

¿Políticas comparadas o análisis de políticas públicas? Una revisión desde el debate sobre la institucionalidad democrática.

Schweinheim Guillermo.

Cita:

Schweinheim Guillermo (2010). *¿Políticas comparadas o análisis de políticas públicas? Una revisión desde el debate sobre la institucionalidad democrática. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/897>

¿POLITICAS COMPARADAS O ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS? UNA REVISION DESDE DEL DEBATE SOBRE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRATICA

INTRODUCCION

En América Latina, desde mediados de los años setenta ha existido un dilema sobre el enfoque más adecuado para introducir el análisis de políticas tanto en la práctica profesional como en la formación de grado y posgrado y en las prácticas de gobierno.

Así en los años 70 y desde enfoques estructurales de origen más o menos cepaliano o vinculados a la teoría de la dependencia, se insistía en la importancia de introducir el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva comparada, atendiendo el contexto estructural social, económico, político e internacional de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, el análisis de políticas constituye un componente adicional de un enfoque analítico que compara estructuras socioeconómicas, políticas y estatales con las acciones estatales que reflejan clivajes y conflictos de intereses económicos y sociales.

Para la misma época, se asistió a una primera introducción del análisis de políticas como una metodología que permitía intervenir el mejoramiento de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas por parte de los gobiernos y las instituciones estatales. Esta primera introducción del análisis de políticas públicas coincidió con una amplia influencia hegemónica, durante los regímenes burocráticos autoritarios, de los enfoques de organización y métodos y los enfoques de sistemas en las intervenciones, reformas y desarrollo de las organizaciones públicas.

Durante la década del 80, y eclipsados temporalmente las perspectivas tecnoburocráticos de organización y métodos y de análisis de sistemas, ambos enfoques para el estudio de las políticas públicas convivieron sin que uno eclipsara al otro. Por un lado, se asistió a una revalorización de los estudios de políticas comparadas y por otro se introdujeron de modo creciente las técnicas vinculadas a la formulación de programas (sociales principalmente), a la formulación de proyectos de inversión y a la evaluación de políticas y programas estatales.

Sin embargo, desde principios de los años 90 y a lo largo de dicha década, el análisis de políticas públicas, entendido como un instrumental conceptual y tecnológico (y sus paradigmas asociados como la nueva gestión pública, la gestión por resultados, las tecnologías de gestión y el enfoque de reforma de sistemas administrativos) se volvió hegemónico en el discurso y en la práctica. Esta hegemonía fue duradera hasta las crisis políticas y económicas que rondaron el cambio de milenio, eclipsando los enfoques que privilegiaban el tratamiento estructural de la agenda de políticas y de las políticas comparadas, a partir de su contexto estructural. Claramente, durante los años 90 las tecnologías de formulación, implementación y evaluación de políticas ocuparon el centro de la práctica profesional, de la enseñanza y la práctica gubernamental.

A principios del 2000, y particularmente a partir de los cambios de signo político ideológicos en gran parte de América Latina, a renacido con fuerza el análisis comparado de las políticas públicas, la revalorización de las nuevas agendas, la comparación de las tomas de posición del Estado frente a la nueva agenda pública y el

nuevo patrón de coaliciones sociales, económicas, e internacionales que han dado lugar a este nuevo ciclo. Ha regresado el análisis estructural comparado de políticas como consecuencia de los cambios de modelo económico, nuevas hegemonías populares y nuevos discursos que se inauguraron en los principales países del Cono Sur desde principios de la década. Análisis estructural comparado desde una perspectiva diacrónica (con particular referencia a los años 90) y desde una perspectiva sincrónica (en el análisis de agendas y políticas de los gobiernos latinoamericanos). Esta tendencia ha coincidido con una revalorización positiva, filosófica y teórica del populismo como de acción de la política.

Paradójicamente, también se está asistiendo a una nueva valoración de la evaluación de resultados de las políticas públicas. El ambiente profesional y de los expertos parece estar coincidiendo que el mejoramiento de los resultados de la acción pública, un mayor responsabilización de los gobernantes y de los administradores públicos por resultados y un sensible incremento del “accountability” de los gobiernos podrían ser alcanzados en el actual contexto como consecuencia de un renovado esfuerzo por implantar sistemas de evaluación de distintos orden y naturaleza. Esta nueva mirada sobre la evaluación no solo en sus aspectos técnicos, sino también en su papel en el mejoramiento del funcionamiento del sistema democrático, coincide con una creciente preocupación sobre la institucionalidad de los procesos de toma de decisiones, la crítica a la democracia delegativa y al neo populismo y a una crítica a los presidencialismos concentrados. Aquí la adopción institucional de las políticas públicas ha pasado a estar en el centro de la escena.

