del texto jurídico de la Ley Federal n. 10.257/01, o sea, hasta la promulgación del Estatuto de la Ciudad.

El fenómeno del crecimiento metropolitano sitúa en la agenda de las organizaciones de masas que viven en las grandes ciudades la cuestión de la Reforma Urbana, como forma de permitir mayor porosidad en el aparato estatal de planificación para absorber las demandas sociales.

Ya está esbozado el trazado de un modelo que se acentuará durante el período militar, que tiene como paradigma la centralización y la sustitución de la participación popular por el «conocimiento» técnico de los equipos profesionales (Serra, 1991), privilegiando claramente el calentamiento del mercado inmobiliario, la especulación urbana y la legitimación de los gobiernos, respaldados por grupos militares o de la élite económica nacional, regional o local.

El resultado de la política urbana que toma forma con el golpe del 64 es la generalización del modelo metropolitano de segregación espacial y social en el territorio urbano (Rolnik, 1997), modelo concentrador de la propiedad del suelo en el campo y en la ciudad (Kowarick, 1979).

La resistencia a ese modelo forjará los movimientos por las luchas sociales urbanas que reunirán a grupos significativos de asociaciones, como el Instituto de los Arquitectos de Brasil (IAB), la Asociación de los Geógrafos de Brasil (AGB) la Orden de los Abogados de Brasil (OAB), en un intento de incluir la planificación municipal en el orden del día de las políticas públicas.

En 1976, la discusión sobre el «suelo creado» ya estaba planteada (Silva, 1995), contribuyendo en parte, algunos años después, a la reglamentación de la Ley n. 6.766/79, que regulaba por primera vez en Brasil la «parcelación del suelo». El texto legal, sin embargo, dejó muchas lagunas que permitieron el desvío de los objetivos en la gestión de la planificación de la ciudad (Xaides, 2001), desatendiendo aspectos que constituyen la ciudad real en la cual se integran las periferias urbanas, los territorios ocupados de forma irregular, etc.

Como afirmamos, es la Constitución de 1988 la que establece, por primera vez, en el capítulo sobre Política Urbana, arts. 182 y 183, la obligatoriedad de la participación popular en la elaboración de los Planes Directores –instrumentos de ordenación y control sobre el territorio y la propiedad del suelo urbano– en municipios con más de 20.000 habitantes y centros turísticos. Se permite, así, que se regulen las cuestiones urbanas fundamentales, como la función social de la propiedad privada en la ciudad, el cobro del Impuesto Territorial Urbano progresivo sobre áreas desocupadas, la Parcelación Obligatoria, etc. Pasa a tener más fuerza, como esfera de decisión estratégica para las decisiones relacionadas con el ordenamiento de la ciudad, el ente federado municipio.

Finalizada la elaboración de la Constitución de 1988, comienza la lucha por su reglamentación. El Forum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) contribuirá con un proyecto de ley de reglamentación de los arts. 182 y 183, que permanecerá parado en el Congreso Nacional hasta 1999.

Durante la década de los 90, se profundizó en los instrumentos legales que buscaban afianzar la continuidad del proceso de redemocratización de la socie-

dad brasileña, ya que el autoritarismo había penetrado a fondo en las instituciones y en los procedimientos adoptados por la mayoría de las instituciones nacionales. Militantes por la democratización de los instrumentos de control y de gestión de la ciudad, incluso sin la reglamentación de nuevos mecanismos urbanísticos, actúan en actividades de regularizaciones de favelas, en proyectos de vivienda social, en construcción de espacios públicos para la discusión de los presupuestos participativos, en luchas por infraestructuras urbanas y en defensa del medio ambiente.

A partir de la Comisión de Políticas Urbanas e Interior del Congreso Nacional –comisión presidida por el diputado Inácio Arruda (PCdoB)– se retoma la discusión sobre el proyecto de reglamentación de los artículos constitucionales que tratan de la reforma urbana. El asunto fue debatido públicamente en la primera Conferencia Nacional de las Ciudades, conquistando a nivel nacional el apoyo de grupos organizados de la sociedad civil. Toda esa lucha histórica de los movimientos sociales llevó a la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley n.10.257/01), que será ratificado con algunas modificaciones por el presidente Fernando Henrique, en 2001.

El Estatuto obliga a la ejecución de los Planes Directores Participativos, en las condiciones establecidas en la Ley, exponiéndose el administrador que no lo cumpla a un proceso por Deshonestidad Administrativa.

Es el Ministerio de las Ciudades –creado, en 2003, por el presidente Luís Inácio Lula da Silva– el que pasa concretamente a incentivar la planificación participativa del territorio urbano como estructura esencial de la política pública. Se organizan las Conferencias de las Ciudades –en el nivel municipal, del estado y federal–, se implantan las campañas publicitarias para fomentar la elaboración de los Planes Directores Participativos, las entidades son convocadas –Crea, Instituto Pólis y otras– para formar multiplicadores aptos para poner en marcha los proyectos participativos.

