

El Federalismo y la heterogeneidad de la demanda social.

Documento para su presentación en el VI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG. Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España) 29 de septiembre al 2 de octubre 2015.

Emmanuel Gómez Farías Mata

Email: egomezfa@ucm.es

Investigador. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG

Nota biográfica: *Emmanuel Gómez Farías Mata* es Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por el TEC de Monterrey, donde se graduó con Mención Honorífica. Así mismo, es Licenciado en Derecho titulado con Mención Honorífica por la Universidad Emilio Cárdenas en el Estado de México. También cuenta con un Máster Universitario en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Gestión Pública por la Universidad Internacional Menéndez-Pelayo. Actualmente realiza estudios de doctorado en la Fundación José Ortega y Gasset adscrita a la Universidad Complutense de Madrid y lleva a cabo estancia de investigación doctoral en el Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Resumen

A comienzos de los años setenta, uno de los temas centrales de las ciencias sociales fue el de la igualdad. Junto con la igualdad llegó la necesidad de eficientar al Estado, condición para asumir el fin de la época de “manos llenas” de la expansión capitalista, por lo que junto a las recomendaciones del Consenso de Washington, emergió un amplio conjunto de medidas de ajuste del Estado, entre ellas, la rendición de cuentas, por lo que a lo largo del tiempo se han encontrado numerosas definiciones y caracterizaciones de un nuevo término, la accountability, en la bibliografía académica de la gestión pública. La gestión de los recursos públicos es una función donde la separación de facultades y el sistema de controles y contrapesos se necesita y justifica plenamente. Esta función incluye varias etapas que empiezan meses antes del inicio del año fiscal cuyos recursos financieros se están presupuestando, el ciclo del ejercicio del presupuesto público empieza con una evaluación de los logros obtenidos en el ciclo presupuestal anterior.

En los años setenta, uno de los temas centrales de las ciencias sociales fue el de la igualdad. Al respecto Fernando Vallespin, (2015), nos dice que todo el mundo empezó a discutirlo con fruición a partir de una obra central de la filosofía moral y política del siglo pasado, la *Teoría de la justicia* (1971) de John Rawls. *La llegada al poder de Thatcher y Reagan* y

la consiguiente hegemonía neoliberal contribuyeron a agudizar el debate, aunque poco a poco, como resultado de toda una serie de críticas comunitaristas a Rawls, por lo que se produjo un giro en la reflexión. El problema dejó de ser la igualdad, y casi toda la energía académica pasó a concentrarse sobre la diferencia. Por decirlo en términos popularizados por N. Fraser, se pasó así del “paradigma de la distribución” al “paradigma del reconocimiento”, y los departamentos universitarios se llenaron de jóvenes ansiosos por desentrañar el multiculturalismo, el feminismo, los derechos de los pueblos indígenas, los nacionalismos y un largo etcétera. Ahí se centró también la discusión pública mundial¹.

1. Rendición de cuentas, *Accountability* y desempeño en un contexto federal

Junto con la igualdad llegó la necesidad de eficientar al Estado, condición para asumir el fin de la época de “manos llenas” de la expansión capitalista, por lo que junto a las recomendaciones del Consenso de Washington, emergió un amplio conjunto de medidas de ajuste del Estado, entre ellas, la rendición de cuentas, por lo que a lo largo del tiempo se han encontrado numerosas definiciones y caracterizaciones de un nuevo término, la *accountability*, en la bibliografía académica de la gestión pública. Una primera definición de dicho concepto, es la que ofrecen Goetz and Jenkins (2005), que describen la *accountability* como la relación en donde A rinde cuentas a B de algo, si A está obligado a explicar y justificar sus acciones a B, o si A puede sufrir sanciones si su conducta, o su explicación sobre la misma, no da la talla según B. Además, esta definición permite distinguir entre dos dimensiones de *accountability* a las que en inglés suele llamarse *answerability* y *enforceability* (Goetz and Jenkins 2005; Newell and Bellour 2002b). *Answerability* (obligación de dar respuesta y derecho a obtenerla) tiene que ver con la obligación de dar información sobre las acciones de uno, así como justificar su idoneidad y corrección. Por otro lado, *enforceability* (capacidad de exigir o hacer cumplir) está relacionada con la capacidad de llevar a cabo una acción cuando falla la *accountability* o las reglas de juego establecidas, incluyendo el acceso a mecanismos de corrección (y

¹ http://elpais.com/elpais/2015/01/26/opinion/1422286286_689929.html Consultada el 26 de enero de 2015.

penalización). Ambos componentes de la accountability pueden relacionarse con formas más débiles o fuertes de la misma, en cuanto a los mecanismos de sanción que incluyen.²

Otra caracterización de la accountability es la que distingue entre perspectivas substancialistas y perspectivas relacionales (Eyben 2008). La perspectiva substancialista implica un énfasis en mecanismos contractuales para asegurar la existencia de accountability. Desde perspectivas relacionales, la accountability es percibida como una forma particular de relaciones sociales modificadas por contextos y trayectorias históricas específicas. En ellas, el poder y la significación de la política local y global son importantes (Eyben 2008: 20). Otro de los debates clave en los que se enmarca la discusión sobre accountability es el papel que ésta juega, o debería jugar, en sistemas y procesos como la democracia representativa, la democracia participativa u otros sistemas de gobernanza democrática. En esta línea, accountability puede comprenderse como una abreviación de la expresión **accountability democrática**, implicando la rendición de cuentas a la ciudadanía y al marco de normas e instituciones sobre las que se estructura el sistema de gobernanza. A su vez, accountability puede también situarse en el marco de obligaciones y derechos democráticos, y, en general, con perspectivas basadas en derechos (Goetz and Jenkins 2005; Eyben and Ferguson 2004; Piron 2005). Los Enfoques al desarrollo Basados en Derechos utilizan los Derechos Humanos como marco para guiar y establecer las agendas de desarrollo (Nyamu-Musembi 2002; Moser et al. 2001) y, como tal, representan una apuesta para democratizar el desarrollo y la cooperación, de ahí el papel primordial que juega la accountability en ellos.³

Es conveniente también remarcar otras distinciones o caracterizaciones que son clave para comprender cómo el concepto está evolucionando. Por un lado, es posible diferenciar entre accountability de jure y de facto ya que, como resaltan Goetz y Jenkins (2005), en el mundo real a menudo existe la diferencia entre quien tiene que rendir cuentas en base a una ley o

² Grupo de Estudios en Desarrollo, Cooperación Internacional y Ética Aplicada. Universidad Politécnica de Valencia. Los Discursos de la “Accountability” en el Sistema de Cooperación Español.

<https://www.upv.es/contenidos/GEDCE/infoweb/gedce/info/U0496055.pdf> Consultada 27.01.2015

³ Ídem.

un procedimiento aceptado, y quien debe hacerlo porque un poder práctico puede imponerle una sanción. Otra cuestión a considerar al analizar sistemas de accountability es la diferencia entre la ex post y la ex ante. Así, si tradicionalmente la accountability es vista como una explicación en retrospectiva de acciones pasadas (ex post), otras visiones más radicales plantean la información pública de acciones antes de realizarse, y promueven la implicación ciudadana en base a procesos de consulta y deliberación (ex ante) (Newell and Wheeler 2006). Otra de las aclaraciones realizadas por Newell y Wheeler (2006) es que accountability no es sinónimo de responsiveness (en cuanto a estar abierto a escuchar) ni de responsabilidad (más ligada a una subjetividad moral, que no tiene por qué ser requerida técnicamente o legalmente).

Con relación a los actores, las perspectivas tradicionales y más convencionales entienden la accountability como una forma de proporcionar a la ciudadanía los medios para controlar el comportamiento de los actores a los que ha delegado el poder. Así, éstas toman como actor principal al Estado (políticos, funcionarios y técnicos o instituciones públicas). Desde estas perspectivas centradas en el Estado, éste se relaciona y debe rendir cuentas a su ciudadanía (lo que se denomina accountability vertical, donde los procesos electorales son una de las formas clásicas). También se contempla que el Estado rinda cuentas mediante sistemas de accountability horizontales, que consisten en relaciones formales dentro del mismo aparato del Estado. Sin embargo, concepciones más amplias que toman en cuenta la reconfiguración de las relaciones de poder entre todos los actores del desarrollo, nos llevan a comprender la accountability vertical como aquella que atañe a un actor rindiendo cuentas hacia otro, desde una relación de poder desigual. La accountability horizontal, por otro lado, caracterizará la rendición de cuentas voluntaria o autoimpuesta entre actores que no tienen entre sí diferencias significativas de poder.⁴

Nuevamente, en su detallado análisis sobre la transformación de la accountability, Goetz y Jenkins (2005: 9) nos proporcionan una distinción útil en relación a los actores: el agent (el obligado a rendir cuentas) entendido como el término legal referido a aquél al cual se le ha

⁴ Ídem.

delegado poder: apoderado o representante; y el seeker (aquel que tiene el derecho a pedir accountability) que es la fuente legítima del poder o poderdante. Desde su punto de vista, la distinción anterior es enormemente fluida, ya que hay muchas instituciones que tienen o juegan en los sistemas de accountability el doble rol. A su vez, remarcan que un elemento clave de la nueva agenda de la accountability es la reasignación de roles entre los actores en las relaciones de accountability.⁵

La gestión de los recursos públicos es una función donde la separación de facultades y el sistema de controles y contrapesos se necesita y justifica plenamente. Esta función incluye varias etapas que empiezan meses antes del inicio del año fiscal cuyos recursos financieros se están presupuestando, el ciclo del ejercicio del presupuesto público empieza con una evaluación de los logros obtenidos en el ciclo presupuestal anterior. Dicha actividad es realizada con el objetivo de cuantificar los avances y los pendientes del año presupuestal que termina y efectuar a partir de allí, el planteamiento de los nuevos objetivos y metas que habrán de intentarse en el año siguiente. Una vez definidos los objetivos y metas para el siguiente año fiscal, es necesario estimar los recursos presupuestales que habrán de requerirse para la operación eficiente del gobierno y para la realización de los diferentes programas públicos, integrando el monto presupuestal solicitado. La solicitud de presupuesto es enviada al poder legislativo para análisis y discusión.