Este dilema entre análisis estructural comparado diacrónico y sincrónico de políticas y el análisis de políticas como instrumental conceptual y tecnológico que permite mejora el proceso de formulación, adopción, implementación y evaluación de políticas requiere ser revisado. ¿Cuánto de análisis estructural comparado? ¿Cuánto de un enfoque orientado a la performance y el accountability de la acción de gobierno? La ponencia revisará estas disputas, intentando alumbrar la cuestión desde los debates actualmente existentes sobre la institucionalidad democrática, especialmente en términos de la nueva revalorización del populismo y de las críticas del neo republicanismo.

UN MODELO SIMPLIFICADO DE ETAPAS Y ENFOQUES EN ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS ÚLTIMOS TREINTA Y CINCO AÑOS EN AMÉRICA LATINA

A mi juicio el estudio de las políticas pública en América Latina ha atravesado las siguientes etapas. Una primera etapa entre 1975 y 1990, donde luego de una tímida introducción de la disciplina en la segunda mitad de los años 70, la recuperación democrática permitió una exploración más profunda de estudios sobre políticas públicas donde el análisis comparado de políticas y el análisis de políticas como mejora de los procesos de formulación y evaluación convivieron más o menos armónicamente. Una segunda etapa, que coincide con las reformas orientadas por el mercado y por los procesos de reforma de los aparatos estatales, donde se verificó una clara hegemonía del análisis de políticas entendido como instrumental conceptual y tecnológico que permite mejora el proceso de formulación, adopción, implementación y evaluación. Finalmente, una tercera etapa, quizás más conflictiva, donde el análisis estructural comparado de políticas ha renacido con gran fuerza confrontando con enfoques que hacen insistencia en las dimensiones institucionales de la adopción de políticas y que postulan la

evaluación de políticas como instrumento democrático relacionado con la rendición de cuentas por resultados de los gobernantes. A continuación expondré este modelo simplificado de etapas y enfoques en estudio de políticas públicas.

Entre los regímenes burocráticos autoritarios y la transición democrática. El planteamiento del dilema: entre la política comparada y el análisis de políticas (1975-1990)

El primer registro de importancia sobre la introducción del estudio de las políticas públicas en la profesión de la ciencia política latinoamericana fue la Conferencia sobre Políticas Públicas y sus impactos en América Latina”, realizada en agosto de 1974 en Buenos Aires, patrocinada por el Social Science Research Council y el Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), asociado al Instituto Torcuato Di Tella. Un par de años después O’Donnell y Oszlak (1976) planteaban por primera vez el dilema entre políticas públicas comparadas y el análisis de políticas entendido como instrumental orientado a la mejora de la formulación y la evaluación de políticas. No solo este dilema se desarrolló a lo largo de dicho escrito clásico, sino que de entrada planteaban:

*“¿Por qué estudiar políticas públicas o, tal vez más precisamente, políticas estatales? Por su puesto, hay múltiples respuestas válidas, pero en nuestro caso y para decirlo sin mayores rodeos, el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano. Nuestra perspectiva aquí es de politólogos, no de **policy advisors**?”*

Para la misma época, se asistió también a las primeras exploraciones vinculadas con la introducción del análisis de políticas públicas, como un enfoque conceptual e instrumental para el mejoramiento de la acción estatal (Martínez Nogueira, 1980)

En cualquier condición, dada la naturaleza del Estado Burocrático Autoritario latinoamericano de la época, las tecnologías administrativas predominantes fueron los enfoques de organización y métodos y el enfoque de sistemas (Schweinheim, 2008).

Con la transición democrática, se asiste recién a un despliegue de los estudios sobre políticas públicas. Estos estudios combinaban a un tiempo el enfoque estructural de análisis comparado de agendas públicas y políticas estatales¹ con la incorporación de perspectivas metodológicas vinculadas a la mejora racional de los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas y programas (Cohen y Franco, 1988). Idéntico interés por el análisis comparado de políticas vinculado con la mejora técnico racional de la gestión de los programas de gobierno se verificaba en países que habían realizado la transición del autoritarismo a la democracia como España (Subirats, 1989) o en países con importantes déficit de funcionamiento consolidado de las instituciones democráticas como México (Aguilar Villanueva, 1992)²

¹ Fue determinante en este sentido Kliksberg y Sulbrant (1984), que entre otros artículos incluían a O’Donnell y Oszlak (1976).