Según el Estatuto de la Ciudad, octubre de 2006 sería la fecha límite para que los municipios pasasen a tener en sus Planes Directores Participativos una puerta de entrada para financiar sus políticas públicas dirigidas a la incorporación del ciudadano en los derechos a la ciudad. La fecha límite provocó una carrera en los procesos de elaboración de los textos de regulación local de los territorios. Presiones e intereses pasaron, en muchos casos, a guiar el proceso de la participación popular, transformando la construcción de los Planes Directores Participativos en la mera ejecución de una coreografía formal y antipedagógica.

En la difícil tarea de dar voz a los actores sociales excluidos de las esferas de decisiones públicas –aunque la legislación abra una ventana para atender luchas históricas de los segmentos más comprometidos con la democratización del espacio urbano, más comprometidos con la garantía de una ciudad para todos– es posible confirmar que la dinámica de construcción del futuro en nuestro país pasa necesariamente por lo viejo.

Viejos actores y viejas asociaciones —públicas y privadas— buscan espacio en las nuevas configuraciones institucionales. Intereses particulares financian liderazgos nuevos que puedan acoger sus demandas, ya que el control que se ejerce en el proceso de planificación participativa recae sobre el uso y el derecho que se establece para el ejercicio de la propiedad privada sobre el suelo urbano.

Tenemos también que recordar que la construcción de la democracia participativa, mediante la planificación territorial, comparte la escena con las formas representativas de las comunidades locales. El Plan es una iniciativa que tiene su origen en el Poder Ejecutivo democráticamente elegido y termina en el Legislativo, o sea, tiene que ser aprobado —enmendado o no— por los concejales democráticamente elegidos. Todos los vicios cristalizados en los actores de la representación acompañaron a la consecución del Plan.

Cabe aquí, por tanto, al discutirse los avances y obstáculos posibles para una gestión democrática del territorio por la regulación de los procesos de participación popular, preguntar cuáles son los límites y los avances que hemos alcanzado para asegurar el Derecho a la Ciudad para todos los ciudadanos.

El balance propuesto no puede ser afrontado solamente de forma académica. Participamos en varias experiencias de construcción de Planes Directores Participativos en ciudades de pequeño y mediano tamaño del estado de São Paulo. Verificamos concretamente las distintas formas que asumen los intereses materializados en las ciudades: el corporativismo tecnocrático y centralizador de muchos profesionales que tienen en la ciudad o en las actividades que en ella se realizan su mercado de trabajo; el mantenimiento del «estilo de vida» de los habitantes de los barrios más dotados históricamente de los beneficios de la moderna urbanidad; los *lobbistas* siempre dispuestos a perpetuar el ambiente de tráfico de influencias en sectores estratégicos de la Administración Pública y en las Cámaras Municipales, etc. El resultado de todo eso es conocido por todos nosotros: la ciudad moderna excluyente, retrato de la sociedad moderna excluyente.

La construcción de la democracia brasileña no pasó por procesos claros de ruptura. Todos los avances cristalizados en la legislación fueron negociados entre los diversos sectores sociales, creando áreas oscuras en las cuales conviven el deseo de cambio, el sueño de conquistas mayores y la realidad de los intereses individuales, de los intereses de clase y de los intereses de los agentes inmobiliarios. Los intereses están disfrazados muchas veces por el discurso del «bien común» para todos los ciudadanos, de la implantación de políticas fundamentales para la sostenibilidad económica, ambiental, social, administrativa y política.

El Plan Director Participativo se reviste, por tanto, de un aspecto pedagógico para la convivencia física de los desiguales en el tejido urbano. Para que esa pedagogía de planificación sea positiva, es imprescindible que haya transparencia pública. El argumento más difícil de ser superado es el de la autoridad. Si la

población no consigue descubrir las informaciones que están cristalizadas en las estadísticas y en las cartografías producidas sobre la ciudad, la calidad de la participación decae. Para una ciudad transparente, es necesario que haya una Administración transparente para el ciudadano.

Es papel principal del poder público en sociedades capitalistas colocarse como una puerta de entrada para garantizar el Derecho a la Ciudad, ya que el mercado se encargará de proveer las mercancías que serán adquiridas por aquellos que tienen el poder económico para hacerlo. Los que no pueden comprar su derecho pleno a la ciudad tendrán en el poder público la única forma de ingresar en el circuito de la ciudadanía: tendrán la posibilidad de recibir salud pública, educación pública, formas públicas de alcanzar un horizonte social mínimo de supervivencia, y así en adelante. Por tanto, hay una cuestión ética en la recuperación de la capacidad de gobernanza del sector público para que sea capaz de desempeñar sus funciones al lado de las poblaciones excluidas del mercado, pues en la necesaria búsqueda de equilibrio del desarrollo urbano, en la distribución de los beneficios y en la carga de la urbanización es preciso dar prioridad a las políticas públicas, por tanto, a la planificación pública que prioriza las parcelas sociales menos favorecidas (Xaides, 2001).