Normalmente en esta etapa del proceso presupuestal, se genera un intenso intercambio de opiniones y puntos de vista entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo acerca de la pertinencia de los recursos presupuestales solicitados para la operación del gobierno y para la realización de los programas públicos. Por lo general y como resultado de dicho debate, el presupuesto solicitado por el Ejecutivo es ajustado en mayor o menor medida a través de aumentos y disminuciones de las partidas presupuestales, para tomar en cuenta las opiniones y puntos de vista de las diferentes fracciones parlamentarias representadas en el poder legislativo y proceder a la autorización del mismo. Con el presupuesto autorizado por el poder legislativo y una vez publicado en los medios de comunicación apropiados, se

⁵ Ídem.

incorpora en los sistemas de información correspondientes y se procede a ejercer dichos recursos en los programas y proyectos autorizados, privilegiando en todo momento el cumplimiento de las leyes aplicables, la eficiencia y la transparencia.

Al finalizar el año fiscal, el Poder Ejecutivo (en el caso de Estados Unidos) o el Tribunal de Cuentas (caso Alemania) realizan el proceso de rendición de cuentas a la comunidad y, mediante las instancias de fiscalización correspondientes, al Poder Legislativo. Es precisamente en dicha instancia donde se procede a la verificación de la correcta utilización de los recursos presupuestales y a la evaluación de los logros obtenidos con los recursos presupuestales asignados. La evaluación mencionada dictaminará si el ejercicio de los recursos públicos ha sido para los fines estipulados y de acuerdo a los ordenamientos legales correspondientes y someterá un informe o dictamen a la consideración del poder legislativo respectivo, quien por lo general tiene la facultad constitucional de fiscalizar el ejercicio del presupuesto.

En dicha instancia, se analizará la evidencia identificada por la entidad de fiscalización superior y en función de lo anterior, la cuenta pública sería aprobada o, si acaso se hubieran encontrado desviaciones materialmente relevantes en el ejercicio del presupuesto, sería rechazada. En este último caso, se identificarían a los presuntos responsables de las irregularidades detectadas, se determinarían las sanciones correspondientes y se turnarían a los órganos facultados para ejecutarlas. En cualquier caso, la información derivada de la fiscalización del presupuesto público servirá para verificar avances y logros reportados por las diferentes instancias gubernamentales y su informe será un poderoso insumo para que el poder legislativo pueda evaluar las nuevas metas y objetivos planteados por el poder ejecutivo para el ciclo presupuestal siguiente.

Uno de los pasos del ciclo presupuestal⁶ que debería aportar la mayor cantidad de información relevante tanto para evaluar el ejercicio del presupuesto y el desempeño del gobierno en el pasado como para fijar nuevas metas y hacer nuevas asignaciones

⁶ http://www.shcp.gob.mx/INGRESOS/Ingresos_ley/2014/iniciativa_lif_2014.pdf. Consultada el 03 de febrero de 2015.

presupuestales en el futuro, es la rendición de cuentas. En consecuencia, contar con una eficiente rendición de cuentas y con instituciones, procesos y estructuras que verdaderamente reflejen el sistema de controles y contrapesos, es un factor crítico para configurar un gobierno eficiente y una mayor transparencia en la acción gubernamental.

De los conceptos básicos de separación de funciones y del de pesos y contrapesos se han derivado diversas acepciones del término rendición de cuentas en los que se destacan los conceptos de informar y sancionar. McLean (2002) ha afirmado que la rendición de cuentas es el mecanismo por el cual los representantes dan cuenta y responden frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúan como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y aceptan responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño. Schedler, aborda el concepto de rendición de cuentas de forma dual al destacar la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (answerability) a la vez que destaca la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (enforcement).

Por su parte, Luis F. Aguilar (2006) aborda la rendición de cuentas desde la perspectiva de la obligatoriedad al destacar el compromiso del funcionario público de estar disponible para ser requerido a informar acerca del cumplimiento de sus responsabilidades, al igual que Schedler, quien menciona que un funcionario público está obligado a informar sobre sus acciones y decisiones, justificarlas, y sufrir el castigo correspondiente en el caso de una mala conducta. En síntesis, independientemente de los énfasis que diferentes autores puedan dar al concepto de rendición de cuentas, estaremos de acuerdo en que la rendición de cuentas, tal y como lo menciona Wences (2010), es el proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los gobernados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes.

2. Federalismo y relaciones intergubernamentales

La fiscalización es un proceso del Estado, por eso hay que considerar la caracterización territorial y política del mismo, ya que de ahí derivan diferentes niveles de conflicto, cooperación e intercambio. En los casos de estudio, se trata de países definidos constitucionalmente como federales, por ello, es muy importante considerar la puntuación de las teorías que tiene que ver con las relaciones intergubernamentales. El concepto de las Relaciones InterGubernamentales (RIG) surge en los años treinta en Estados Unidos y su interés por el estudio comparado se inicia a finales de los setenta, las RIG se refieren al análisis y comprensión del conjunto de interacciones entre unidades (Bañon,1997: 125-127). Su noción se identifica a partir de un importante contingente de actividades o interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación (William, 1960: 3).

Conceptualmente en Francia se describen a las RIG como el conjunto de conductas interactivas que ligan a los funcionarios públicos nacionales con los electos locales y representantes de los departamentos. En Inglaterra se definen como una serie de reglas de juego que incluyen, entre otras, el pragmatismo, la justicia, el compromiso, la despolitización y la confianza; en Alemania se definen como un proceso que supone la transformación del federalismo tradicional en la elaboración conjunta de políticas, donde los actores pertenecientes a los tres niveles de gobierno persiguen sus propios intereses de forma interactiva en el marco del desarrollo de políticas públicas (Bañon,1997: 127-128).

La naturaleza conceptual de las RIG, hace hincapié en importantes términos que permiten su comprensión y explicación para identificar desde el punto de vista del análisis político, administrativo y social, en qué momento aparecen o son necesarias, los fines y factores que influyen en su formulación, así como las diferentes formas en que se hacen presentes, hablese de la interacción, vinculación, participación, conductas interactivas, reglas o procesos; mismos que frecuentemente requieren indistintos procesos de coordinación y gestión gubernamental, que promueven la participación, cooperación o colaboración de dos o más ámbitos de gobierno.

Sin embargo hay otros elementos condicionantes en el desarrollo de las RIG y se refieren a las capacidades en materia: política, de gestión, económica, de visión, conocimientos y liderazgo que tengan fundamentalmente las autoridades públicas, pero sobre todo de la

voluntad que decidan dar como gobierno en dichos procesos, pues las RIG requieren de compromisos más allá de lo constitucionalmente aceptado, en virtud de que los problemas sociales han rebasado la capacidad de los gobiernos, por lo que éstos tienen que diseñar modelos, estrategias, políticas o convenios que les brinden más posibilidades de atender las demandas ciudadanas, eficientar su actividad administrativa, repensar sus canales de comunicación e información para la negociación política-administrativa y buscar constantemente consensos intergubernamentales, independientemente de las políticas partidistas.

En este orden de ideas, a consecuencia de los conceptos que se tienen respecto a las RIG se observa que en la capacidad de intercambio previo convenio, existen otros factores o ingredientes para su efectividad como son: la negociación política permanente y a largo plazo, la concatenación de las diversas capacidades jurídicas, las relaciones interpersonales de los funcionarios participantes, mecanismos de comunicación, sistemas de convenios, voluntad política y esquemas de evaluación.

El análisis de las RIG permite comprender que tanto las relaciones humanas como las actitudes de participación o los grados de compromiso, son también variables condicionantes en el proceso de su realización, en la medida en que las actividades administrativas o prestación de servicios públicos por mencionar algunas, se diseñen bajo esquemas intergubernamentales, hará gobiernos más eficientes y eficaces.

En este proceso de igual manera, las características de las RIG aportan y enriquecen a los gobiernos, en cuanto se suscitan una multiplicidad de relaciones que buscan el aprovechamiento de recursos, mejoramiento de los servicios públicos, reducir costos y resolver diferentes problemáticas que la población tiene, al respecto Deil Wrigt advierte que las RIG propician una amplia variedad de relaciones, que incluso trascienden a las que se reconocen a nivel constitucional, es decir, las que se dan entre: Federación-Estado-Municipio; Municipio-Estado-Federación; Estado-Municipio-Federación; Estado-Federación-Municipio; Federación-Municipio-Estado; Federación-Estado-Estado; Estado-Estado-Federación; Municipio-Municipio-Estado y Municipio-Municipio-Federación.

Tales combinaciones amplían indudablemente las fronteras de acción de los gobiernos para incrementar y mejorar su capacidad de atención de demandas y servicios públicos, pero

también hacer frente a sus limitantes de infraestructura, presupuesto y capital humano especializado, donde la clave está en negociar a través de distintas maneras, pero siempre aportando lo que este en sus posibilidades, es decir, se trata de un proceso de intercambio visto a largo plazo, que generalmente recae en acuerdos, convenios o tratados, mismos que es necesario, formalizar estableciendo obligaciones y derechos, por medio de un acto jurídico de negociación, en este sentido lo imperativo desde el punto de vista gubernamental, gira en torno a la voluntad o disposición de gobernar con modelos, políticas públicas, planes y programas bajo esquemas intergubernamentales para ampliar la cobertura de atención a problemas de manera colegiada y global, sumando esfuerzos humanos y materiales, poder de mando y de autoridad.

Por otra parte el estudio de las RIG denota características desde su naturaleza técnica, administrativa y jurídica. En el primer caso se distinguen por las fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones que proceden de diversos ámbitos de gobierno para el logro de objetivos.

Administrativa: inciden en la toma de decisiones, la racionalidad de la acción ante la rigidez de la norma, las posibilidades de descentralización, el reto de desarrollar funciones delegadas, desconcentradas o descentralizadas, la administración multidimensional, la discrecionalidad de la información, la organización intercambiada y la formación o consolidación de redes de coordinación y gestión.