² En particular, Aguilar Villanueva (1992) constituye una compilación amplia de enfoques conceptuales y analíticos para el análisis comparado y perspectivas práctico metodológicas.

La década de las reformas orientadas por el mercado y las reformas de las administraciones públicas. El predominio de la formulación, la implementación y la evaluación de políticas (1990-2002)

A partir de 1990, la hegemonía neoliberal vino acompañado de un eclipse en materia de políticas públicas comparadas. La hegemonía del Consenso de Washington como paradigma de políticas públicas generó un escaso margen para analizar de modo comparado y/o “criticar” las “tomas de posición del Estado”.

Por el contrario, el período transcurrido entre 1990 y 2002 asistió a un despliegue inusitado del análisis de políticas entendido como instrumental orientado a la mejora de la formulación y la evaluación de políticas. Es más, en este período los estudios y técnicas asociadas a la implementación de políticas públicas se vio reforzada por un renacimiento del enfoque de sistemas (ahora algo más que conceptual dado el nuevo contexto de desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación) y de la difusión del paradigma de gerencia pública.

El enfoque de sistemas

Habiendo surgido en los años 70, el enfoque de sistemas tuvo una enorme influencia en las reformas administrativas que fueron concomitantes con las políticas de reforma económica y del estado (Schweinheim, 2008).

Las principales características de este enfoque son los siguientes.

1. La gestión pública puede ser entendida como un conjunto de sistemas integrados.
2. Cada uno de tales sistemas pueden ser entendidos como un conjunto de procesos, actividades y tareas orientados a producir ciertos resultados y garantizar funciones estatales básicas.
3. El correcto funcionamiento de los sistemas depende de un adecuado diseño de los procesos de gestión.
4. El correcto funcionamiento de los gobiernos depende de una adecuada interrelación entre los sistemas.
5. La implantación e interrelación entre los distintos sistemas administrativos supone una secuencia típica consistente en la adopción de las normas legales y reglamentarias, el diseño de los procesos incluidos su soporte informático, la fase de sensibilización y capacitación de autoridades, gerencia pública y operadores de los sistemas, el ajuste, mantenimiento y mejora de los mismos y finalmente el logro de los resultados esperados.

Los diversos sistemas administrativos y de gestión que bajo este enfoque han intentado ser implantados total o parcialmente para incrementar la capacidad de gobierno en América Latina en los últimos treinta años han sido:

1. El Sistema Nacional de Planificación.
2. El Sistema de Programación Administrativa.
3. El Sistema de Organización Administrativa.
4. El Sistema de Recursos Humanos.
5. El Sistema de Abastecimiento.
6. El Sistema de Contrataciones.

7. El Sistema de Inversión Pública.
8. El Sistema de Presupuesto.
9. El Sistema de Crédito Público.
10. El Sistema de Tesorería.
11. El Sistema de Contabilidad.
12. El Sistema de Patrimonio.
13. El Sistema de Capacitación.
14. El Sistema de Ética Pública.
15. El Sistema de Evaluación de Metas.
16. El Sistema de Control Interno.
17. El Sistema de Control Externo.

Los intentos por implantar cada uno de estos sistemas en los estados latinoamericanos ha respondido a distintas olas tecnológicas, a diversas circunstancias políticas y de situación fiscal de cada estado, a los paradigmas profesionales de los expertos intervinientes, a las recomendaciones de la cooperación multilateral.

Por ejemplo, el caso chileno muestra escasos avances en la reforma de los sistemas de administración financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería) y de control interno y externo de la hacienda pública. Sin embargo, es probablemente el caso más notorio de avances en materia de sistema de inversión pública, sistema de evaluación de metas programáticas y del sistema de compras y contrataciones. El modelo de banco de proyectos de inversión, la implantación de sistemas de evaluación de desempeño y metas programáticas y el sistema de compras públicas por convenio marco y por catálogo electrónico constituyen claros procesos de modernización e implantación de los sistemas administrativos.

En el área andina, desde mediados de los años 80 tuvo un fuerte impulso los sistemas nacionales de planificación, para articularlos luego con los sistemas de programación operativa y formulación presupuestaria. La denominada Ley SAFCO en Bolivia es un claro ejemplo, de intento de integrar el sistema nacional de planificación, el sistema de programación operativa, el sistema de organización, el sistema de recursos humanos y los sistemas de administración financiera y control.