Valores éticos de la planificación participativa

En el ejercicio público para incorporar a los excluidos de la ciudad, somos capaces de indicar algunos valores esenciales para la construcción de la ética que oriente al actor que ejerce las actividades de conducción de la planificación participativa del territorio urbano. Pudimos percibir, en el ítem anterior, cómo la historia de la planificación en Brasil ha estado marcada por una visión autoritaria, centralizadora y tecnocrática. Por tanto, debemos tener la capacidad de presentar los límites que contiene el nuevo ejercicio que se propone en el Estatuto de la Ciudad.

El primer valor que debe defenderse es el de la universalización de los Derechos a la Ciudad. La planificación participativa y democrática debe garantizar la ciudad como puerta abierta para los equipamientos y servicios de los cuales depende la calidad de vida de todos los ciudadanos. Como vimos, la universalización del acceso sólo estará garantizada si se produjera la participación de todos los intereses en los espacios de decisión. El propio proceso educará a los participantes, ya que se garantizará también el acceso a las informaciones significativas para la toma de decisiones, por medio de la transparencia pública y de la divulgación de datos por los medios modernos de comunicación. Sólo así se garantizará que la propiedad privada cumpla su función social.

Está implícito que el poder público tendrá que investigar –con los actores sociales que componen la ciudad– la geografía territorial de la ciudad y del campo. Cuanto más plural sea el tipo de ciudadanos que participen, mayor será la capacidad de comprensión del grupo gestor sobre la ciudad concreta que

ellos tienen en las manos. Cuanto mayor sea el número de aspectos —económicos, sociales, ambientales, geográficos, del suelo, de propiedad de la tierra, de vivienda, administrativos, políticos, religiosos, culturales, etc.— y la capacidad de interpretación de los participantes del proceso, más fácil será diagnosticar y encontrar soluciones creativas para enmendar la imagen de cada ciudad.

En la propia investigación sobre la ciudad, no podemos olvidar que ella cuenta una historia. Por más autofágica que sea la ciudad capitalista, el tejido urbano materializa las disputas por la supervivencia humana en un territorio. Un aspecto importante, por tanto, pasa a ser lo que la comunidad juzga que merece preservarse de esa historia. Algunas ciudades, con sus barrios, preservan la historia vivida por sus habitantes, personajes que muchas veces ganaron notoriedad más allá de los límites de sus municipios. Hay que tener, sin embargo, una preocupación muy especial por el Patrimonio Histórico, Artístico y Ambiental de las ciudades.

La sociedad brasileña fue pródiga en algunas localidades en marcar en el tejido urbano los trazos de la desigualdad social vigente. La explotación exacerbada del suelo urbano como mercancía disponible solamente para aquellos que tienen muchos recursos económicos contrasta nítidamente con las carencias de viviendas, de infraestructuras, de equipamientos y de servicios urbanos. Ciudades cuya característica fundamental es la violencia estructural provocada por los contrastes antes citados. Ciudades donde los vacíos urbanos funcionan como reserva de mercado para el enriquecimiento futuro de pocos. Ciudades que desafían la capacidad del poder público para buscar soluciones que puedan equilibrar la falta de condiciones de vida para poblaciones enteras, ya que la disminución de las desigualdades sociales y de los conflictos económicos que provocan la exclusión y la marginalidad urbana son valores fundamentales en una ciudad democrática.

La sostenibilidad —ambiental, económica, social, política y administrativa— es también un valor que debe orientar la construcción del proyecto de desarrollo de la ciudad, sea en las relaciones que se establecen entre campo y ciudad, sea en las asociaciones de vecinos. Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y Estudios de Impacto de Vecindad (EIV) ayudan a garantizar la sostenibilidad de la ciudad, explicitando y haciendo transparentes los intereses implicados. Cuando el juego democrático de intereses prevé la necesidad de ciertos impactos, que exigen una inversión para reparar la pérdida de calidad de vida urbana, los acuerdos deben ser transparentes para el habitante de la ciudad.

Dentro de los principios de la sostenibilidad, es necesario garantizar que el desarrollo urbano y rural propuesto haga posible la generación de empleo y renta. Si fuera necesario, hasta la misma transferencia de renta puede ser posible ante un proceso negociado de sostenibilidad que haga frente a las distorsiones del mercado de trabajo actual, cada vez más globalizado, que está sustituyendo rápidamente a los trabajadores menos cualificados por nuevas tecnologías que ahorran mano de obra. Nuevas formas de sociedades público-privadas

(PPP) pueden ser exploradas para la preservación del espacio de la sociedad urbana, para la preservación de la cultura urbana o rural, para dar vida a las ciudades por medio del deporte, del ocio, de las artes, del turismo, etc.

La necesidad del control sobre el territorio para hacer viable el proyecto de desarrollo exige la creación de capítulos específicos sobre el Plan Agroecológico pactado y el Plan de Uso y Ocupación del Suelo, limitando los usos administrativos previstos en el Estatuto –cobro de compensaciones o concesiones onerosas– cuando perjudiquen los intereses de los ciudadanos. Mientras tanto, los habitantes de las áreas mejor dotadas de infraestructuras –con mayor valor, por tanto– deben contribuir para que haya inversión pública en áreas menos favorecidas.