Jurídica: da énfasis en hacer valer la personalidad jurídica de los gobiernos, toman como parámetro la distribución de competencias, los criterios de autonomía y soberanía de los Estados se amplían en otros de autonomía política circunscrita a las líneas de acción de los gobiernos, derivan de actos jurídicos-administrativos (convenios, acuerdos, contratos, concesiones o pactos) e incorporan mecanismos de inducción y consenso social.

Robert Agranoff (1986) señala lo siguiente sobre las características de las RIG: Trascienden las pautas de actuación gubernamental; importancia del elemento humano; las relaciones entre empleados públicos suponen un contacto continuo e intercambio de información; cualquier empleado público es al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones; su vinculación a las políticas públicas (Merino, 1992: 182).

De tales características se visualiza la dimensión política, social, institucional, jurídica e interpersonal de las RIG y por ende la necesidad prioritaria de reactivarlas en el manejo de los asuntos públicos, pues se presume que indudablemente los beneficios institucionales, sociales, políticos y económicos serán mayores, siempre y cuando se lleven a cabo en un mutuo compromiso individual y colectivo, con satisfacciones a los interesados que están participando, buscando ser lo más justos en términos de la distribución de tareas y el mejor resultado para todos.

El Estado es constituido mediante un pacto o acuerdo entre las partes federadas, el federalismo contiene en su organización política y administrativa por lo menos dos ámbitos de gobierno, cada cual con una distribución determinada de atribuciones y responsabilidades públicas (Guillén, 1999: 13-26).

En el federalismo se encuentra el límite y alcance del desarrollo de las relaciones intergubernamentales porque está implícito, no sólo la distribución de atribuciones entre federación, estados y municipios sino a su vez la pertenencia a un sistema federal, lo que implica la existencia de relaciones de subordinación y dependencia, con rasgos de autonomía y soberanía, que al final son producto de la forma de gobierno que opera en Alemania y Estados Unidos, al constituirse en una república representativa, democrática y federal.

Todavía están pendientes la consolidación de la democracia institucional, del federalismo y de la representación política, pues un sistema presidencial fuertemente centralizado y un sistema representativo precariamente articulado, han impedido que la vida federal alcance su plenitud (Valadés, 2004: 17).

Tal parece que las bondades del federalismo son pocas desde el punto de vista político, económico y administrativo, sin embargo la idea no es resolver esta polémica, sino observar como las RIG son consecuencia de tal federalismo, en la medida que surgen en el seno de este sistema y además tienen la tarea titánica de desarrollar relaciones, entre los órganos de gobierno para que el Estado cumpla con sus propósitos, bajo formulas intergubernamentales.

3. Coordinación, conflicto y diseño de políticas públicas (Subirats)

Lo primero que podemos constatar al abordar el estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas (o implementación si aceptamos el anglicismo) es lo reciente de su aparición en la literatura especializada. Como ha destacado un autor británico, Gunn (1978), parecía que con anterioridad los especialistas se hubieran obsesionado con la formulación de las políticas, dejando los «detalles prácticos» a los administradores.

Sin duda podríamos encontrar algunos precedentes de estudios sobre la eficacia y la valoración de determinadas actuaciones públicas, y quizás el ejemplo más citado sea el trabajo de Selznik sobre la Tennessee Valley Authority, que data de finales de los cuarenta (SELZNIK, 1949).

Pero existe un acuerdo general en centrar la aparición, en abundancia y calidad, de este tipo de literatura y de preocupación a principios de los años setenta, a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson («Nueva Frontera», «Gran Sociedad»), calificadas de «brillantes obras de ingeniería social» (LEVIN-FERMAN 1985), pero alejadas de las graves dificultades que comportaba su puesta en práctica.

Posteriormente se pudo comprobar cómo el cambio de administración en los Estados Unidos, de demócrata a republicana, no implicaba una mejora sustancial en los niveles de eficacia de las políticas emprendidas. Pero quedó ya en pie una nueva manera de abordar la problemática de los programas o políticas públicas («public policy»). El trabajo pionero y sin duda más citado entre los estudiosos de la llamada «implementation research» es el realizado por Wildavsky y Pressman en 1973, que bajo el título genérico de Implementation llevaba como subtítulo todo un resumen de las conclusiones a las que llegaron: «Cómo las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland, o por qué es sorprendente que los programas federales puedan llegar a funcionar aunque sólo sea un poco».

Los autores se referían a un programa de ayudas federales a la población de Oakland para mejorar la situación de los sectores sociales más marginados. Pero lo más importante de sus reflexiones no fue la constatación de un fracaso, sino la necesidad de plantearse el

problema de la puesta en práctica de las políticas públicas de manera específica, separándolo de la fase de la toma de decisiones.

Se estaba, de hecho, asistiendo a un cierto cambio en las orientaciones de aquellos que habían hecho de la Administración Pública su objeto de estudio. Si por un lado existían crecientes dificultades para describir adecuadamente una estructura administrativa y unos mecanismos de intervención pública cada vez más complejos, existía asimismo un profundo malestar frente a la considerable distancia, constantemente presente, entre los objetivos previstos por la «leadership» o dirección política y los resultados que los servicios públicos obtenían.

Si a esa sensación añadimos las crecientes dificultades económicas que la crisis desencadenada en los años setenta provocaba, tendremos algunas referencias más concretas que nos permitan explicar la gran expansión de ese campo de análisis.

En efecto, no se trataba ya sólo de superar los obstáculos que se contraponían a la consecución de determinados objetivos, sino el de maximizar la eficiencia de los servicios públicos, o lo que es lo mismo, conseguir los máximos resultados con los menores recursos posibles.

Estas consideraciones que conectan el estudio y el desarrollo del análisis de las políticas públicas con las esperanzas defraudadas de los reformadores sociales de los sesenta o con las exigencias de las políticas económicas anti-inflacionistas o neoliberales, no tienen sólo un valor cognoscitivo, sino que facilitan el entender mejor el cambio de perspectiva producido desde posiciones racionalistas a visiones, por así llamarlas, más incrementalistas y escépticas.

Deberíamos, ante todo, acercarnos a la definición del término más comúnmente utilizado «implementation- (que plantea ya dificultades en su misma traducción). No podemos simplemente afirmar que se trata de ejecutar un programa. Ejecutar tiene unas connotaciones de automaticidad que los estudios realizados en esa área demuestran que está muy lejos de ser realidad (DENTE, 1984; LEVIN-FERMAN, 1985).

Hay quien ha intentado simplificar ese problema con la identificación entre «implernentation- y «un acercarse a los objetivos» (W. I. JENKINS, 1978, p. 204), cuando de hecho en el proceso «implementador» son muchas las acciones o situaciones que nos

alejan de esos objetivos programados. Una primera aproximación satisfactoria podría ser la que nos dan Pressman y Wildavsky, al definir la puesta en práctica de las políticas públicas como «el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos» (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, p. XXI).

Nos interesaría, por tanto, el proceso que sigue a la formulación y adopción inicial de una determinada política. La decisión procede de los diversos organismos o personas del legislativo o del ejecutivo estatutariamente capacitados para hacerlo. En uno de los trabajos pioneros en este tipo de estudios, Bardach encabezaba su obra *The Implementation Game* con el expresivo subtítulo «¿Qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?» (BARDACH, 1977), para enfatizar precisamente la voluntad de llenar ese tremendo vacío entre la decisión política o normativa y la (hipótesis) evaluación de los resultados obtenidos.

En la definición de Pressman y Wildavsky se pone el acento no tanto en la interacción entre objetivos y resultados, sino en el proceso a través del cual se identifican los objetivos (el programa, la agenda) y las acciones emprendidas (también desde el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos. Pressman y Wildavsky lo describen así: hipótesis, si x se realiza en el tiempo

Implementar o poner en práctica será, en otras palabras, «aplicar un programa de acción a un problema planteado» (THOENIG, 1985, p. 30). Mientras que la «implementation research» será el estudio sistemático de la actividad de puesta en práctica con el fin de individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas en resultados.

Es una orientación que se distingue de los estudios de evaluación por su mayor énfasis en los aspectos causales de los éxitos o fracasos en la puesta en práctica de las políticas públicas y no tanto en los aspectos cuantitativos.

Ello produce una mayor riqueza en el análisis al introducir todos los posibles factores que ayuden a establecer el rendimiento político-administrativo del sistema, pero provoca, aparentemente, una menor precisión técnica y formalización de los modelos utilizados.

Los métodos de la «evaluation research» parten sobre todo de la utilización de técnicas estadísticas, de psicología experimental y de la economía. Mientras que los estudios sobre la puesta en práctica se han desarrollado sobre todo entre los especialistas de la Ciencia Política y de la Administración, aunque, sin duda, no se trata de cotos cerrados como lo demuestran los constantes trabajos interdisciplinares en uno y otro campo.

Veamos ahora cuál ha sido la evolución de este tipo de estudios, qué orientaciones se han dado y cuál es su actual problemática. Resulta ya convencional referirse ante todo al estudio pionero de Pressman y Wildavsky al que hemos ido aludiendo. De hecho lo realmente nuevo era el uso del término «implementation». que haría fortuna, porque ya hemos mencionado algunos precedentes. Su trabajo fue más allá de los límites tradicionales de los estudios de Administración Pública, permitiendo el surgimiento de un nuevo campo de investigación.

Ellos situaron su principal foco de interés en «la complejidad de la acción conjunta», ejemplificándolo en la enorme cantidad de órganos de la Administración, niveles de gobierno y grupos afectados que estaban inmersos en todo proceso de puesta en práctica de un programa, y sin cuyo 'asentimiento o incluso sin cuya colaboración activa no podían alcanzarse los objetivos previstos.

De esta manera subrayaron el papel específico de la «implementation research» en el análisis de las relaciones intergubernamentales y los entramados de intereses que siempre rodean todo programa de actuación pública.

