

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1 | NÚMERO 1 | ENERO-JUNIO DE 2023 | ISSN EN TRÁMITE

ARTÍCULOS

Estado de derecho, control de la corrupción y gasto público en educación, salud y servicios públicos en América Latina

ANTONIO RUÍZ-PORRAS

NANCY GARCÍA-VÁZQUEZ

Gobierno abierto:
nociones teóricas, acciones y prospectiva

EDGAR RUVALCABA-GÓMEZ

Las trampas de los «indicadores resbaladizos»:
la importancia de leer entre líneas

JONATHAN FOX

JULIA FISCHER-MACKEY

Leyes del servicio civil como herramienta del Estado de derecho, experiencias de Argentina, Chile, México y Perú

ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ

Rendición de cuentas y sus metáforas:
del foro al ágora y bazar

CIARÁN O'KELLY

MELVIN DUBNICK

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

AÑO 1, NÚMERO 1, ENERO-JUNIO DE 2023



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

CUCEA
El mejor lugar para el talento

 **IIRCCC**
Instituto de Investigación en Rendición
de Cuentas y Combate a la Corrupción



UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

Dr. Ricardo Villanueva Lomelí
Rector General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Dr. Carlos Iván Moreno Arellano
*Coordinador General Académico
y de Innovación*

CENTRO UNIVERSITARIO
DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Mtro. Luis Gustavo Padilla Montes
Rector

Dr. José María Nava
Secretario Académico

Dr. Antonio Sánchez Bernal
Director de la División de Economía y Sociedad

Dr. Alberto Becerra Santiago
Jefe del Departamento de Políticas Públicas

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS

Director
Mauricio Merino Huerta

Coordinadora Editorial
Marcela Rubí Aguilar Arévalo

Consejo Editorial
Alberto Aziz Nassif, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) | Alberto J. Olvera Rivera, Universidad Veracruzana | Antonio Sánchez Bernal, Universidad de Guadalajara | Cecilia Cadena Inostroza, El Colegio Mexiquense | Fernando Nieto Morales, El Colegio de México | María del Carmen Pardo, El Colegio de México | Medardo Tapia Uribe, Universidad Nacional Autónoma de México | Nancy García Vázquez, Universidad de Guadalajara | Sergio López Ayllón, Universidad Nacional Autónoma de México | Teresita de Jesús Rendón Huerta Barrera, Universidad de Guanajuato

Comité Asesor Externo
Enrique Cárdenas, Universidad Iberoamericana | Esther del Campo García, Universidad Complutense de Madrid | Ernesto Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid | Jacqueline Peschard, Universidad Nacional Autónoma de México | Jonathan Fox, *American University* | Juan Pablo Guerrero Amparán, *Global Initiative for Fiscal Transparency* | Paulo Hidalgo, Universidad de Talca

RC | RENDICIÓN DE CUENTAS, año 1, núm. 1, enero-junio 2023 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Departamento de Políticas Públicas, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Periférico Norte 799, módulo P, Segundo Piso, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, teléfono 33 3770 3300, <http://rcrendiciondecuentas.udg.mx/index.php/UDGIRCCC/index>, correo: rc.rendiciondecuentas@gmail.com, Editora responsable: Marcela Rubí Aguilar Arévalo, Director de la revista: Mauricio Merino Huerta, Reserva de derechos al uso exclusivo del título 04-2022-111714561500-102, ISSN: en trámite, otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de éste número: Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, CUCEA, Periférico Norte 799, Núcleo Los Belenes, 45100, Zapopan, Jalisco, México, Marcela Rubí Aguilar Arévalo. Fecha de la última modificación 31 de mayo de 2023.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

Índice

- 5 ARTÍCULOS
Estado de derecho, control de la corrupción
y gasto público en educación, salud
y servicios públicos en América Latina
ANTONIO RUÍZ-PORRAS
NANCY GARCÍA-VÁZQUEZ
- 35
Gobierno abierto: nociones teóricas,
acciones y prospectiva
EDGAR RUVALCABA-GÓMEZ
- 51
Las trampas de los «indicadores resbaladizos»:
la importancia de leer entre líneas
JONATHAN FOX
JULIA FISCHER-MACKEY
- 71
Leyes del servicio civil como herramienta
del Estado de derecho, experiencias
de Argentina, Chile, México y Perú
ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ

- 97 Rendición de cuentas y sus metáforas:
del foro al ágora y bazar
CIARÁN O'KELLY
MELVIN DUBNICK
- 135 Reflexiones acerca de la fiscalización superior
ante el combate a la corrupción en México:
Informe país, 2020
RENÉ MARIANI OCHOA
- 153 Una agenda de trabajo desde la administración pública
y la sociedad para el combate a la corrupción
como problema perverso (*wicked problem*)
FREDDY MARIÑEZ NAVARRO
- 181 CONFERENCIAS
Haciendo que las políticas de transparencia funcionen:
el papel esencial de los intermediarios confiables
ALASDAIR ROBERTS
- 195 RESEÑA DE LIBROS
Responsabilidad de los servidores públicos
y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura
JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Estado de derecho, control de la corrupción y gasto público en educación, salud y servicios públicos en América Latina

ANTONIO RUÍZ-PORRAS*

NANCY GARCÍA-VÁZQUEZ**

Recibido: 11 de octubre de 2022. Aceptado: 9 de febrero de 2023.

Resumen. El propósito de este artículo es mostrar algunos hechos estilizados en las relaciones entre Estado de derecho y control de la corrupción y el gasto público en América Latina. Para efectos de comparación, los dos primeros indicadores se denominan institucionales; los indicadores de gasto público capturan los porcentajes de PIB que se destinan a educación, salud y servicios públicos. El análisis comparado se realiza para un panel de dieciséis países latinoamericanos, entre los años 2000 y 2020. Utilizamos estadísticas descriptivas, correlaciones *pairwise*, regresiones de mínimos cuadrados ordinarios y estimadores de bondad de ajuste. Nuestros hallazgos principales sugieren que: 1) los indicadores latinoamericanos tuvieron valores muy bajos y heterogéneos; 2) la heterogeneidad fue mayor en los indicadores de gasto que en los institucionales; 3) en los análisis estadísticos se observó que las relaciones entre variables no fueron directas ni unívocas.

Palabras clave: Estado de derecho, corrupción, América Latina, gasto público.

Abstract. We show some stylized facts and relationships between the Rule of Law and control of corruption and public spending in Latin America. Institutional indicators captures rule of law and

.....
* Antonio Ruíz-Porras es profesor-investigador del departamento de Métodos Cuantitativos, Universidad de Guadalajara-CUCEA, Jalisco, México (correo electrónico: antoniop@cucea.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0003-4184-0850>).

** Nancy García-Vázquez es profesora-investigadora del departamento de Políticas Públicas, Universidad de Guadalajara-CUCEA, Jalisco, México (correo electrónico: nancy.gvazquez@academicos.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0003-4001-0193>).

control of corruption; public spending indicators capture the percentages of GDP that are allocated to Education, Health and Public Services. The comparative analysis contains a panel of 16 Latin American countries, between 2000 and 2020. We use descriptive statistics, pairwise correlations, least squares regressions, and goodness-of-fit estimators. Our main conclusions suggest that: 1) the Latin American indicators had very low and heterogeneous values; 2) heterogeneity was bigger in spending indicators than in institutions; 3) in the statistical analyzes, the relationships between variables were not direct or unambiguous.

Keywords: Rule of law, corruption, Latin America, public expenditure.

1. *Introducción*

Las relaciones entre Estado de derecho y control de la corrupción y el gasto público son objeto de discusión entre quienes analizan el desempeño de las instituciones normativas y económicas. Si bien, en la teoría suele suponerse que existe un círculo virtuoso entre estas variables, la literatura empírica cuestiona que ello suceda así en distintos lugares y tiempos. En ese sentido, hay que decir que se carece de un consenso fundamental respecto a las relaciones entre estas variables y su potencial causalidad. De hecho, los estudios empíricos todavía están en una fase de desarrollo incipiente.

Por estas razones y con el propósito de aportar evidencia desde la experiencia de América Latina, en este artículo se estudian estas tres variables institucionales y económicas. La investigación utiliza indicadores institucionales y de gasto público, estadísticas descriptivas, correlaciones *pairwise*, regresiones de mínimos cuadrados y estimadores de bondad de ajuste. Los indicadores de gasto público refirieren al gasto en educación, en salud y en servicios públicos generales. El análisis utiliza un panel de indicadores anuales de dieciséis países latinoamericanos para el periodo 2000-2020.