La ciudad moderna diversificó sus productos y servicios, lo que hace cada vez más compleja la actividad del sector público para garantizar los derechos materializados en la ciudad. Los programas de infraestructuras deben contemplar aspectos como la movilidad dentro de la ciudad, la accesibilidad para todos, el saneamiento básico y el saneamiento ambiental, la pavimentación de las calles, los sistemas de drenaje y tratamiento del agua y el alcantarillado, la recogida y el tratamiento de los residuos residenciales, industriales y hospitalarios. Demandas de proyectos, equipamientos y espacios públicos deben contemplarse en las áreas de Salud, Educación, Promoción Social, Ocio, Deporte y Cultura, ayudando a la mejora de la calidad de vida urbana y a la integración social. Políticas de alcance económico tienen que actuar, local y regionalmente, para generar renta para los ciudadanos excluidos del mercado de trabajo, generar nuevos empleos productivos, públicos, privados y en asociación, que afronten el empobrecimiento de los trabajadores menos cualificados.

Paralelamente a las cuestiones planteadas aquí, deben ser estudiadas cuestiones estructurales que escapan a la regulación del territorio local y regional, como es la cuestión del pacto federativo establecido en el país, abriendo oportunidades para que las decisiones de consenso extraídas de los procesos participativos puedan llegar a transformarse en realidad.

Es posible percibir que el desafío con el que se encuentran los gestores urbanos excede de las capacidades instrumentales disponibles en la mayoría de los municipios brasileños: enfrentarse a la segregación histórica cristalizada en dicotomías, como «centro y periferia, barrios valorados y barrios marginalizados, poblaciones ricas y poblaciones pobres»; permitir que sean corregidas las distorsiones grabadas en el tejido urbano, mediante inversiones públicas u orientación de inversiones privadas –basadas en los instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad–; conservar el medio ambiente; distribuir flujos, disminuir la necesidad de transporte, facilitar el acceso, ampliar el tiempo de ocio, deporte, educación, cultura, etc.; mejorar la salud física y mental, mejorar, por tanto, la vida (Xaides, 2005).

Una administración del tipo expuesto debe asumir su papel civilizador ante los intereses inmediatos de la especulación capitalista. Su respaldo sólo es po-

sible cuando se radicaliza, o sea, cuando se intensifica la utilización del método de la participación democrática popular y de la transparencia en las acciones públicas.

Es requisito del método que cuanto más estuvieran organizadas y representadas las personas, teniendo voz y voto en todas las etapas de realización de un Plan Director Participativo, más será posible atender los intereses y las necesidades de la mayoría de la población. Los intereses de la mayoría serán manifestados democráticamente en los votos de la mayoría.

Pueden darse grandes equívocos o asimismo procesos de manipulación, cuando, después de la expresión democrática y cuantitativa de la mayoría, el cuerpo técnico es llamado para calificar el proceso: las soluciones técnicas deben ser agregadas durante el proceso para que la elección recaiga en aquella que mejor atienda los intereses mayoritarios. Está claro que los profesionales usan una capacidad de crear basada en una mayor visión estratégica, pero la transparencia impone una pedagogía que permita al proceso participativo transferir los conocimientos técnicos a toda la población.

Los procedimientos contenidos en la técnica de «Lecturas Comunitarias», en las cuales el cuerpo técnico, los actores políticos y los líderes entran en contacto directo con las poblaciones de los barrios o de regiones preestablecidas para identificar, por la expresión de la comunidad, los problemas más graves que les afligen, alcanzan resultados sorprendentes. En tanto que oír primero a las comunidades y después procesar las demandas, técnicamente conduce necesariamente la participación a la manipulación.

Para que sea posible profundizar en el proceso participativo, se debe cuidar que la representación en las esferas de decisión expresen la proporcionalidad de las aglomeraciones urbanas y rurales, ya que el Plan Director Participativo decide sobre el control territorial, decisión esa que se reviste de significados económicos, sociales, ambientales, simbólicos, etc. Cada vez más, las decisiones tomadas dejan de tener un componente de ingenuidad –nacida de la incapacidad de luchar con la ilusión tecnicista o de la despolitización– transformándose en acciones colectivas, conscientes y transparentes, que interfieren en la lucha por la conquista de intereses específicos que ganan materialidad en el territorio del municipio o de la región.

Así, es el resultado de la composición de fuerzas entre los intereses el que acaba por definir cuál es la Función Social legítima que tiene que atenderse para que el dueño decida el uso de su propiedad rural o urbana.