Por otra parte, Pressman y Wildavsky escogieron como variable dependiente no la conducta o las decisiones de los órganos de la Administración que debían poner en práctica el programa previsto, sino los resultados conseguidos por esa política. De este modo encontraban en el programa la variable crítica explicatoria.

Así en el caso del programa a aplicar en Oakland se partía de la premisa de que la creación de nuevos puestos de trabajo sería uno de los efectos de un plan de inversión pública a desarrollar en la localidad. Pressman y Wildavsky concluyen su análisis con la consideración de que si bien este tipo de planteamiento general puede aplicarse con éxito relativo en zonas menos desarrolladas del país, difícilmente puede conseguirse llegar a los

objetivos planteados en una zona tan altamente desarrollada como la bahía de San Francisco, que requiere una afinación de objetivos mucho mayor.

Destacan cómo el instrumental analítico de la situación económica era muy deficiente, pero a esas deficiencias deberían unirse la gran cantidad de actores y sujetos administrativos, económicos y políticos implicados en el proceso de puesto en práctica, lo que haría más comprensible el fracaso o retraso en la consecución de los objetivos programados. Pressman y Wildavsky llegan a señalar en el capítulo clave del libro la necesidad que se alcanzaran no menos de setenta acuerdos para que obtuviera resultados óptimos, por lo que si partimos de que se llegara a acuerdos satisfactorios en el 95 por 100 de los casos da una probabilidad total de sólo el 4 por 1.000 (PRESSMAN-WILDAVSKY, 1973, pp. 107-108).

Así, a pesar de que los órganos administrativos actuaron de manera consistente con los objetivos legalmente establecidos, los resultados obtenidos fueron muy mediocres, ya que el programa partía de una consideración equivocada de los factores y actores que influían en el proceso de puesta en práctica. Y ello pone de relieve la concepción que en aquel momento tenían Pressman y Wildavsky de la implementación: un proceso de relación entre diversos actores, preestructurado en el programa, y que cuanto mayor sea el número de actores afectado menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos.

No muy diferente es el planteamiento de Bardach, en *The Implementation Game*, años más tarde, cuando trata de analizar la puesta en práctica de una nueva legislación sobre deshospitalización de enfermos mentales en el Estado de California. Bardach pone un mayor énfasis en la falta de control del proceso de la puesta en práctica por parte de los que toman las decisiones, en su caso los legisladores (recordemos que el subtítulo de su obra es «¿Qué pasa después de que un proyecto se convierte en ley?»).

Describe el proceso de puesta en práctica como un proceso de reunión, de concurrencia o de ensamblaje de los diversos elementos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático. Elementos que, al mismo tiempo, desarrollan un cierto número de «juegos» (o partidas) entre sí (a pesar de su débil o tangencial conexión), en el curso de los cuales los mencionados elementos son concedidos o negados al proceso de reunión o concurrencia en curso a partir de determinadas condiciones.

A pesar de que Bardach es consciente de las dificultades que existen para construir una teoría general de la «implementation». dadas las «características fundamentales y confusas del mundo real» (BARDACH, 1977, p. 57), piensa que la metáfora del juego puede ser operativa al permitir una serie de tipologías sobre el tipo de actores afectados, el tipo de reglas, etc. Permitiendo todo ello construir programas más «implementables».

A partir de su estudio, y en una perspectiva ya más prescriptiva, Bardach enumera tres tipos de estrategias posibles para un «entrepreneur- político:

La importancia de la mediación y la persuasión en todo proceso de puesta en práctica.

La necesidad de contar con el «apoyo» del conjunto de decisores que ostentan la legitimidad política. y /o el tomar las precauciones necesarias en el momento de formular el programa para evitar en lo posible los «cuellos de botella» posteriores.

De estas telegráficas observaciones sobre dos de los textos básicos y pioneros de la «implementation research- surgen algunos elementos importantes. El énfasis que esos estudios ponen en el análisis de fracasos de puesta en práctica de políticas públicas y su orientación, más prescriptiva que cognoscitiva.

Pero más relevantes pueden ser la caracterización de los procesos de implementación o puesta en práctica como procesos interorganizativos y la consideración de la negociación entre los actores como variable clave.

Es así como podremos entender el giro que esos estudios provocan en la literatura y los trabajos de Administración Pública, al poner el énfasis en los aspectos y en las modalidades de negociación formal o informal dentro del proceso de puesta en práctica o «actuación administrativa» de las políticas públicas. Y ello resulta claro, no solamente en países anglosajones, sino que rápidamente se constata su utilidad también en otros países donde los mecanismos oficiales de actuación pública se caracterizan por ser formalmente de tipo autoritario y jerárquico, pero que de hecho usan igualmente y con intensidad creciente los mecanismos negociadores no formalmente establecidos ni previstos (véanse los estudios de HUCKE, 1978, para Alemania Federal; de PADIOLEU, 1982 o JOBERT-MuLLER, 1987 en Francia, o los de DENTE, 1987, en Italia entre otros).

4. Una nueva perspectiva de análisis

En esa línea surgieron metodologías alternativas que pretendían cambiar la perspectiva de análisis. Se trataría de reconstruir los efectos de la política a estudiar, en términos de impacto.

Intentando determinar cuántos de esos impactos pueden explicarse por la actuación de las agencias administrativas implementadoras, y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública examinada. (¿Cómo determinar, desde arriba, por ejemplo, si la menor polución de determinadas industrias responde a su respuesta positiva ante una política antipolucionadora de una determinada Oficina de Medio Ambiente, o si responde más bien al cambio de la política energética de las industrias ante las medidas tomadas por el Departamento de Energía?).

Así convendría partir del impacto producido, para ir progresivamente «subiendo» hasta la decisión, tomando primero en consideración las interacciones entre los órganos administrativos y los sujetos externos que se ven afectados por la política a aplicar. Para ver, de esta forma, si las características específicas de las diversas «clientelas» administrativas determinan relaciones de tipo diferente con las burocracias implementadoras, sea en el contenido, sea en la manera de aplicar la política.

Posteriormente debería averiguarse hasta qué punto los responsables «terminales» de la puesta en práctica de la política han visto influenciada su actuación por el hecho de estar insertos en la cadena decisional propia de la política en cuestión, o hasta qué punto ha influido en su quehacer el universo de motivaciones e intereses específicos de los propios funcionarios o de los órganos administrativos implicados.

Finalmente, en ese proceso hacia «arriba», debería aclararse en qué medida el programa de actuación «oficial», con su conjunto de objetivos, normas procedimentales, recursos, etc., ha influenciado efectivamente los resultados finales de la política.

Cambia, como vemos, la perspectiva. En el modelo anterior

(«arriba-abajo») se partía de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implicaba que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar o de las regulaciones

concretas, se «conformasen» con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas.

Aquí se viene a plantear otra hipótesis, que la «performance» no depende sólo de la «conformance» (BARRETT-FUDGE, 1981), sino de otros factores no previstos o que no están a disposición de los que «deciden».

Esta perspectiva de «abajo a arriba» puede resultar herética para aquellos que asumen con todas sus consecuencias normativas el modelo burocrático-weberiano, y, por tanto atribuyan a las diversas normativas o regulaciones específicas un valor trascendente. En realidad sólo es necesario un mínimo «aterrizaje» en la realidad administrativa o política para darse cuenta de los constantes artilugios y piruetas legales necesarias para hacer coincidir las disposiciones normativas con los medios para obtener algún avance.

Ese arte de «ir tirando», de «arranqarsi» (CASSESSE, 1982) o que Lindblom definió con anterioridad como «muddling through» (LINDBLOM, 1959), se ha configurado ya como una modalidad típica en la acción de gobierno de nuestro días, y más en realidades donde los diversos niveles de gobierno, o los protagonistas más directos, políticos o burócratas, responden a lógicas y racionalidades muy distintas.

Podría parecer, de entrada, que lo que cambia esencialmente entre el modelo «arriba-abajo» y de «abajo-arriba» es el procedimiento de análisis. Se pasaría de un procedimiento inductivo a uno deductivo. Pero hay algo más. Ante todo, este tipo de aproximación permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos observados con un ahorro importante de energías, en el sentido de que sólo será necesario seguir aquellos aspectos que vayan destacándose por sí mismos en la realidad empírica analizada, llenando de contenido la variable «ambiental» a la que aludíamos en el esquema «arriba-abajo» presentado, y permitiendo conocer la incidencia de otras políticas públicas en el sector observado.

Por otro lado, al analizar desde su misma base las motivaciones y el universo de valores propio de los funcionarios y de los administradores implicados permite colocar en el nivel analítico los procesos a los que ya hemos aludido de «muddling through», y de suplencia voluntaria a las posibles insuficiencias de los programas normativos o de las estructuras administrativas.

Lo que parece indudable es que ese tipo de fenómenos se dan. Se trataría ahora de averiguar qué elementos los determinan y en qué condiciones resultan eficaces. También este tipo de aproximación al fenómeno de puesta en práctica de las políticas públicas permite hasta cierto punto encontrar las restricciones o limitaciones básicas en que se mueven las agencias u órganos administrativos (y demás actores implicados), que coartan de alguna manera su campo de actuación, superando así la falsa polémica entre administración que sólo actúa por mecanismos de automatismo jerárquico y administración con plena libertad de acción. Se podría ir encontrando así el «espacio» disponible en toda actuación implementadora (que sin duda puede variar en cada caso).

Puede resultar también significativo averiguar en este proceso hacia la norma resultante del proceso de decisión, cuáles de sus componentes programáticas actúan positivamente en el proceso implementador, cuáles pueden resultar negativas o paralizantes, y cuáles, en definitiva, resultan indiferentes.

Se comenta muchas veces que tal o cual ley tiene más de manifiesto que de programa de actuación, se menciona en ocasiones la existencia de partes importantes de una ley inaplicadas, o se hace referencia a la falta de cobertura administrativa de tal o cual ley.

Recordarla aquí una de las pocas alusiones que encontramos en nuestra literatura sobre este tema, cuando el profesor Muñoz Machado aludía a las «leyes inútiles» y al problema de la «cobertura administrativa» (Muñoz MACHADO, 1984). Ese tipo de aproximación al proceso puede facilitar la detección de ese «problema general».