Las fuentes de información del análisis comparado que aquí se presenta emplean las bases de datos Worldwide Governance Indicators y «Cepalstat». A través de éstas se genera panel de datos que incluye indicadores anuales para dieciséis países latinoamericanos durante el periodo 2000-2020. La base contiene datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.¹

.....

¹ De la base de datos de WGI, recuperamos los índices complejos de Estado de derecho y el control

El estudio se sustenta en algunos supuestos conceptuales y metodológicos que definen, en buena medida, los alcances y límites de la investigación. Estos supuestos siguen las propuestas de Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, (2007) y (2011). Por esta razón, aquí se define el Estado de derecho como el grado en que los agentes confían y obedecen las reglas de la sociedad. El control de la corrupción, por su parte, se define como el grado en que se evita que el poder público pueda ejercerse en beneficio privado.

En el caso de América Latina, Kauffmann (2015) advierte que en la región la corrupción también puede manifestarse como la captura legal y regulatoria de la aplicación del Estado de derecho; ello porque la ley, se administra con base en criterios privados y no de legalidad. De esta manera, Kauffmann sugiere una definición de la corrupción como «la privatización de las políticas públicas».

En consistencia con las observaciones de estos autores, en este trabajo se asume que en América Latina las relaciones entre variables de Estado de derecho o control de la corrupción no necesariamente tienen relaciones de causalidad directas o unívocas.

Las principales contribuciones del trabajo son las siguientes: 1) estudiamos los hechos estilizados y relaciones de mediano plazo entre el Estado de derecho, el control de la corrupción y variables de gasto público para Latinoamérica; 2) se utilizan indicadores institucionales e indicadores de gasto comparables en el tiempo y entre los países; 3) las variables de gasto se refieren a educación, salud y servicios públicos con lo cual no sólo se analiza el tamaño de los egresos sino su destino; 4) se evalúa la potencial existencia de relaciones no directas ni unívocas entre las variables.

El documento se divide en seis secciones. La segunda sección incluye la revisión de la literatura. La tercera describe los datos y la metodología. La cuarta sección incluye el análisis descriptivo de los indicadores. En la quinta se muestran las relaciones empíricas estimadas. La sexta sección discute los resultados.

.....

de la corrupción, que miden percepciones sobre estas variables. Por simplicidad las agrupamos en una categoría denominada Indicadores Institucionales. La base de datos de Cepalstat contiene las tres variables con las que se mide el gasto público: Educación, Salud y Servicios Públicos. De la misma manera, por simplicidad se agrupan como indicadores de gasto público. Estas variables están expresadas como porcentajes del producto interno bruto. La base de datos contiene 336 observaciones anuales por país y por variable.

Nuestro trabajo es probablemente el análisis que, usando los datos del WGI contiene el mayor número de países en el periodo más largo de tiempo para una región.

2. *Revisión de la literatura*

En esta sección se presenta el estado del arte de las discusiones teóricas y los estudios empíricos que abordan las distintas relaciones entre Estado de derecho, control de la corrupción y el gasto público. Antes de presentar la revisión, habría que señalar al menos tres características generales de la literatura aquí seleccionada. La primera de ellas es que la literatura está fuertemente vinculada al neoinstitucionalismo económico y político. La segunda, es que no hay un consenso acerca de la causalidad. La tercera característica es la heterogeneidad en las distintas muestras de países que se estudian y, esto, por supuesto condiciona los hallazgos y alcances de las investigaciones.

Esta sección la separamos en dos apartados. El primer apartado aborda los principales enfoques teóricos. En el segundo apartado, destacamos los trabajos empíricos valorando: la muestra de países (por años, número), las técnicas de análisis y sus hallazgos.

2.1. Estado de derecho, control de la corrupción y gasto público: una revisión teórica

La literatura que estudia la relación del Estado de derecho con la corrupción se vincula estrechamente con las teorías institucionalistas tradicionales. North define las instituciones como «las limitaciones ideadas por el hombre, que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales» (1981, 36). Estas limitaciones se presentan como reglas formales (constituciones, leyes, derechos de propiedad, etcétera) o bien como reglas informales (sanciones, costumbres, códigos de conducta, entre otros).