La Función Social que pasa a ser definida para una determinada propiedad a partir del Plan Director Participativo estará señalada en la división total por zonas, o en los antiguos mapas de división por zonas urbana y rural, que ahora llamamos Mapas de las Funciones Sociales. Estará señalada, en las definiciones de los índices, sea de los antiguos instrumentos urbanísticos, sea de los instrumentos de gestión, previstos en el Estatuto de la Ciudad. Para llegar a esas de-

finiciones en el proceso participativo, es imprescindible que los actores implicados entiendan conscientemente las consecuencias del uso de los instrumentos citados, inclusive de las reglas de Limitaciones Administrativas, prescritas para cada caso.

Cualquier decisión que incluya la definición de las Funciones Sociales de la Propiedad debe estar precedida por un debate profundo sobre sus significados, realizado con los grupos que efectivamente representen a la comunidad. Sólo así el proceso podrá ser considerado legítimo.

Otros aspectos deben ser analizados para garantizar la construcción del proceso de participación ciudadana: la divulgación, la transparencia y la publicidad del proceso; la definición de las etapas del trabajo y de los momentos en los que la participación se hará; la formación de un grupo gestor formado por líderes representativos de la sociedad civil con una base territorial definida, atendiendo a toda la Ciudad; la formación de los actores populares en los instrumentos del Estatuto de la Ciudad; la definición del papel de los técnicos de la Administración municipal y de los representantes electos concejales, sobre todo— durante el proceso; y las reglas de negociación con los intereses inmobiliarios de la Ciudad, entre otros.

Plan Director Participativo y nuevos instrumentos del Estatuto de la Ciudad

Al pensar en las nuevas funciones de gobernanza que los agentes públicos están llamados a ejercer, de acuerdo con el compromiso de radicalizar el acceso democrático a los derechos materializados en el tejido urbano, el Estatuto de la Ciudad pasa a ser una herramienta importante de ayuda en la consecución de los proyectos estratégicos que tendrán lugar en el territorio municipal.

Está claro, también, que el poder público debe crear un espacio para el juego democrático con otros actores políticos —líderes populares, líderes de los territorios urbanos y empresarios, entre otros— para fortalecer el principio de una ciudad más justa y, por tanto, menos violenta. No se trata de crear nuevos foros para que el modelo de ciudad excluyente se perpetúe, sino de dar voz a las aspiraciones de aquellos que deberán diseñar un nuevo modelo de ciudad, un modelo transformador, en el que la convivencia democrática sea posible y deseable.

Basándose en esa premisa, los instrumentos del Estatuto de la Ciudad —después de las definiciones sancionadas en el proceso de construcción del Plan Director Participativo— son elementos estratégicos —puertas conceptuales— que amplían los horizontes para que sean garantizados los derechos colectivos. Muestran posibilidades de mayor economía pública para las acciones de desarrollo urbano y rural, abriendo más oportunidades para que el municipio gane sostenibilidad desde los puntos de vista ambiental, económico, social, político

y administrativo, y colaborando de forma decisiva para una ciudad más saludable desde el punto de vista de la calidad de vida ofrecida al ciudadano.

La ciudad abierta para que todos disfruten sus derechos debe garantizar sostenibilidad, justicia, dignidad y calidad de vida; combate la segregación socio-espacial; potencia convivencia de los diferentes en los espacios urbanos; combate la especulación inmobiliaria; preserva las relaciones de vecindad; combate a los vacíos urbanos y a las edificaciones desocupadas; incentiva los proyectos urbanos que generen trabajo y renta; garantiza la movilidad urbana para todos; recupera las inversiones en áreas degradadas y con carencias; requiere reglas claras para las contrapartidas sociales incluidas en los proyectos de desarrollo; requiere preservación histórica, arquitectónica, ambiental y paisajística; solicita derecho a la vivienda, desdoblado en otros derechos –a la tierra, a la regulación del suelo, a la vivienda, al medio ambiente saludable, a la infraestructura urbana, al transporte, a los equipamientos públicos y colectivos, a la educación, a la salud, al ocio, al deporte, a la cultura y al trabajo–.

La decisión de cómo enfrentar los desafíos presentados para que la ciudad se abra a todos debe estar vinculada al derecho a la gestión democrática y participativa: al Plan Director Participativo, en todas sus fases; al cumplimiento de las penas y sanciones que caben ante la deshonestidad administrativa o ante la omisión de los agentes públicos; a las iniciativas, plebiscitos y referendos populares; a las audiencias, consultas públicas y conferencias; y a los presupuestos participativos municipales y metropolitanos.

A pesar de que la tarea se presenta dura, las experiencias que hemos vivido demuestran que están siendo implantados avances significativos. Presentamos algunos resultados:

1. «Limitaciones Administrativas» de regiones con tendencia a alta concentración y especulación inmobiliaria en ciudades medias y grandes – Tiene como objetivo no permitir que se deteriore la calidad ambiental, garantizando, por ejemplo: a) la ventilación cruzada urbana, que evita la formación de islas de calor; b) las aberturas visuales para la apreciación de la profundidad del paisaje urbano y la diversidad tipológica urbanística y arquitectónica; y c) el incentivo a la diversidad social de la ocupación. Las limitaciones administrativas pueden alcanzar diferentes aspectos: limitación del número de torres por manzana; limitación del coeficiente de aprovechamiento básico por manzana, sólo superado por la Concesión Onerosa del Derecho a Construir fijada por los altos factores basados en el valor del coste del terreno; regulación de la Transferencia del Derecho a Construir en regiones determinadas de las periferias o de los polos de desarrollo; e incentivo a la negociación entre propietarios de inmuebles en la misma manzana para la venta de la posibilidad de construcción. En Bauru, por peculiaridades resultantes de la verticalización extendida, propusimos el Derribo Paisajístico de la Zona Sur de la Ciudad, ya que la región está en un proceso de deterioro ambiental.