En el caso peruano, los intentos de aplicación de un enfoque de sistemas se remontan a fines de la década del 70, incluidos intentos de aplicación no solo de los sistemas anteriormente mencionados, sino también el sistema nacional de abastecimiento. En este último caso, no solo se intenta articularlo con el sistema de contrataciones sino con sistemas de catalogación, patrimonio, almacenes, stocks, etc. En los primeros seis meses de 2008, el gobierno peruano se encuentra en pleno proceso de modernización de diversos sistemas: recursos humanos, capacitación, compras y contrataciones, planificación y programación operativa, etc.

En el caso argentino, el mayor avance de las reformas se ha verificado en los sistemas de administración financiera (presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda pública), los avances en el Sistema de Información Financiera Local Unificado, el presupuesto plurianual, el presupuesto por resultados, el Sistema de Información Financiera en Internet. Por el contrario, no ha habido significativos avances en la implantación del sistema de inversión pública y de contrataciones del Estado. En los últimos cinco años, sin duda ha sido el sistema de recursos humanos es el que ha tenido mayores impulsos a

consonancia con la mejora de las reglas de empleo público y convenciones colectivas de trabajo para el sector público. Mientras que los sistemas de ética pública implantados hacia fines de los años 90 y principios de la presente han experimentado avances significativos aunque escasos resultados en materia de regulación de conflictos de intereses. Existe asimismo fuerte evidencia de los problemas que ha verificado la implantación de los sistemas de control interno y externo de la gestión gubernamental.

En el caso brasileño, los avances más significativos estuvieron dados por la implantación del nuevo sistema de tesorería (cuenta única), con la implantación de sistemas de metas de para la planificación y programación operativa, y con las reformas a los sistemas de presupuesto, contabilidad y control interno y externo derivados de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

A su vez, el régimen constitucional unitario de la mayor parte de América se encuentra empeñado desde fines de los 90 en que la implantación de los distintos sistemas administrativos de modo descentralizado en regiones, gobernaciones, departamentos, provincias, municipios y comunas.

La implantación del enfoque de sistemas en la reforma de la administración pública latinoamericana reconoce la influencia de dos grandes grupos de instituciones de la cooperación multilateral. Por un lado, las organizaciones dependientes del sistema interamericano o de Naciones Unidas. OEA, CEPAL, ILPES, OPS, y el PNUD, que contribuyeron a formar y financiar diversos núcleos tecnocráticos durante los años 70 y 80 hacia la finalización del período de los regímenes burocrático autoritarios. Por otro lado, desde fines de los años 80 y hasta principios del 2000, la influencia estuvo dada fundamentalmente por la banca multilateral, FMI, BID y BIRF (que financiaron una parte significativa de las reformas económicas y del Estado orientadas por el mercado) o por agencias norteamericanas (USAID) que financiaron parte de las reformas de los sistemas de administración financiera y contribuyeron a sostener las reformas a otros sistemas administrativos y de gestión. Mientras que en el primer caso, la matriz teórica respondió fuertemente al paradigma desarrollista tanto en lo referente al rol del Estado como al pensamiento económico, en el segundo caso, se verificó una fuerte influencia del pensamiento neoclásico en lo económico y neoliberal en lo ideológico.

Podría sostenerse que la primera ola de programas de reforma de la administración pública orientadas por el enfoque de sistemas encontró fuertes limitaciones en la crisis del crecimiento latinoamericano de los años 70. Y, si bien, los regímenes burocráticos autoritarios de la época impulsaron la aplicación de reformas de los sistemas administrativos, su propia crisis (política, económica, y finalmente fiscal y de deuda pública) no supuso finalmente un contexto institucional adecuado para el logro de resultados significativos en las reformas administrativas de la época. Paradójicamente, las reformas económicas y del Estado de los años 90 orientadas por la banca multilateral, impulsaron una vez más los intentos por implantación de reformas a los sistemas administrativos en todos los países latinoamericanos. Y, en gran medida, este nuevo impulso al enfoque de sistemas, se resignificó como reformas de segunda generación. Es decir, aquellas que, una vez realizadas las reformas económica y del Estado orientadas por el mercado, buscaban aumentar la capacidad de gobierno en América Latina, por vía del fortalecimiento, implantación o integración de los sistemas administrativos y de gestión pública.

La nueva gestión pública: el mejoramiento de la formulación, la evaluación y el control por resultados de la política pública

La influencia del enfoque de nueva gestión pública (Bresser-Pereira, 1999) fue decisiva también para asistir a la difusión de todo un conjunto de tecnologías asociadas a la mejora del proceso de formulación de las políticas públicas. La introducción de tecnologías como la planificación estratégica, el marco lógico de formulación de programas, la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión pública, los sistemas de planeamiento, programación y presupuestación son solo algunas de las tecnologías asociadas a la formulación y análisis de alternativas para la toma de decisiones públicas.