A partir de esta definición, la escuela del nuevo institucionalismo ha desarrollado una extensa línea de investigación acerca de cómo las instituciones formales e informales explican el desempeño económico de los países. Así, por ejemplo, existe una vasta literatura que explica cómo la prevalencia de instituciones formales es una condición para el desarrollo económico (Acemoglu, Johnson, 2005; Acemoglu, Johnson, y Robinson, 2012).

En el mercado, las instituciones deben garantizar los derechos de propiedad, el cumplimiento de los contratos y la acumulación de capital. En lo político, se debe mantener el estado de derecho, un marco constitucional para la transferencia del poder, el recono-

cimiento legal de los derechos de asociación y el control de la violencia parte del Estado (North *et al.* 2009, 3).

Más allá del deber ser, puede ocurrir que los derechos de propiedad tutelados por el Estado de derecho no induzcan a una asignación eficiente de los recursos públicos (Haber *et al.* 2003). Esta ineficiencia puede ser ocasionada por la corrupción (Keefer 2002; Dam 2006), dado que grupos privados se apoderan de las decisiones y recursos públicos. Shaw (2007) señala que en los países corruptos se incrementa el costo de la prestación de servicios públicos.

En los países desarrollados, la teoría señala que la corrupción puede desviar la asignación de recursos públicos, por ejemplo, hacia sectores donde las rentas económicas son mayores (Delavallade, 2006). Sin embargo, en los países en desarrollo, los factores que pueden explicar la corrupción también implican variables políticas. Kauffmann (2015) refiere que en América Latina hay una especie de desempeño dual de las instituciones. Por un lado, la región ha resuelto problemas de terrorismo y de gestión macroeconómica, una mayor transparencia; sin embargo, también advierte que, en promedio, la eficacia del gobierno, el control de la corrupción y la voz y la rendición de cuentas se estancaron en la región; asimismo, la calidad regulatoria general y el estado de derecho se deterioraron.

Debe advertirse que si es escasa aquella literatura que relaciona la corrupción o el estado de derecho con el gasto público, esto todavía es más limitado cuando hablamos de destinos de gasto específicos como los servicios de salud o educación. Algunos estudios señalan que en el caso de la salud, una mala asignación de los recursos y una precaria institucionalización de la gobernanza ponen en riesgo la vida de la población (Rajkumar y Swaroop, 2002); incluso otros trabajos señalan que la corrupción o la ausencia del estado de derecho, entre otras variables, permiten entender que la discusión sobre el gasto en salud también es un tema de eficiencia gubernamental y que, desde luego tiene implicaciones en los resultados en salud de cada país (Makuta y O'Hare, 2015).

Incluso, estudios más recientes publicados en los años de la pandemia, muestran cómo el gasto en salud, pero sobre todo, un buen desempeño de variables institucionales mostraron una mayor eficiencia para contener el virus del covid-19 (Nabin, Chowdhury y Bhattacharya (2021; Baris y Pelizzo (2020).

Por lo que se refiere a la educación, la literatura también analiza cómo la corrupción o la no prevalencia del Estado de derecho se muestran en las variaciones en la asignación

del gasto educativo (Mauro 1998). Pero sobre todo, los estudios enfatizan cómo esto tiene consecuencias en la formación de capital humano o en la deserción escolar (Gupta, Davoodi y Tiongson 2000).

Incluso existen autores que sostienen que el gasto gubernamental en salud y educación pueden ser analizados de manera complementaria en tanto que ambos son susceptibles de afectar su desempeño o resultados a causa de la corrupción (Cordis, 2014; Hessami, 2014; Mushfiq, Sami Ben Alib y Temimib, 2019).

Hasta aquí debe señalarse que, desde el punto de vista neoinstitucional, la literatura ha dado más relevancia al Estado de derecho y al control de la corrupción como elementos que pueden explicar las distorsiones en el gasto público. Sin embargo, la mayor parte de estos argumentos están pensados desde países desarrollados en los que importa garantizar las condiciones de mercado. No obstante, hay cuestiones que deben profundizarse en la literatura. Por ejemplo 1) cómo se relacionan estas variables institucionales cuando las decisiones de distribución de los recursos no se orientan por una racionalidad económica; 2) qué efectos pueden suceder no sólo en términos del tamaño del gasto público, sino en la elección de determinados servicios públicos en detrimento de otros; 3) qué consecuencias tienen dichos efectos en la satisfacción de las necesidades de la población y de su acceso a bienes y servicios elementales.