2. **Derribo Ambiental y Paisajístico de áreas para Parques Integrados Urbanos.** Tiene como finalidad hacer posible la recuperación del potencial constructivo de las inmediaciones de los Parques Integrados Urbanos, por la verticalización permitida por la Transferencia del Derecho a Construir, una vez que las áreas para la formación del parque sean donadas al Poder Público.

Con la iniciativa se hace posible una mejor cualificación ambiental, partiendo del incremento positivo del ocio, del deporte, de la educación, de la salud, etc. Se evitan también expropiaciones indebidas –muchas veces históricamente viciadas– y la distribución de incentivos fiscales indebidos. Se facilita la construcción en áreas mejor urbanizadas, consiguiendo mejor retorno de los recursos invertidos. En São Luís do Paraitinga, Lençóis Paulista e Itaporanga, con diferencias de volumen y de escala de posible construcción, fueron discutidas y aprobadas por la comunidad propuestas de ese tipo.

3. **Creación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS).** Estas preservan los derechos de las poblaciones asentadas en terrenos públicos o privados. Establecen un conjunto de acciones urbanísticas, jurídicas, sociales y ambientales, con la finalidad de incluir los programas de viviendas de interés social en regiones más céntricas con vacíos urbanos. Así, se prioriza un conjunto de acciones que tienen como objetivo atender a las poblaciones de renta baja, garantizando derechos de poblaciones asentadas y aproximándolas a los equipamientos públicos, permitiendo la mejora de las condiciones de urbanización de la ciudad. Los Planes Directores Participativos de São Luís do Paraitinga, Lençóis Paulista, Itaporanga e Taquarituba prevén el uso del instrumento descrito.
4. **Combate a la Especulación Inmobiliaria Urbana.** Las herramientas establecidas aquí incluyen: parcelación obligatoria, consorcio inmobiliario, IPTU progresivo en el tiempo y expropiación con título de la deuda pública, entre otros. El objetivo es optimizar infraestructuras instaladas; hacer disponibles tierras en regiones céntricas; y establecer sociedades públicas y privadas con ventajas económicas para las arcas públicas, favoreciendo la construcción de casas populares. Se fortalece así la planificación pública dirigida a los intereses colectivos.

CONCLUSIÓN

Explicamos aquí la idea de que la planificación del territorio urbano en Brasil nació totalmente subsidiaria de la planificación económica estatal, representando una herramienta autoritaria, centralizada y tecnocrática de atención selectiva de las demandas ciudadanas. Pero más que corregir distorsiones provocadas por el modelo de desarrollo implantado, el control sobre el territorio fue utilizado para expulsar a la población más pobre hacia áreas sin condiciones de habitabilidad. La imagen de nuestras ciudades revela la situación descrita. Su resultado social es la violencia estructural que supone el vivir en la ciudad.

Hoy, la estructura jurídico-institucional permite que el control sobre el suelo urbano descansa en procesos más democráticos que tienen como objetivo la construcción de una ciudad para todos. Está claro que los agentes públicos tendrán la responsabilidad de formular creativamente nuevos principios que permitan a los excluidos encontrar en el gobierno local una forma de suplir lo que el mercado no les facilita.

Invertir en la capacidad de resolver problemas de la Administración Pública es, por tanto, ayudar a superar el obstáculo para la extensión de la ciudadanía. Aumentar la capacidad de gobernanza de los poderes locales fortalece la gobernabilidad y la fe en el juego democrático.

De la misma forma, pasa a ganar importancia la discusión sobre los valores éticos que guían las acciones públicas y a los actores públicos. Las esferas técnicas rediseñan sus compromisos en presencia de la representación popular. Asumen un papel pedagógico ante la población que, la mayoría de las veces, sabe lo que quiere, pero entiende poco sobre el «camino de piedras» para obtener resultados. La creatividad técnica pasa a estar al servicio del control de los habitantes de la ciudad, de manera que, preferentemente, está al servicio de aquellos que sólo tienen en la esfera pública la oportunidad de usufructuar sus derechos ciudadanos, constitucionalmente garantizados. La descentralización ayuda a esa proximidad estratégica entre los técnicos municipales y los vecinos.