Idéntica difusión tuvieron las técnicas asociadas a la evaluación y el control de las políticas públicas (Schweinheim, 2005). Los principales, a los fines de esta ponencia, son los siguientes:

1. Los sistemas de control interno por oposición y por supervisión, orientados a evaluar de manera ex ante o concomitante la regularidad de las decisiones administrativas y responsabilidad de los operadores de los sistemas administrativos y de gestión.
2. Los sistemas e instrumentos de control de gestión, orientados a medir la eficacia, la eficiencia, los tiempos, el rendimiento y la productividad en el uso de los recursos de los procesos, actividades y tareas, implementados por oficinas de planeamiento y control de gestión de las entidades públicas.
3. Los sistemas de evaluación presupuestaria, orientados a evaluar el cumplimiento de objetivos y metas de programas, proyectos y actividades presupuestarias, a cargo de Oficinas de Presupuesto.
4. Los sistemas de evaluación ex ante y control ex post de proyectos de inversión, orientados a evaluar las relaciones de costo efectividad y costo beneficio de proyectos de inversión públicas, obras y trabajos, habitualmente responsabilidad de áreas de planeamiento, obras públicas, infraestructura o unidades ejecutoras de programas (incluidos aquellos con financiamiento multilateral).
5. Los sistemas de evaluación del cumplimiento de metas fiscales, orientados a evaluar el cumplimiento de metas macro fiscales, equilibrio y niveles de superávit fiscal primario y secundario, habitualmente a cargo de Ministerios de Hacienda o Finanzas.
6. Los sistemas de evaluación o auditoría de sistemas de calidad de servicios o cumplimiento de compromisos con el ciudadano en servicios públicos (de gestión estatal o privada).
7. Los sistemas de auditoría de calidad de sistemas y servicios de salud, a cargo de responsables de sistemas públicos de salud o de las unidades asistenciales.
8. Los sistemas de evaluación de la calidad educativa, realizadas por las carteras educativas.

9. Los sistemas de auditoría y control social de servicios públicos, incluidos los programas sociales, promovidos por los propios programas o bien por Defensorías ciudadanas, u otros órganos de contralor.
10. La evaluación de políticas y programas gubernamentales, dentro del ámbito de las agencias públicas o del Poder Ejecutivo o bien efectuados por comisiones legislativas, con el objetivo de evaluar impactos de ciclos programáticos o de políticas a efectos de reorientar la formulación o reformulación de políticas o programas, realizadas por expertos gubernamentales y con habitual concurrencia de consultores externos, Universidades o centros de investigación o think tanks.
11. La auditoría operacional y de resultados de políticas y programas de gobierno, orientada a auditar integralmente la acción gubernamental, responsabilidad de Auditorías, Contralorías o Tribunales de Cuentas.

Finalmente, en el campo de la implementación se ha asistido a la difusión de todo un conjunto de tecnologías asociadas a la mejora de los procesos de gerenciamiento de recursos tales como las tecnologías de gestión de recursos humanos, las técnicas de diseño y reestructuración organizacional, las técnicas de diseño, mejora, calidad y reingeniería de procesos y las tecnologías de información y comunicación asociadas al gobierno electrónico.

Entre el neopopulismo latinoamericano y la crítica neorepublicana. De la reconfiguración de la agenda y de las políticas a la revalorización de la institucionalidad de la toma de decisiones y la evaluación de resultados como “accoutability” republicano (2002-2010)

A partir de 2002 una ola de críticas políticas y sociales hacia a las reformas económica y del Estado de los años 90, está recorriendo la mayor parte de América Latina desde principios de siglo. La asociación teórica y, aún más, entre la percepción popular y de actores políticos y sociales sobre la relación entre tales reformas y las situaciones de pobreza, desigualdad, desnacionalización de la economía y crisis del desarrollo económico y social, encuentran fuertes fundamentos empíricos y, más importante aún, en las condiciones de vida de la población. Una nueva mayoría política y social ha determinado una importante revalorización teórica de los movimientos y la ideología de los denominados movimientos nacional populares o populistas (Laclau, 2005). Estas ideas interpelan especialmente a los efectos de desestructuración social de las reformas estatales orientadas por el mercado, la aparición de nuevos movimientos sociales y la aparición de nuevos actores políticos que intentan canalizar demandas insatisfechas de múltiples actores populares la construcción de una nueva acción colectiva.