2.2. Estado de Derecho, control de la corrupción y gasto público: análisis empíricos

En esta sección presentamos los trabajos que establecen relaciones entre Estado de derecho, control de la corrupción y gasto público de manera empírica. La literatura trata de describir esas relaciones o bien de probar la existencia de causalidad.

Como ya hemos referido, el cuerpo de literatura empírica es poco y con varias limitaciones. Una de ellas es que a nivel conceptual hay una falta de consensos sobre las maneras de establecer conceptos mesurables de Estado de derecho y control de la corrupción. Por esa razón, los indicadores más sólidos y usados para los análisis empíricos son el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project y los Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial, que miden percepciones. Si bien estas mediciones son comparables entre países a lo largo del tiempo, no se dispone de otras fuentes de información adicionales.

Cuadro 1 | Estudios sobre Estado de derecho, corrupción y gasto público

AUTORES / AÑO PUBLICACIÓN	PERIODO / MUESTRA	VARIABLES ADICIONALES	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Del Monte y Pennacchio (2020)	1995-2015/ 34 países de OCDE	Total del gasto público como %PIB; deuda pública %PIB/PIB per cápita/Crecimiento del PIB/Inflación/Tamaño del gobierno.	Regresiones en panel y análisis de correlación	La corrupción aumenta la deuda pública en un 2% en el corto plazo; no hay efectos diferenciados en países desarrollados y no desarrollados en términos de gasto público.
Swaleheen, Ben Ali y Temimi (2019)	1983-2018/ 134 países	Guía Internacional de Riesgo País/Educación/Gasto/Salud/Dependencia/Población/Índice ICRG/Deserción/Mortalidad Materna/Mortalidad Infantil.	Regresiones en panel y análisis de correlación	La corrupción tiene un efecto estadísticamente significativo el gasto público; en la mayoría de los países, el efecto es positivo para la salud y negativo para la educación. Los efectos no son lineales. En 16 de alta corrupción, ésta desvía recursos.
Cardénas, García y Gracia (2018),	2014/ 20 países latinoamericanos	Libertad fiscal/Gasto del gobierno/Libertad monetaria/Libertad comercial/Libertad de inversión/Libertad financiera/ 6 variables de WGI.	Análisis multivariado	La región tiene un alto grado de corrupción, un sistema judicial vulnerable a la interferencia política y una enorme burocracia que genera muchos costos gubernamentales.

AUTORES / AÑO PUBLICACIÓN	PERIODO / MUESTRA	VARIABLES ADICIONALES	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Wong (2017)	1996 a 2009/16 países asiáticos y 18 lati- noamericanos	Gasto público %PIB/ Inequidad/VARIABLES electorales/6 variables de WGI	Panel no balanceado; Análisis de series de tiempo	La corrupción condiciona el gasto público; en países asiáti- cos niveles altos de corrupción genere una concentración de recursos en el mano de las élites; en América Latina la corrupción se explica más por razones políticas
Ruiz, García y García (2015)	2001-2010/11 países latinoamericanos	Formación bruta de capital fijo/Comercio exterior/Tipo de cambio real efectivo/Ingresos/ Tributarios/Consumo de gobierno /Índice de GINI/6 indicadores de WGI	Regresiones en panel y análisis de correlación	El gasto público incrementa la gobernanza en el corto plazo; pero aumentos de los ingresos fiscales y del gasto público pueden reducir la gobernanza futura

AUTORES / AÑO PUBLICACIÓN	PERIODO / MUESTRA	VARIABLES ADICIONALES	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Dzhumashev (2014)	1960-2010/	Variables de calidad del gobierno, tamaño del gasto público y desarrollo económico de la base de datos World Development Indicators	Técnicas de simulación	La corrupción mejora la eficiencia económica sólo cuando el tamaño real del gobierno está por encima del nivel óptimo. A mayor crecimiento, menor corrupción porque la tasa salarial aumenta y hace que los costos privados de búsqueda de rentas sean más altos
Delavallade (2006)	1996 A 2001/51 países desarrollados y 13 en desarrollo	Control de la Corrupción del WGI/Gasto Público del IMF/Población urbana/población por edad/Impuestos/PIB per cápita constante/personal militar/deuda del gobierno central/contribución social en el PIB/libertad global	Mínimos cuadrados ordinarios/ Sistema de ecuaciones simultáneas	Se deben reasignar gastos de servicios públicos y orden, defensa, cultura y energía hacia educación, salud y protección social para contrarrestar los efectos distorsionadores de la corrupción.