No puede tampoco olvidarse que en ese recorrido de abajo a arriba puede llegarse más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparatoria, ligando proceso de toma de decisiones y proceso de puesta en práctica. En ese escalón pueden encontrarse los intereses o actores que intervinieron en la fase decisoria y relacionar ese entramado con las posibles insuficiencias de la fase implementadora.

Normalmente hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación, decisión e implementación de la política pública, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica, a diferencia de las agencias o

estructuras administrativas que no tienen un fácil acceso a los niveles superiores de decisión.

Podríamos incluso aludir a la posibilidad de acudir a explicaciones de tipo estructural o institucional general para responder o ayudar a aclarar determinados problemas con que el analista puede tropezar en determinados procesos de implementación y que sólo pueden obtener una cierta explicación en ese marco político institucional o de sistema económico-social más general.

Ese tipo de aproximación a la problemática de la actuación de los poderes públicos parece, pues, bastante fructífera, a pesar de la relativa novedad de su aplicación. Los primeros estudios aparecidos al respecto (ELMORE, 1980; BARRET-FUDGE, 1981; HULL-HJERN, 1983; KNOEPFEL-WEIDNER, 1982) han contribuido a poner de relieve cómo muchos de los «fracasos» de las políticas públicas reformistas de los sesenta y setenta que sirvieron de punto de partida en los estudios sobre implementación eran en realidad problemas de desajuste entre la retórica política, los objetivos inscritos en los programas, los recursos movilizados y los procedimientos adoptados.

El mismo Wildavsky lo ha reconocido en un nuevo capítulo añadido recientemente (1983) a la tercera edición de su ya clásico *Implementation*. No se pueden realizar estudios de puesta en práctica centrados sólo en esa fase. Si se hace así se podría acabar considerando que lo que es bueno para la fase implementadora es necesariamente bueno para la política pública o para los intereses de los políticos. Y ello no siempre es así.

El concepto de «simplicidad» que manejaban Pressman y Wildavsky tenía esa debilidad. Se ajustaba difícilmente a la realidad. Es cierto, reconoce Wildavsky en su *postscriptum*, que es más difícil implementar políticas públicas complejas, pero a no ser que la racionalidad de los políticos cambie no es posible hacer políticas públicas simples o sencillas (BROWNE-WILDAVSKY, 1984, p. 234).

Será necesario, pues, superar visiones restrictivas del propio campo de análisis y entender que la formulación de la política, su puesta en práctica e incluso la evaluación de su impacto son fases interdependientes y cuya combinación constante ha de estar presente en el trabajo de los analistas. En ese sentido la aproximación «de abajo a arriba» facilita esa perspectiva.

A pesar de ello, su planteamiento no ha estado exento de críticas. Hogwood y Gunn en un reciente y valioso libro dedicado por entero al análisis de las políticas públicas (HOGWOOD-GUNN, 1984) consideran que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores ha de estar siempre dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los otros no la ostentan. Aunque admiten que en el caso de las relaciones entre gobierno central y gobierno local o regional la situación es distinta, al enfrentar en esos papeles a versiones distintas de una misma legitimidad democrática.

Su nota de atención resulta en todo caso interesante para no admitir como un mero dato la práctica que ellos califican de «guerrilla post legislativa» por parte de los órganos u organizaciones administrativas implementadoras, dirigida a modificar o redimensionar los parámetros de la política formulada, cuando ello tendría, al menos, unos claros límites de carácter legal o constitucional.

Lo que parece indudable es que las diferentes aproximaciones que se han ido dando en esos años al campo de análisis de las políticas públicas han enriquecido notablemente las aportaciones de los primeros trabajos y hoy se tiende más a considerar determinados aspectos específicos en base a estudios empíricos que no a formular modelos generales como los aquí descritos, que en todo caso han permitido enriquecer la perspectiva de análisis.

La tendencia general pone el acento hoy en la necesidad de aprender de lo que se ha hecho. Aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos. De aquellas políticas que han logrado algún grado de satisfacción de sus objetivos. En el fondo se es cada' vez más consciente de que los análisis de las políticas públicas y el estudio de los problemas de puesta en práctica de las mismas es sobre todo un proceso de aprendizaje.

El punto de partida es la formulación de la política (la fase pre-implementadora), los resultados de la misma es el punto de llegada (la fase post-implementación), y en su comparación reside el perpetuo objetivo del cálculo del analista de las políticas públicas. El grado en que el diseño original, los objetivos, han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador representa el nivel de «aprendizaje» conseguido durante el mismo. Y en ese «aprendizaje», en esa redefinición de los objetivos de partida, han podido influir muchos

factores: las características del lugar donde el servicio público se presta, la manera como se intercomunica la comunidad afectada, la relación entre los distintos niveles administrativos que intervienen, etc. Y es en ese terreno en el que recientemente se han elaborado trabajos sobre los que convendría detenerse.

4. Otros problemas de la fase implementadora. El concepto de «policy network» y las relaciones intergubernamentales

Como ya hemos mencionado anteriormente no puede sostenerse realmente que exista una clara y neta separación entre formuladores de una política, órganos y sujetos que han de ponerla en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados.

En el proceso de elaboración de la política han influido Sin duda aquellos grupos que pueden resultar afectados o que quieren «conducirla» en uno o en otro sentido. Pero en el proceso implementador existe también esa negociación y oomprorruso. manteniendo un continuum formulación-implementación-redefinición al que aludíamos como proceso de aprendizaje o de test de las políticas públicas.

En esa perspectiva, podría resultar útil tomar como unidad de estudio una construcción analítica capaz de incluir a todos los sujetos públicos y privados que toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema, manteniendo una serie de limitaciones o compromisos comunes, partiendo de una intercomunicación e información mutua suficiente

Este concepto de entramado («network») o de comunidad que afecta y resulta afectada por la política concreta que se analiza, como unidad de análisis, resulta contradictorio con la tradición administrativista que tiende a unificar bajo grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas. La realidad no acostumbra a admitir simplificaciones del tipo un actor, un objetivo.

El proceso de implementación, como el proceso de elaboración de las políticas públicas, envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos Y otros intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar «policy network» o «policy community», es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que

hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la «calidad» de la política aplicada y la efectividad de su implementación (MAYNTZ, 1978; SCHNEIDER, 1987).

Cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas, Y distinguibles entre sí por los cortes en la estructura presupuestaria general de que dependen.

Sus intereses en el «network» variarán según su función económica o de servicio que realicen, el territorio, la relación cliente-grupo o el asesoramiento que generen.

Su afiliación diferirá también, según el peso del sector público y privado presente," y en relación a su adscripción a las élites político-administrativas, profesionales, sindicales o de usuario-cliente. Existirán interdependencias verticales y/o horizontales/ actuando las verticales en el interior del propio entramado, mientras las horizontales operan entre «networks» ocasionando conflictos o manteniendo el aislamiento.

Será también importante examinar la capacidad de control de los actores, que variará en relación al tipo Y' a la cantidad de recursos disponibles, lo que tendrá sus efectos asimismo en las mencionadas interdependencias.

Las ventajas que se derivan de la utilización de este concepto de «policy network» no se limitan a una mayor inclusión y tratamiento de la gran variedad de relaciones existentes en todo proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

Si ponemos el acento en el entramado, ello comporta una visión del centro decisor más abierta, no entendiéndolo como un todo homogéneo, e impide o perfecciona un tratamiento exclusivamente «de arriba a abajo», admitiendo que, por ejemplo, los actores locales pueden tener influencia en las políticas nacionales.

En efecto, uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas públicas es el relativo a las relaciones intergubernamentales, porque en muchos casos las políticas del gobierno central las ponen en práctica, no las agencias territoriales gubernamentales, sino los gobiernos regionales o locales.

Por otro lado, esas mismas instancias de gobierno inician por sí mismas determinadas actuaciones públicas. Todo ello hace preciso plantearse el complejo mundo de las políticas públicas dentro de lo que se ha calificado como el «gobierno de la fragmentación» (DENTE, 1985), donde coexisten entramados de relaciones e intereses diversos, de superposición de niveles y competencias de límites cada vez más imprecisos entre público y privado, con un resultado evidente: la explosión de las funciones y las políticas de los sistemas político-administrativos contemporáneos.

Cuando examinamos la gran variedad de instancias del sector público que actúan a la vez, desde los departamentos ministeriales a las autoridades locales, pasando por todo tipo de organizaciones cuasi-gubernamentales, nos damos cuenta de que no se puede en este campo hacer excesivas generalizaciones.

El objetivo plausible de cada organización al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener de las demás (RHODES, 1986). Los recursos difieren notablemente de una instancia organizativa a otra, lo que evidentemente provoca diferentes limitaciones.

Así, a pesar de que una organización gubernamental pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá realmente entre ellas será la de interdependencia. Como ya hemos mencionado anteriormente, no se puede defender en el mundo de las políticas públicas que la Administración Pública actúe con racionalidad unitaria y sin contradicciones internas (SCHARPF, 1978).

Al relacionar dos organismos públicos siempre habrá alguna cosa que uno quiera del otro. Y ello porque debemos partir de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda fase de formulación o implementación de un programa de actuación. Si son más de dos los organismos o agencias implicados, entonces la situación se complica porque los acuerdos o las alianzas pueden ser usados como palancas en la relación con los demás.

Si insistimos en la relación de interdependencia que existe, ello no puede hacernos olvidar que cada organismo tiene distintos recursos y distinto poder. Los recursos que más ordinariamente están en juego son autoridad, dinero, legitimación política (o recursos políticos), información y capacidad organizativa.

Y esos recursos se poseen de forma y en cantidades distintas en cada instancia organizativa. Por tanto, interdependencia no está reñida con asimetría de recursos y poder.