Sin embargo, también se está asistiendo en América Latina a una importante difusión de las denominadas ideas neorepublicanas. En gran medida, el interés por el republicanismo se relaciona con la necesidad de reconstruir el sentido de la democracia deteriorada por la hegemonía de la tradición liberal, y de afrontar los desafíos de reconstrucción del régimen político sobre fundamentos clásicos. Particularmente, la puesta del Estado al servicio del bien común, la construcción de controles institucionales, la limitación de la arbitrariedad de los gobernantes y la reconstrucción de la ciudadanía.

Ciudadanía y pueblo aparecen como dos polos de estas dos interpelaciones al Estado mínimo neoliberal. Cada una de estas dos tipos de fuerzas intelectuales, sociales y políticas plantean soluciones, aparentemente, divergentes en lo relativo a la construcción de un Estado para la igualdad. Y en consecuencia, están proponiendo soluciones en principio contrarias para la superación del liberalismo.

Este debate ha tenido importantes consecuencias sobre el dilema permanente entre privilegiar el estudio de las políticas públicas como política comparada o como instrumental orientado a la mejora de la formulación, la implementación y la evaluación de políticas.

Un conjunto de voces como Vilas (2009) o Cao (2010) han realizado una profunda crítica a las limitaciones del enfoque instrumental del análisis de políticas públicas. De lo que se trata es en consecuencia de la reconfiguración de una agenda orientada a reencauzar la senda del desarrollo, movilizar actores sociales postergados, reconstruir la participación popular, reconstruir el empleo, los ingresos y el consumo popular y rediseñar la política económica orientándola hacia el desarrollo interno así como la política de inserción internacional. Esta perspectiva muestra una orientación centrada en comparar y reformular agendas y tomas de posición estatal como contraposición al Consenso de Washington (Vilas, 2000).

Sin embargo, también una nueva esperanza en la evaluación de la gestión y las políticas públicas está recorriendo Iberoamérica. El ambiente profesional y de los expertos parece estar coincidiendo que el mejoramiento de los resultados de la acción pública, un mayor responsabilización de los gobernantes y de los administradores públicos por resultados y un sensible incremento del “accountability” de los gobiernos podrían ser alcanzados en el actual contexto como consecuencia de un renovado esfuerzo por implantar sistemas de evaluación de distintos orden y naturaleza.

Ejemplos principales de estos recientes esfuerzos son los siguientes:

- Las recientes publicaciones del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo sobre responsabilización y evaluación de la gestión pública (Echebarría y otros, 2005; Cunill Grau y Ospina Bozzi, 2003).
- La consolidación de la Evaluación de Programas de Gobierno en el Tribunal de Cuentas de la Unión en Brasil (Noroña, 2003).
- También en Brasil, la Casa Civil conjuntamente con la Assessoria Especial do Presidente desarrollan una metodología de articulación y ejecución del Sistema de Metas Presidenciais (SMP), tomando como base la plataforma tecnológica del Sistema de Informação e Gestão para a Governabilidade (SIGOB) y del Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).
- En Colombia se actualizó el Sistema General de Información Administrativa del Sector Público (SUIP) para facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública al interior de cada entidad, consolidando la información que sirva de soporte para la formulación de políticas y la toma de decisiones por parte del gobierno nacional; así

como proporcionar al ciudadano información en materia de la normativa que rige los órganos y las entidades del sector público.

Estas dos perspectivas señalan a mi juicio las dos demandas que claramente se están expresando en América Latina desde principios de la década. En primer lugar, las demandas de corte popular. Esto es, que las instituciones estatales logren procesar y canalizar tanto las necesidades de políticas y servicios como las demandas de participación política de los sectores y actores populares que fueron excluidos del acceso a los bienes públicos y a la participación, en particular en las últimas tres décadas. En segundo término, la demanda republicana. Es decir, los reclamos por la deliberación, los controles institucionales, el resguardo a la transparencia y la ética pública, la consolidación de políticas, instituciones y organizaciones públicas fuertes con horizontes de estabilidad frente a los cambios de gobierno, el mérito como criterio de designación de funcionarios, la responsabilidad de gobernantes y directivos públicos y la institucionalización de políticas de estado.

¿POLITICAS COMPARADAS O ANALISIS DE POLITICAS PÚBLICAS? UNA REVISION DESDE DEL DEBATE DEMOCRATICO

Existe en consecuencia una situación paradójica. Ciertamente, el pensamiento liberal o neo liberal se encuentra en el actual contexto sometido a una fuerte crítica, tanto por parte de los neo republicanos como de los neo populistas.

Sin embargo, ambas corrientes tienen entre sí fuertes contradicciones.