AUTORES / AÑO PUBLICACIÓN	PERIODO / MUESTRA	VARIABLES ADICIONALES	METODOLOGÍA	RESULTADOS
Gupta, De Mello y Sharan (2000)	1985-1998/120 países	Índice de corrupción de Transparencia Internacional/ Ingreso per cápita como %PIB, Gasto público como %PIB/Datos de armas y gasto militar/ Urbanización.	Técnicas de regresión de panel.	Los resultados sugieren que la corrupción está efectivamente asociada con un mayor gasto militar como porcentaje del PIB y del gasto público total, así como con la adquisición de armas en relación con el PIB y el gasto público total.
Mauro (1998)	1980-83/63 países	Guía Internacional de Riesgo País/Ingreso per cápita como %PIB, Educación secundaria/ Tasa de crecimiento población/Distintas variables de gasto como % del PIB: educación, defensa, transferencias, seguridad social, pagos de bienestar.	Técnicas de regresión de panel y análisis de correlación.	El gasto total no tiene una correlación positiva con la corrupción. Sin embargo, cuando se estudia por partidas se observan correlaciones positivas y significativas (educación). Los autores señalan que en la composición del gasto público es que a los gobiernos corruptos les resulta más fácil cobrar sobornos en algunas partidas de gastos que en otras.

Fuente: Elaboración propia

Otra limitación es la potencial existencia de relaciones no lineales entre los indicadores económicos e institucionales. Incluso, los indicadores de la base WGI ha sido criticados por estas restricciones (véase Thomas, 2009; Langbein y Knack, 2010). En la tabla 1 se sintetizan los principales trabajos que empíricamente analizan estas variables. Se exponen los autores, las muestras que utilizan (países y años observados), las técnicas de investigación y sus principales conclusiones en términos de gasto público.

La mayor parte de los estudios son análisis comparados en los que la variable de gasto se refiere a los egresos del gobierno central. Para efectos de comparación, el gasto público se expresa como un porcentaje del PIB. La principal implicación es que esta medición adiciona lo relativo a bienes y servicios, pero también a la prestación de subsidios y transferencias. Así, se asume que la corrupción o la ausencia de Estado de derecho tienen efectos macroeconómicos para un país.

Algunos trabajos logran capturar el tamaño y destino del gasto en servicios específicos (Mauro, 1998; Gupta, De Mello y Sharan, 2000; Delavallade, 2006) sobre todo en aquellos que incrementan la renta, bajo el argumento de que esto puede coincidir con la corrupción basada en intereses privados.

Apenas hay un grupo de trabajos que capturan el efecto en la capacidad de los países para paliar la pobreza (Wong, 2017); y satisfacer necesidades básicas de la población (Del Monte y Pennacchio, 2020; Swaleheen, Ben Ali, y Temimi, 2019). Esto último es relevante porque implica reconocer que no siempre hay un sentido económico que motive la corrupción y porque los autores van más allá de estudiar los efectos de la corrupción en variables de crecimiento o riqueza.

Por lo que se refiere a la metodología, la mayor parte de los trabajos se basan en mediciones anuales de las variables de corrupción, Estado de derecho, así como el resto de las económicas o sociales; la técnica más utilizada es el análisis de panel. Por el tipo de fuentes empleadas, se trata de estudios basados en percepciones de los indicadores institucionales. En relación al tamaño de las muestras seleccionadas, casi siempre se consideran países de la OCDE (Del Monte y Pennacchio 2020; Dzhamashev, 2014; Mauro, 1998). Pocos trabajos distinguen entre países con diferentes grados de desarrollo económico (Delavallade (2006; Wong 2017). Los estudios suelen ser paneles balanceados, lo que permite tener un mayor grado de certeza acerca de las conclusiones. También debe señalarse que, dado los problemas para plantear una causalidad, los autores también análisis de correlación.