Por ejemplo, el gobierno central o algunos gobiernos regionales tienen a su disposición recursos legislativos, no disponibles para las autoridades locales. Y pueden usar ese poder para, por ejemplo, cambiar las reglas del juego, o incluso para eliminar un contrincante molesto (ese podría ser, por ejemplo y según algunas interpretaciones, el caso del «Greater London Council», eliminado en 1983 por el Gobierno de Thatcher, o el caso de la Corporación Metropolitana de Barcelona, disuelta por las nuevas Leyes de Ordenación Territorial de la Generalitat de Cataluña en 1987).

Pero a pesar de ello, sea cual sea la fuerza del gobierno central, siempre precisará, y dependerá por tanto, de las diferentes instancias de gobierno regional o local. Toda organización depende a nivel de recurso de otra y para alcanzar sus fines deberá intercambiar esos recursos. Puede, no obstante, producirse una coalición dominante (RHODES, 1986) que imponga ciertas reglas de juego y disponga de una cierta discrecionalidad.

Todo ello nos conduce a la necesidad de que en todo proceso de implementación se diseñe una estrategia que prevea la necesidad de la negociación y del acuerdo, o de la neutralización de las diferentes instancias organizativas afectadas, lo cual nos vuelve a llevar al concepto, fructífero desde nuestro punto de vista, de «policv netvork». (Subirats, 1992)

5. Instituciones y marco del desempeño de la administración pública

Aunque durante las últimas dos décadas se ha incrementado el número de iniciativas orientadas a evaluar el rendimiento de los empleados públicos, la existencia de diversidad de prácticas formales o informales de medir el rendimiento de estos colectivos profesionales se remonta a mucho antes. En el siglo III el filósofo chino Sin Yu criticaba la desviación de los mecanismos de estimación utilizados por la dinastía Wei indicando que “the Imperial Rate of Nine Grades seldom rates men according to their merits but always according to his likes and dislikes” (Patten, 1997: 352). Parece ser que desde hace ya bastantes siglos se ha cuestionado la objetividad de un instrumento orientado a evaluar, esto

es, a facilitar el establecimiento de juicios de valor, las aportaciones realizadas por los profesionales vinculados a una organización⁷.

En todo caso, en tanto que instrumento de gestión de los recursos humanos, la introducción de la evaluación del desempeño en el sector público se relaciona con la creciente influencia de referentes teóricos y corrientes de pensamiento que abogan por la incorporación de técnicas y prácticas del sector privado en la gestión pública.

Buena parte de estos referentes se enmarcaron dentro de las corrientes denominadas de la Nueva Gestión Pública (o New Public Management), ya reseñada ampliamente. Dos autores destacados en este ámbito, Ch. Hood y M. Jackson (1991), consideraron la Nueva Gestión Pública como un punto de vista acerca del diseño organizativo en el sector público, que caracterizaron como un argumento administrativo (conjunto de doctrinas y enfoques basados en valores administrativos) y como una filosofía administrativa aceptada, esto es, un clima de opinión para el establecimiento de la agenda de actuación de la reforma administrativa (Barzelay, 2001).

Desde las distintas acepciones de la Nueva Gestión Pública, se destacaron argumentos que se vinculan directamente con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de los empleados públicos. A modo de ejemplo de dichos enfoques cabe destacar (Villoria, 2000; Wright, 1997):

- situar el énfasis en los resultados y en el control de los rendimientos,
- mayor preocupación por la eficiencia y el valor generado con el dinero público
- mejor capacidad técnica de gestión mediante nuevas tecnologías de la información y mejora del seguimiento del rendimiento de las administraciones
- debilitamiento de la estructura estatutaria tradicional de la administración con la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento individual, mecanismos de reducción de plantillas o negociación colectiva sectorializada.

⁷ Kenneth A. Dubin y Miquel Salvador.

http://cisp.ie.edu/sites/all/themes/cisp/pdf/la_evaluacion_del_desempe%C3%B1o.pdf Consultada 27.01.2015

- reorganización de las estructuras, con sistemas más flexibles de organización, reducción de niveles intermedios, creación de agencias independientes, descentralización territorial, entre otros.

La concreción de dichos argumentos se asoció a principios o doctrinas que apuntaban, también en relación al instrumento de gestión que nos ocupa, a recomendaciones como la apuesta por burocracias públicas independientes, la delegación de funciones a los directivos de línea, la promoción basada en el mérito medido a juicio de los mandos, la preferencia por la retribución variable en base a resultados y el control mediante la medición de éstos (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2001).

Estas propuestas consiguieron importante aceptación e impacto en los países anglosajones. A modo de referencia, la obra de 1992 de D. Osborne y T. Gaebler “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” (traducido al español en 1994), resultó clave para que las doctrinas de la Nueva Gestión Pública llegaran a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995 y 2000).

La influencia de estas corrientes también se extendió rápidamente, en buena parte gracias al impulso de determinados organismos internacionales, en las agendas de modernización de las administraciones públicas de países ajenos a la tradición anglosajona. Sin embargo sus impactos efectivos registraron un muy menor alcance y de hecho buena parte de las críticas formuladas apuntan precisamente al desajuste en las recetas de la Nueva Gestión Pública a la realidad político-administrativa de determinados países de tradición administrativa no anglosajona (Ramió y Salvador, 2005).

En muchos de estos casos, aunque resulta fácil encontrar iniciativas concretas que parecen seguir los postulados de la Nueva Gestión Pública, en la práctica éstas suelen registrar alcances muy limitados más allá de los aspectos formales o simbólicos, siendo poco frecuente su consolidación efectiva (Ramió y Miquel, 2007). Otras perspectivas, las denominadas neoinstitucionalistas, aportan argumentos para intentar explicar los limitados impactos de estos procesos de importación de técnicas de gestión, ya sean desde el sector privado o desde referentes ajenos a la tradición administrativa y a la realidad política y

organizativa de cada país (Pollit y Bouckaert, 2000). En otros términos, las administraciones públicas de estos países se han revelado como organizaciones relativamente abiertas a presiones externas en lo que se refiere a incorporar las nuevas prácticas de gestión, pero relativamente cerradas a consolidar las dinámicas de cambio asociadas a estos instrumentos exógenos y ajenos a su realidad.

La opción por los enfoques neoinstitucionalistas responde, en buena medida, a la necesidad de incorporar al análisis una visión más amplia de los procesos de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas. En otros términos, muchas iniciativas enmarcables dentro de las orientaciones de la Nueva Gestión Pública obedecían a planteamientos micro centrados en la relación bidireccional entre el empleado público y la administración, prescindiendo del contexto cultural, político y organizativo en que esta relación se ubica. La incorporación de los enfoques neoinstitucionalistas pretende complementar aproximaciones operativas, que abogan por la introducción de la evaluación del rendimiento a partir de una relación simple (“medida del rendimiento” + “incentivos” = “incremento de la productividad”), con una aproximación más holística que incorpore la complejidad real del funcionamiento de las organizaciones públicas y sus problemáticas particulares. La idea inicial de esta visión neoinstitucionalista que se propone con carácter más comprensivo parte de focalizar la atención en las instituciones o reglas del juego que caracterizan el funcionamiento de los sistemas de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

La línea argumental que se propone para valorar la viabilidad de las iniciativas de cambio del sistema de gestión de recursos humanos a partir de la introducción de la evaluación del desempeño en las administraciones públicas se sitúa en los denominados enfoques neoinstitucionalistas.

Para ello un primer elemento a considerar es la propia definición que se ofrece del concepto de institución y su relevancia para el análisis y el diagnóstico del desarrollo de iniciativas en el campo de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas.

Desde los diversos enfoques teóricos denominados neoinstitucionalistas se ofrece una pluralidad de definiciones del concepto de institución como elemento central de sus modelos de análisis. Atendiendo a los objetivos de este estudio, se define el concepto de

institución como un conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes implicados, estableciendo los parámetros de aquello que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March y Olsen, 1989; Thelen y Steinmo, 1992). Este conjunto de elementos constituye, además de un marco normativo y regulativo, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona estabilidad y significado al comportamiento de los agentes, y se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales, y las rutinas y procesos (Scott, 1995).

Siguiendo esta definición se destaca el papel de las instituciones no solo como “reglas del juego” que utilizan los actores para desarrollar sus estrategias, sino como configuradoras de la propia visión que éstos actores desarrollan de su ámbito de actuación. Para el caso concreto de la configuración de las organizaciones públicas, las instituciones así entendidas incidirán no tan solo en el tipo de estrategias para estructurar los recursos humanos y sus mecanismos de gestión sino también en los modelos de administración alternativos a considerar para la citada configuración.

Para el caso de la introducción de iniciativas como la evaluación del desempeño en las administraciones públicas, la consideración de este concepto conduce a incorporar al análisis no simplemente del conjunto de elementos antes citados como componentes de las instituciones, sino también las interacciones que se dan entre ellos. A través de una visión de conjunto se puede comprobar, por ejemplo, como determinados valores o procesos se refuerzan mutuamente y se sostienen en normas formales e informales, creando un entramado que difícilmente puede modificarse alterando tan solo parcialmente alguno de sus ingredientes. Estas instituciones se convierten en la base del paradigma vigente y actúan como armazón que soporta y articula una determinada configuración de las administraciones a la que tienden a ceñirse los directivos y gestores públicos.

Es por ello que un análisis desde la perspectiva neoinstitucionalista debe averiguar las regulaciones que subyacen al sistema institucional y sus consecuencias, atendiendo tanto a la estructura de incentivos que ofrece a los distintos actores como a los “modelos mentales” de éstos actores, y que vienen condicionados en parte por las propias instituciones (Prats Català, 1996: 319). En este último epígrafe se incluyen aquellos aspectos menos tangibles,

referidos a la cultura, a los valores y a las normas y procesos no formalizados pero que contribuyen a explicar el funcionamiento de las administraciones públicas. La ideología dominante, el modelo de administración de referencia o las “modas” organizativas vigentes son algunos de los aspectos a considerar para identificar la incidencia de las instituciones en esta dimensión.