Los neo populistas cuestionan a los neo republicanos que pierden de perspectiva el problema del conflicto y que no atienden centralmente el problema de la exclusión de múltiples actores sociales, económicos y políticos. No dejan de señalar además los fuertes vínculos que pueden existir entre el pensamiento republicano y el pensamiento liberal, en lo procedimental. Y, finalmente, no dejan de recordar la fuerte tradición del republicanismo de naturaleza elitista.

Por otra parte, los neo republicanos pueden cuestionar que el neo populismo no atiende suficientemente bien el problema de la autonomía del ciudadano y que se desentiende de la necesidad de unas instituciones que eviten la concentración del poder en manos de presidencialismos fuertes. Incluso, que no revierten los problemas derivados de la democracia delegativa instaurada en América Latina a partir de los años 90 y que de algún modo sobrevive con las nuevas experiencias neo populistas. Aún más, que la nueva visión del populismo es teóricamente interesante pero insuficiente para afrontar los problemas derivados de la hegemonía liberal. Incluso, hasta pueden cuestionar que los neo populismos no atienden claramente el problema de la corrección significativa de la desigualdad social, a pesar de su apelación a la reivindicación del “pueblo” excluido (Gargarella, 2007).

Parece muy claro que frente existen pocas posibilidades de una confluencia entre las ideas neo populistas con un neo republicanismo de naturaleza procedimental. La escasa valoración de los procedimientos de decisión por parte de los neo populistas y la cercanía del republicanismo procedimental con el liberalismo rawlsiano no permiten pensar modos de confluencia (Pettit, 1997).

Tampoco es conceptualmente consistente la posibilidad de una confluencia entre el pensamiento neo populista y un republicanismo elitista de corte madisoniano (Ovejero, 2003). Ni la creencia en la necesidad de una república gobernada por una élite deliberante de algunos republicanos ni la creencia de que la existencia de tal élite es fuente de exclusión para los neo populistas permiten pensar en posibles confluencias.

Sin embargo pareciera posible una confluencia posible entre los neo populistas y el republicanismo igualitario, deliberativo y participativo.

En primer lugar, por la idéntica preocupación por las condiciones de igualdad social que permiten el funcionamiento justo de la democracia.

En segundo lugar, por que no es menos cierto que no parece teóricamente posible que pueda darse una república participativa sin una lógica política previa que promueva la movilización y la participación de sujetos populares anteriormente excluidos, tal como sostienen los neo populistas. Y ciertamente las experiencias republicanas históricas (Grecia y Roma antiguas, República Inglesa, República Francesa, el Estado Social Republicano del Siglo XX europeo) muestran fuertes tendencias de movilización popular concomitantes con la construcción de una república igualitaria, deliberativa y participativa. Y aún este pareciera el caso de las frustradas experiencias republicanas hispanoamericanas del siglo XIX, antes de la hegemonía liberal positivista.

Finalmente, y en relación a lo señalado en la afirmación previa, muchas de las actuales experiencias neo populistas latinoamericanas buscan un discurso entroncado en la experiencia histórica del republicanismo popular decimonónico (Bolívar, Artigas, Sandino).

Ahora bien, si la re constitución de los sujetos populares excluidos, las políticas de re distribución promovidas por los neo populistas y un cierto reconocimiento del conflicto parecen condición necesaria para la construcción de una república igualitaria, participativa y deliberativa, tampoco son condición suficiente.

Para una posible confluencia entre ambas fuerzas políticas e intelectuales parecieran necesarios:

- 1) Que la re distribución de la riqueza y de la participación popular promovidas por los neo populistas maduren finalmente en el desarrollo de una ciudadanía más autónoma que reclame valores republicanos: virtud, deliberación, control mutuo de poderes políticos.
- 2) Qué los neo republicanos igualitarios valoren positivamente el aumento de la distribución de riqueza, poder y valoración social de sectores y actores sociales anteriormente excluidos promovidos por los neo populistas, aún al costo de postergar sus demandas institucionales.
- 3) Que los neo populistas valoren la deliberación promovida por los neo republicanos, al costo de ampliar su concepción de la política no entendiéndola exclusivamente como lucha de antagonismos entre élites y pueblo.

4) Que los procesos democráticos inaugurados a partir de principios de siglo XXI se consoliden en las mínimas reglas de las poliarquías contemporáneas: elecciones libres, libertad de expresión, funcionamiento de los partidos políticos, etc.