No hay imparcialidad posible. Los técnicos son simuladores de posibilidades, pero pierden el control sobre la totalidad de la decisión. Se acentúa el carácter pedagógico de su actuación: explicitan conjuntos de soluciones probables, crean escenarios, recogen y transmiten informaciones con transparencia, y los participantes analizan y deciden según sus intereses, que pueden ser económicos, sociales, ambientales, simbólicos, culturales, etc.

El interés técnico también es legítimo, pero debe manifestarse como tal. Es legítima, por tanto, la defensa técnica e ideológica de principios, una vez que se explicita en el contexto de la participación, en el cual están presentes las demás alternativas. Desarmar el argumento de autoridad es, sin embargo, una tarea que aún consumirá mucho de nuestro esfuerzo. No debemos olvidar, mientras tanto, que las «lecturas técnicas» están subordinadas a las «lecturas comunitarias», y no al contrario.

Estamos convencidos de que la sociedad brasileña camina lentamente, pero con firmeza, hacia un ejercicio estratégico de control participativo y popular sobre el territorio. La planificación estratégica con participación popular ha creado oportunidades para avanzar en el sentido de extender el Derecho a la Ciudad a todos. En ese camino, los sectores que administran la ciudad tienen que revestirse de una porosidad suficiente para que los intereses de los excluidos impregnen y sean prioritarios en las estructuras gubernativas; sin ello, la búsqueda del equilibrio del desarrollo urbano, hoy tan desigual, y la distribución ecuánime de los beneficios y de las cargas de la urbanización continuarán siendo una falacia técnica errónea, y perpetuando los intereses especulativos más inmediatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, R. C. (1991), «Revisão do Estado brasileiro: visão de síntese», en REIS VELLOSO, J. P. (coord.), *O Leviatã ferido*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- ALVES, D. O. y SAYAD, J. (1970), «O plano estratégico de desenvolvimento (1968- 1970)», en LAFER, B. M., *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva.
- ANDRADE, L. A. G. (1976), «Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política», *Estudos CEBRAP*, n. 18. São Paulo: Brasiliense.
- AZEVEDO, S. y Andrade, L. A. G. (1982), *Habitação e poder*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BIZELLI, J. L. (2002), «As armadilhas do governo local: a tentativa de reforma administrativa em Araraquara», *Tese de Doutorado*. Araraquara: FCL – UNESP.
- (2005), «A socialização do Direito à Cidade: a questão da governança pública», *Simpósio Internacional Interfaces das Representações Urbanas em Tempos de Globalização*. Bauru: FAAC-UNESP.
- CINTRA, A. O. (1974), «A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia», en BALAN, J. (org.), *Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro*. São Paulo: Difel.
- COSTA, J. G. (1971), *Planejamento governamental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- DRAIBE, S. M. (1985), *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil: 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- IANNI, O. (1971), *Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- KOWARICK, L. (1979), *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINS, L. (1995), «Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral». *Cadernos ENAP*, n. 8. Brasília: ENAP.
- MELLO, J. M. C. (1982), *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense.
- NOGUEIRA, M. A. (1998), *As possibilidades da política*. São Paulo: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. y MAZZUCHELLI, F. (1977), «Padrões de acumulação, oligopólios e Estado no Brasil: 1950-1976», en MARTINS, C. E., *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- ROLNIK, R. (1997), *A cidade e a lei: Legislação, Política urbana e territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp-Stúdio Nóbio.

- ROSANVALLON, P. (1981), *La crise de L'Etat-Providence*. Paris: Le Seuil.
- SERRA, G. (1991), *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Noel-EDUSP.
- SILVA, J.A. (1995), *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2.^a ed.
- TAVARES, M. C. (1974), *Da substituição das importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- TAVARES, M. C. y ASSIS, J. C. (1985), *O grande salto para o caos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- XAIDES, J., (2001), «Voçorocas do Poder Público: Na lei, forma e gestão urbana na «Cidade Sem Limites» », *Tese de Doutorado*. São Paulo: FAU-USP.
- WIRTH, J. D. (1973), *A política do desenvolvimento na era de Vargas*. Rio de Janeiro: FGV.

SOBRE LOS AUTORES

Alvaro Martim Guedes es diplomado y profesor de Administración Pública y doctor en Administración por la FGV/SP, profesor en el Departamento de Administración Pública de la UNESP, *campus* de Araraquara, y responsable de diversas asignaturas en el área de Contabilidad y Finanzas Públicas.

Carlos Augusto Werneck de Carvalho es postgraduado en *Master Public Administration* – MPA por la FGV y licenciado en Economía por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, con especialización en Auditoria del Desempeño por la FGV. Fue director de la Secretaría de Control Externo del Tribunal de Cuentas del municipio de Rio de Janeiro y es asesor de la presidencia del Tribunal de Cuentas del municipio de Rio de Janeiro, coordinando el Núcleo de Estudios e Investigación.

Cláudio Benedito Gomide de Souza es licenciado en Pedagogía y en Letras, profesor de Tecnología de la Educación (Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales), doctor en Educación de la Administración Escolar (USP) y profesor titular de la Facultad de Ciencias y Letras, *campus* de Araraquara, de la UNESP.