En cuanto a su influencia sobre el comportamiento de los agentes, las instituciones generan una suerte de estructura de incentivos que enmarcan la interacción de los agentes presentes en un determinado ámbito de actuación. Estos incentivos orientan y limitan el comportamiento de estos actores, pero la influencia de las instituciones también se concreta en una segunda dimensión. Así, en un sentido cognitivo, la institución aporta significados al comportamiento de los agentes a través de tres mecanismos (Sanz Menéndez, 1997): a) aportando una determinada visión del mundo y de las posibilidades de acción, b) introduciendo unas creencias de principio, con carácter normativo, que distinguen lo correcto de lo equivocado y c) fijando unas creencias causales, referidas a las relaciones de causa-efecto que se asocian a determinadas acciones. De esta manera la institución no establece solo un marco de referencia para los actores a través de una estructura de incentivos sino que llega a determinar sus creencias sobre la viabilidad de las estrategias a desarrollar en su seno.

Así, el tipo de actividades desarrolladas en el ámbito de la gestión de recursos humanos en las administraciones públicas se ve limitado por la normativa explícita pero también por los valores y reglas informales, que establecen qué es aquello que puede modificarse y hasta qué punto puede “legítimamente” alterarse. De esta manera la institución tiende a ofrecer resistencia a determinadas acciones en materia de gestión de personal (las contrarias a los acuerdos y significados establecidos), al mismo tiempo que tiende a favorecer de otras (las acordes con la institución).

Partiendo de estos referentes conceptuales, una primera aproximación a la caracterización de la institución vigente debería integrar los componentes de la institución y sus interrelaciones, como punto de partida para entender la complejidad de los procesos asociados a los sistemas de gestión de los recursos humanos de las organizaciones públicas.

A modo de elementos a introducir en el análisis, como pauta orientativa para identificar los componentes de la institución cabe centrar la atención en:

- a) las normas formales.
- b) las normas o regulación informal.
- c) los valores.
- d) las rutinas y los procedimientos.

Siguiendo este análisis, en primer lugar aparece el conjunto de normas formales que, con distinto rango, establecen los parámetros básicos del funcionamiento de los distintos ámbitos de gestión de los recursos humanos. La adecuación de las iniciativas reformadoras como la evaluación del desempeño al marco normativo vigente representa así un primer indicador de su viabilidad, en especial atendiendo al grado de encaje que permiten también las consecuencias derivadas de su puesta en marcha.

A la normativa formal cabe añadir la importante actividad de regulación informal que, a partir de los principios genéricos establecidos en la normativa, se desarrolla a base de su propia interpretación. Aunque no suelen existir datos que permitan ilustrar la existencia de estas normas y arreglos informales, se puede avanzar en su conocimiento a partir de un análisis más cercano a cada realidad, que contextualice las disposiciones explícitamente establecidas en la norma formal con las prácticas desarrolladas en su aplicación.

Precisamente en las normas informales es donde se reflejan más claramente algunos de los valores que caracterizan el sistema de gestión de los recursos humanos. Estos valores son uno de los componentes del sistema más importantes en tanto que institución. La conformación de la cultura organizativa resulta ser un elemento clave para anticipar el encaje tanto de la propia iniciativa de cambio como de la estrategia seguida para su impulso.

La aplicación de la citada normativa formal, a partir de los valores y arreglos informales comentados, genera una serie de rutinas y procedimientos que se reflejan en una estructura orgánica. Esta dimensión más “procesal” constituye, en tanto que concreción de los

anteriores componentes, un elemento fundamental para explicar la consolidación de determinadas dinámicas de actuación y, por ende, de reproducción de las instituciones.

Pero más importante que la consideración aislada de estos distintos componentes, lo más relevante para entender la verdadera dimensión de las instituciones es la interrelación que se produce entre ellos. En su dimensión de institución, la interrelación de normas, valores, reglas, rutinas y procesos y estructuras que se dan en el sistema de gestión de los recursos humanos genera una “lógica de lo apropiado”, que establece los parámetros para el desarrollo de la actividad de los distintos agentes implicados. El conjunto de elementos que componen la institución ayudan a los actores a interpretar las situaciones a las que se enfrentan, incidiendo en la definición que éstos hacen de sus propios intereses y expectativas, a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol.

Cabe destacar que, en este contexto institucional, algunas opciones de acción serán empíricamente inviables, o al menos se verán muy dificultadas, de modo que determinadas alternativas, en presencia de ciertas condiciones institucionales, raramente se tomarán en consideración (Kenneth 2008).

6. El sistema nacional de fiscalización, entes, normas y acuerdos

La fiscalización superior es una instancia de control externo de la administración pública, la cual es realizada por un organismo normalmente adscrito y/o coordinado con el Poder Legislativo de un ámbito gubernamental. El proceso de fiscalización superior implica analizar la cuenta pública presentada por una entidad gubernamental, rendir un informe sobre la misma, determinando -en su caso- los presuntos responsables y las sanciones económicas, administrativas y denuncias penales a que haya lugar, presentarlo a la consideración del poder legislativo, el cual resolverá su aprobación o rechazo y dará seguimiento a las acciones derivadas de la fiscalización. En este sentido, el objetivo de la fiscalización superior es verificar:

- que la ejecución de los programas gubernamentales se ajusten a los términos y montos aprobados,

- que los montos de ingresos recaudados y egresos ejercidos se ajusten a las partidas presupuestales previamente aprobadas,
- el desempeño, eficiencia, eficacia y economía de los programas gubernamentales,
- si los recursos provenientes de financiamiento se obtuvieron y aplicaron de acuerdo a los términos autorizados,
- el cumplimiento de todos los ordenamientos legales aplicables,
- si los activos, propiedades y derechos están correctamente registrados y salvaguardados y si los pasivos a su cargo son reales y están registrados en su contabilidad.

Por su parte, la fiscalización superior puede enfocarse desde una perspectiva constructiva o propositiva o también desde una perspectiva punitiva. Bajo el enfoque constructivo, la idea es que la fiscalización coadyuve con su trabajo a perfeccionar la actividad gubernamental, a facilitar la implementación de las políticas públicas y la estructuración de los programas públicos, a promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y a evaluar los resultados y el desempeño del gobierno. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de metodologías de fiscalización, profesionalización del personal, y esquemas de coordinación entre instancias fiscalizadoras, entre otras.

Bajo el enfoque punitivo, la idea es que la fiscalización identifique principalmente desviaciones en el ejercicio de los recursos públicos, identifique presuntos responsables, defina las sanciones a que fueran acreedores y se encargara o al menos atestiguara su adecuada implementación. Para el logro de lo anterior, el tipo de instrumentos que se utilizarían principalmente para su fortalecimiento tendrían que ver con aspectos de independencia, autonomía y facultad efectiva para sancionar, entre otros. La elección entre uno u otro enfoque tendría que estar supeditado necesariamente a la magnitud e impacto del problema de la corrupción en un país y a los resultados obtenidos con los esfuerzos implementados previamente.

Independientemente del enfoque que se utilice, ya sea constructivo o punitivo, y debido a que la función de fiscalización superior tiene un impacto importante en el ámbito

gubernamental y en la percepción de la ciudadanía acerca del desempeño de sus autoridades, es necesario que los principios fundamentales en que se sustenta estén claramente definidos y difundidos. Normalmente las leyes que regulan la función de fiscalización superior enuncian entre sus principios más importantes los siguientes: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El principio de posteridad es uno de los principios más estrictos de la fiscalización superior. Este principio especifica que la labor de fiscalización habrá de enfocarse al ejercicio fiscal inmediato anterior y sobre los procesos reportados como concluidos en los informes correspondientes. En forma similar, el principio de anualidad se refiere a que la revisión se enfocará a las operaciones de un ejercicio fiscal determinado del 1 de enero al 31 de diciembre.

Por su parte el principio de legalidad se refiere a que la función fiscalizadora deberá sujetarse a un estricto cumplimiento de las disposiciones legales aplicables. (revisar caso Alemania y USA)

Por su parte, el principio de definitividad que también delimita a la actividad fiscalizadora, establece que una vez aprobada la cuenta pública por el Poder Legislativo, no podrá ser motivo de revisión posterior. Finalmente, el principio de imparcialidad especifica que la función fiscalizadora debe conducirse con objetividad e independencia, libre de presiones externas y prejuicios, y el de confiabilidad propone que el trabajo de fiscalización deberá de ser desarrollado con un enfoque técnico y profesional, garantizando la calidad y seguridad jurídica de los resultados.

De entre las diferentes perspectivas desde la cuales se puede estudiar a las EFS, resaltan la autonomía con la que se manejan y la facultad sancionatoria de la que disponen. Por lo anterior, en las siguientes secciones se describirá detalladamente cada uno de dichos conceptos, se describirán sus características, se enunciarán sus tipos o categorías según corresponda y se hará referencia a los investigaciones más relevantes que se hayan efectuado recientemente respecto a dichas perspectivas.

7. El diseño institucional de las entidades de fiscalización superior

El ejercicio dividido del poder y el sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes del estado y ámbitos de gobierno es una característica básica de las democracias

modernas. Si el poder está distribuido entre distintos órganos que mutuamente se vigilan, queda cerrada la posibilidad de que el poder constituido se haga ilimitado (Rubio, 1997).

De hecho, el principio que establece la división del poder se encuentra incorporado regularmente en los textos constitucionales de la mayoría de los países. Adicionalmente a los poderes clásicos del estado, con el paso del tiempo, en Europa y posteriormente en Latinoamérica han ido surgiendo órganos constitucionales autónomos distintos al

Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y al Poder Judicial.

La creación de órganos autónomos tiene un sustento jurídicamente robusto pues se establece en ordenamientos jurídicos contenidos normalmente en los textos constitucionales federales, en alguna ley específica o en decretos y tienen regularmente variadas formas y denominaciones. La creación de órganos autónomos se ha dado principalmente como respuesta a problemáticas particulares en funciones públicas críticas, y tiene por objetivo fundamental proteger dichas funciones de vaivenes o influencias políticas, y dotarla de mayor eficiencia en su actuación. En el mundo, algunos ejemplos particularmente relevantes de órganos autónomos tienen que ver con la organización de las elecciones, con la protección a los derechos humanos, con la estructuración de los bancos centrales, con la elaboración de estadísticas nacionales, con aspectos de regulación y competencia económica y con el control externo de las entidades gubernamentales.