Si estas confluencias teóricas y prácticas pudieran lograrse como consecuencia del funcionamiento de las instituciones democráticas básicas entonces, quizás fuera posible imaginar las confluencias políticas en América Latina entre neo populistas democráticos y neo republicanos igualitarios.

En este sentido, creo que en el campo del estudio de las políticas públicas podrían darse también algunas confluencias posibles:

- 1) En primer lugar, acordando que existe un enorme campo de confluencia en la revalorización de la política comparada, del tratamiento de la nueva agenda y al análisis comparado de opciones vinculadas a la agenda de desarrollo, igualdad y democratización. No sólo apelando a la comparación de la actual matriz de políticas en el actual contexto con la matriz de los años 90, sino también explorando las “tomas de posición alternativas” que en América Latina se están verificando actualmente, no siempre iguales y que el análisis comparado puede ayudar a una mejor comprensión, no solo en términos teóricos e intelectuales sino prácticos.
- 2) Que el análisis de políticas en un sentido instrumental puede colaborar a una mejora sustancial de la eficacia de las políticas en términos de formulación, evaluación ex ante e implementación de políticas orientadas por una agenda de desarrollo, igualdad y democratización.
- 3) Por último, que la revalorización de la evaluación y el control de resultados debiera constituir una meta común si la visión final consiste efectivamente en garantizar que los gobiernos latinoamericanos sean responsables ante sus pueblos y ciudadanías (“sean parecidos a sus pueblos”, al decir de Oliver Stone) por políticas eficaces que garanticen el desarrollo, la igualdad y la democratización y que sean virtuosos en el uso de los recursos públicos.

Finalmente, podría sostenerse que una parte muy importante de las frustraciones al desarrollo iberoamericano en un sentido seniano, no dejan de encontrar su explicación en un desencuentro histórico entre los movimientos nacional populares y las fuerzas republicanas que recorrieron el continente. Y, que si existiera una búsqueda de un paradigma superador en el estudio de las políticas pública quizás pudieran contribuir a dejar atrás una parte muy significativa de tales frustraciones y desencuentros históricos.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis (comp.) (1992): Colección Antologías de Políticas Públicas, Tomos I, II, III y IV, Porrúa, México.

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

Cao, Horacio (2010): Cuatro Tesis acerca de una gestión pública nacional y popular, ponencia presentada en las VI Jornadas Internacionales de estado y Sociedad, CEDES – FCE UBA, Buenos Aires.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (1988): Evaluación de Proyectos Sociales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Cunill Grau, Nuria y Ospina Bozzi, Sonia (eds.) (2003): Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, Caracas.

Echegarriá, Koldo (2005): Responsabilización y responsabilidad gerencial: instituciones antes que instrumentos, en: Echegarriá et al., Responsabilización y evaluación de la gestión pública, CLAD; Agencia Española de Cooperación Internacional; Ministerio de Administraciones Públicas; Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, Caracas.

Gargarella, Roberto (2007): Progresistas eran los de antes, Clarín, 24/01, Buenos Aires

Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comp.) (1984): Para investigar la administración pública: modelos y experiencias latinoamericanos, INAP, Madrid.

O'Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar (1976): Estado y Políticas Públicas en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, CEDES, Buenos Aires.

Laclau, Ernesto (2005): La razón populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, Roberto (1980): Las tecnologías para el análisis de decisiones y la intervención en organizaciones como instrumentos de la reforma administrativa, en Revista Argentina de Administración Pública, Buenos Aires. Año 1 No. 3/4, Abr.-Sep., pp. 24-44.

Noronha, Maridel Piloto de (2003): A experiência do Tribunal de Contas da União do Brasil na avaliação de programas de governo, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

Ovejero, Félix (2003): Culturas democráticas y participación. Para una crítica del elitismo democrático, OEI, Madrid.

Pettitt, Philip (1997): Republicanism: A Theory of Freedom and Government, Oxford University Press, Boston.

Schweinheim, Guillermo (2005): Gestión por resultados y sistemas de control, auditoría y evaluación, en: Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública, XIX Seminario Nacional de Presupuesto, Buenos Aires.

Schweinheim, Guillermo (2008): La institucionalización de sistemas administrativos y el incremento de la capacidad de gobierno democrático, Ponencia presentada en el XIII

Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires.

Subirats, Joan (1989): Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración, INAP, Madrid.

Vilas, Carlos (2000) Mas allá del “Consenso de Washington”? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial sobre reforma institucional, en: Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 18., Caracas.

Vilas, Carlos (2009): El Síndrome De Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno, en. Schweinheim, Guillermo (comp.) (2009): Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y perspectivas en la Argentina Actual, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Buenos Aires.