Emmanuele Padovani, Ph.D., es profesor asociado del Departamento de Administración de la Universidad de Bolonia, *campus* Forli, Italia. Ha colaborado en investigaciones y proyectos de consultaría en ayuntamientos e instituciones públicas de Italia, entre las cuales están el Departamento de Asuntos Públicos, el gabinete del primer ministro y el Tribunal Nacional de Auditoria. <www2.sa.unibo.it/docenti/emanuele.podovani/cveng.html> o emanuele.podovani@unibo.it.

Fábio Kobol Fornazari, licenciado en Ciencias Sociales, es doctor en Administración Pública por la FGV/SP, profesor de los cursos de postgrado en Gestión Cultural en las Universidades Metodista y São Luiz y especialista en políticas públicas y gestión gubernamental en el Ministerio de Cultura, en Brasilia.

Francisco C. P. Fonseca es diplomado en Ciencias Sociales (PUC/SP), doctor en Ciencia Política (Unicamp) y doctorando en Historia (USP), profesor de Ciencia Política en el Programa de Postgrado en Administración Pública y Gobierno en la FGV/SP y autor de *O consenso forjado – a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil* (Hucitec, 2005), entre otras muchas publicaciones. Es investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (Ceapg) en la FGV/SP.

Franciso.fonseca@fgv.br.

Gabriela de Brelàz es licenciada, profesora y doctoranda en Administración Pública por la FGV/SP. Realizó parte de sus estudios en la New School de Nueva York.

Gustavo Beuttenmuller es profesor de Administración Pública y Gobierno en la FGV/SP. Actualmente trabaja en gestión ambiental, sistemas de información e indicadores ambientales en la Secretaria de la Vegetación y del Medio Ambiente de la Alcaldía del Municipio de São Paulo.

José Luís Bizelli es arquitecto por la PUC-Campinas, con máster y doctorado en Sociología por la UNESP. Es profesor del curso de Administración Pública de la Facultad de Ciencias y Letras de la UNESP, *campus* de Araraquara.

José Xaides de Sampaio Alves es arquitecto y urbanista con máster y doctorado en Arquitectura y Urbanismo por la FAU-USP. Es profesor del curso de Arquitectura, Urbanismo y Paisajismo de la Facultad de Arquitectura, Artes y Comunicación de la UNESP, *campus* de Bauru.

Marco Antonio Carvalho Teixeira es especialista político y profesor de la Fundación Getúlio Vargas de São Paulo (EAESP/FGV), además de investigador del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG/FGV).

Mário Aquino Alves es profesor del Departamento de Administración General y Recursos Humanos (ADM) de la EAESP/FGV. Actualmente es coordinador del PIP (Programa de Iniciación a la Investigación) y responsable de la línea de investigación Gobierno y Sociedad Civil en el Contexto Subnacional.

Marta Ferreira Santos Farah es doctora en Sociología por la FFLCH-USP, profesora de la FGV-EAESP, integrando, desde 1990, el equipo de profesores del Programa de Master y Doctorado en Administración Pública y Gobierno. Desde 2004 es coordinadora del Curso de Licenciatura en Administración. Investigadora del Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno (CEAPG) de la FGV/SP.

Peter Kevin Spink es doctor en Psicología Organizacional (Birkbeck College, Inglaterra), profesor titular de la Escuela de Administración de Empresas de la (EAESP-FGV/SP) y coordinador del Centro de Estudios en Administra-

ción Pública y Gobierno (CEAPG) en esta Escuela. Fue investigador visitante en la Universidad de Cambridge, *Phillips Visiting Professor* en la Universidad de Texas, Austin (EUA), coordina el área de Administración en la FAPESP y en el CNPq, presidió la ANPAD y fue miembro de la Dirección Académica de la EAESP-FGV/SP.

Ricardo Ceneviva es diplomado en Comunicación Social (ESPM) y Ciencias Sociales (USP), master en Administración Pública y Gobierno (FGV/ SP) y doctorando del Departamento de Ciencia Política de la USP.
ceneviva@usp.br

Sílvio Henrique Fiscarell es licenciado en Ciencias Sociales, máster y doctor en Educación Escolar por la UNESP, *campus* de Araraquara. Desarrolló investigación de postdoctorado sobre evaluación de Ambientes de Aprendizaje. Perteneció al grupo de Investigación y Desarrollo Informático Aplicado a la Gestión Educativa (IAGE).

Valdemir Aparecido Pires es economista, máster en Economía por la PUC/ SP y doctor en Educación por la Unimep. Profesor del Departamento de Administración Pública y coordinador del Grupo de Investigación Control Social del Gasto Público de la UNESP. Es autor de *Orçamento participativo: o que é, para que serve, como se faz*.

ISBN 978-84-7351-399-9



9 788473 513999

P.V.P.
19,00 €
(IVA incluido)



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

oficina **municipal**
escola de cidadania e gestão local



**CULTURA
ACADÊMICA**
Editora