Un órgano autónomo es una entidad que realiza funciones esenciales del Estado, que está establecida normalmente en el máximo ordenamiento jurídico de un país -la Constitución- y que tiene autonomía en su administración y en el ejercicio de sus funciones. Normalmente, los órganos autónomos ejercen funciones que están asignadas a alguno de los poderes tradicionales del Estado, y que asumen ante la baja eficiencia con que el estado realiza dichas funciones públicas debido a limitaciones de diseño, operación e influencia política.

Debido a su aparición relativamente reciente, aún existen dudas en torno al lugar que deben ocupar este tipo de figuras en el derecho público. Si se parte de la teoría clásica en la cual existen tres poderes de gobierno, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, los órganos constitucionalmente autónomos no entrarían del todo en esa clasificación pues no pertenece a ninguno de los poderes existentes (Escudero Álvarez, Hiram). Sin embargo, los órganos

autónomos presentan con frecuencia algunas incongruencias en su diseño y en su operación. Un ejemplo de lo anterior es que en algunos casos, los órganos autónomos son instituciones adscritas a un poder – normalmente el legislativo- aunque se supone que tienen autonomía para realizar sus actos.

De acuerdo a Escudero, los órganos autónomos constitucionales tienen su origen en el siglo XIX, principalmente en los países europeos y tienen por finalidad controlar los poderes tradicionales por la fuerte presencia que los partidos políticos tienen en el gobierno y el parlamento. En el derecho estadounidense no están previstos los órganos constitucionales autónomos, pero hay ciertos órganos que han adquirido características de órganos autónomos como el caso de la Reserva Federal. En el contexto mundial, algunos ejemplos recientes de la creación de órganos autónomos se pueden encontrar en México, Tailandia y Hungría.

La Constitución de Tailandia de 1997 fundó siete nuevas instituciones: una Comisión Nacional Anticorrupción, una Comisión Independiente Electoral, un Ombudsman, una Corte Constitucional, una Corte Administrativa, un Consejo Ambiental Revisor responsable de la evaluación del impacto ambiental de los proyectos públicos y un Panel Revisor del Consumidor que involucra a representantes de los consumidores en el diseño de leyes de protección al consumidor. Hungría recientemente ha establecido cuatro Ombudsman diferentes: uno para la protección de los derechos humanos, el segundo para las minorías étnicas y nacionales, el tercero para la protección de datos y el acceso a la información pública y el cuarto para la educación.

De acuerdo a Paolo Grossi (1997), en su sentido más amplio, la autonomía indica autodeterminación en sentido pleno, lo cual incluye aspectos financieros, técnicos y de gestión, por lo que este concepto implica la no dependencia o sujeción a otra autoridad y por tal motivo, la autonomía puede verse como una forma adicional de división del poder, sin que ésta deba ser entendida como soberanía. soberanía y autonomía son conceptos excluyentes entre sí ya que la soberanía aísla a su titular —ya sea éste un individuo o un ente— porque prescinde de cualquier contribución proveniente del exterior, intensificando al máximo la separación del soberano de todo el resto. Por el contrario, la autonomía es una típica situación de relación de independencia relativa, porque mantiene una estrecha

relación con otros, que con base a este vínculo limita la esfera de otros individuos o bien se ve limitado por éstos. La relatividad y la elasticidad son las características esenciales de la autonomía, así como lo absoluto lo es para la soberanía.

El concepto de autonomía es muy amplio debido a que agrupa en su seno una serie de facultades sobre las que un órgano que se dice autónomo tiene pleno control. Los diferentes tipos de autonomía pueden ser desdoblados a partir de los tres tipos de básicos de autonomía: la financiera, la técnica y la de gestión. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en su estudio “La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación” (2007), ha hecho una identificación detallada de los diferentes tipos de autonomía que se pueden identificar en un órgano con tal conceptualización.

Aunque dicho estudio se refiere a un órgano autónomo de fiscalización superior, las características enunciadas en tal estudio pueden ser fácilmente generalizadas a cualquier otro ente análogo. Los tipos básicos de autonomía que se identifican en dicho estudio son la presupuestal o financiera, la normativa o técnica y la organizativa o de gestión. La autonomía presupuestal o financiera de las EFS es la capacidad para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios. Este tipo de autonomía se desdobra a su vez en tres conceptos: la autonomía de determinación presupuestal, la de gestión y la de fiscalización.

Por su parte, la autonomía normativa o técnica se refiere a la potestad que las EFS tienen para darse sus propias normas; es decir, para ordenar y regular su propia organización, su funcionamiento y los procedimientos de que se vale para el ejercicio de sus atribuciones. Este tipo de autonomía incluye a su vez los siguientes conceptos de autonomía: organizativa, funcional y procedimental.

Finalmente la autonomía organizativa en el caso de las EFS es la que les da la capacidad para determinar su propia estructura y organización interna. Dicho tipo de autonomía incluye a su vez la gubernativa y la administrativa.

Cuando a un órgano se le han conferido todas las facultades consignadas en los diferentes tipos de autonomía enunciados, se puede hablar de que es un órgano con autonomía plena.

Por otro lado, cuando un órgano que se declara como autónomo tiene varias de las facultades mencionadas pero no todas, entonces tiene una autonomía acotada para el ejercicio de sus funciones.

Igualmente, diversos autores han analizado detenidamente la figura de los órganos autónomos y han identificado algunas de sus características más relevantes. En el caso de los órganos autónomos, entre las características más importantes de los mismos se encuentran las siguientes: la inmediatez, la permanencia, la de independencia, la de paridad de rango la de competencias exclusivas, la de legitimidad, la de apoliticidad, la de autorregulación, la de autorganización, las de transparencia y de rendición de cuentas.

La aportación de Ackerman (2007) es fundamental porque analiza la construcción, diseño y desarrollo de los organismos constitucionales autónomos como elementos clave en los procesos de transición y consolidación democráticas. Las principales conclusiones de Ackerman son las siguientes:

1. Las instituciones independientes, emergidas de coaliciones políticas amplias y plurales, tienen un mayor potencial para ser implementadas en forma efectiva y sostenerse en el largo plazo, que las que son aprobadas en forma unilateral por burocracias estatales monolíticas y aisladas.
2. Los escenarios políticos pluralistas, y reñidos entre partidos y otros actores políticos, puede dar lugar a reformas institucionales dinámicas, innovadoras y perdurables.
3. Una ciudadanía activa y combativa es esencial para la construcción de un Estado democrático de derecho, pues en una sociedad democrática, una participación ciudadana activa, que actúa más allá de las elecciones, es una precondition para que las leyes y las instituciones funcionen democráticamente.
4. La descentralización de la autoridad —más que la centralización del poder— es más efectiva para estimular la innovación en políticas públicas y la delegación efectiva de autoridad.

5. Propone estudiar las instituciones políticas como variables dependientes e independientes, respecto a su diseño pero también a su desarrollo institucional. Es decir, a partir de un método que observe a las instituciones simultáneamente como puntos de partida y como resultados, al tiempo que se considere en este análisis las influencias societales extrainstitucionales.

6. Establece que las instituciones independientes muestran niveles más altos de desarrollo político cuando institucionalizan una diversidad de puntos de vista en su dirigencia y abren las puertas a la participación activa de la sociedad civil. (Ackerman, 2007).

La accountability referire tanto al deber de la Administración Pública de rendir cuentas ante la sociedad como al derecho de los ciudadanos de controlar la acción de los gobiernos.

¿Cómo adviene esa responsabilización? El Consejo Científico del CLAD⁸ asume que existen dos formas clásicas: el control de procedimientos y el control parlamentario; así como tres formas modernas: el control por resultados, el control por competencia administrada y el control social.

El balance general de la experiencia latinoamericana nos ayuda a encontrar hacia una doble conclusión: por una parte, se ha avanzado significativamente en comparación con el pasado, por medio de la aplicación de nuevas medidas en pro de la responsabilización de la administración pública; pero, por otra parte, los mecanismos de accountability no se han desarrollado de igual manera, aparte de que persisten varias cuestiones no resueltas en cada una de esas medidas y en la manera en que ellas se relacionan.

Los cambios efectuados en la década del noventa constituyen pasos fundamentales, no obstante lo cual la responsabilización de la administración pública se expresa todavía en forma dispersa y desarticulada.

⁸ <http://old.clad.org/portal/consejo-cientifico-del-clad/> Consultada el 13.02.2015

-Kenneth A. Dubin y Miquel Salvador .La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas. Madrid, Septiembre 2008.

Bañon, Rafael, et. al. (1997), La nueva administración pública, Madrid, Alianza. Galindo Camacho, Miguel (2000), Derecho Administrativo, México, Miguel Ángel Porrúa. Martínez Cabañas, Gustavo (1992), La Administración estatal y municipal de México, México, Instituto Nacional de Administración Pública. Merino Huerta, Mauricio, et. al. (coord.) (1992), Cambio político y gobernabilidad, México, Colegio Nacional de Ciencia Política, CONACYT. Olías De Lima Gete, Blanca (2001), La nueva gestión pública, Madrid, Prentice Hall. Rowland, Allison M. (2000), Los Municipios y la Coordinación Intergubernamental, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas. William, Anderson (1960), Intergovernmental relations in review, University of Minnesota, Press, Minneapolis.

Guillén López, Tonatiuh (1999), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm.17.

Valadés, Diego (2004), *Reflexiones sobre el federalismo mexicano* en revista *Este País*, núm. 157, México.

Hernández Días, Ana María. *Relaciones intergubernamentales. Espacios Públicos*, vol. 9, núm. 18, 2006, pp. 36-53. Universidad Autónoma del Estado de México. México.
<http://www.redalyc.org/pdf/676/67601804.pdf> Consultada 27.01.2015.

Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1992.