Finalmente, por lo que se refiere a los hallazgos, la literatura no tiene un consenso. Algunos autores afirman que sí existe una relación significativa estadísticamente (Swaleheen, Ben y Temimi, 2019; Cardénas, García y Gracia, 2018; Wong, 2017; Ruiz, García y García, 2015; Dzhumashev, 2014; Delavallade, 2006; Gupta, De Mello y Sharan, 2000; Mauro, 1998). Sin embargo, dicha relación no es positiva como se esperaría. Esto es, no siempre se confirma que una alta percepción del estado de derecho o del control de la corrupción mejore el gasto público. Lo que sí queda demostrado es que la corrupción puede hacer que varíen mucho los montos financieros que se asignan a la provisión de bienes y servicios públicos, lo que sin duda termina por beneficiar a unas personas, pero perjudica a otras.

3. Base de datos e indicadores

En esta sección se describen la base de datos y los indicadores institucionales y de gasto público usados en esta investigación. Particularmente, los indicadores institucionales son contruidos usando la base Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial. Los indicadores de gasto público provienen de la base de datos «Cepalstat» de la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL). La base de datos incluye un total de cinco indicadores. Estos indicadores se describen en la tabla 2.

La base de datos incluye indicadores institucionales y de gasto público para dieciséis países latinoamericanos del periodo 2000-2020. Los países incluidos en la base son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela. Particularmente, cabe destacar que los indicadores son comparables a lo largo del tiempo y entre países. En la tabla 3, muestra los indicadores, su clasificación, sus fuentes y sus denominaciones.

Metodológicamente, la base de datos es un panel de indicadores que incluye 336 observaciones anuales. Los indicadores institucionales reflejan las percepciones de especialistas, ONGs, proveedores de información para empresas comerciales y organizaciones del sector público sobre la situación del Estado de derecho y del control de la corrupción prevalecientes en cada país. Los indicadores de gasto público miden los gastos anuales en educación, salud y servicios generales con base en una clasificación funcional de gasto y las cifras oficiales de cada país.

Análíticamente, los indicadores institucionales miden el respeto que tienen los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que rigen las interacciones sociales y económicas

Tabla 2 | Indicadores institucionales y de gasto público

NOMBRE	DEFINICIÓN
Estado de derecho	Mide el grado en que los agentes confían y obedecen las reglas de la sociedad; en particular, mide la calidad en cumplimiento de contratos, la acción policial y de los tribunales; así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia.
Control de la corrupción	Mide el grado en que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala, así como el control del Estado por élites e intereses privados.
Educación	Gasto público en educación en porcentaje del PIB. La cobertura institucional del indicador refiere al gobierno central.
Salud	Gasto público en educación en porcentaje del PIB. La cobertura institucional del indicador refiere al gobierno central.
Servicios generales	Gasto público en servicios públicos generales en porcentaje del PIB. La cobertura institucional del indicador refiere al gobierno central.

Fuente: Elaboración propia con base en las definiciones incluidas en la WGI y el Cepelstat.

Tabla 3 | Indicadores institucionales y de gasto público

	NOMBRE	VARIABLE	FUENTE
Institucionales	Estado de derecho	AROL	WGI
	Control de la corrupción	ACOC	WGI
	Educación	EDU	Cepelstat
Gasto público	Salud	SAL	Cepelstat
	Servicios generales	SPG	Cepelstat

Fuente: Elaboración propia.

Notas: los indicadores institucionales están ajustados a la escala de 0 a 100 (las variables originales se expresan en una escala de -2.5 a 2.5). Valores altos de los indicadores denotan niveles altos de respeto a las instituciones.

entre ellos (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011). Son indicadores que se construyen estadísticamente usando modelos de componente no observable. Particularmente, los indicadores de la base WGI son reajustados aquí en una escala de cero a 100 para facilitar su

interpretación.² Así, valores altos de los indicadores institucionales se vinculan a niveles altos de respeto hacia las instituciones.

Los indicadores de gasto público educación, salud y servicios generales miden los gastos de manera agregada. Los indicadores se construyen con base en la metodología de elaboración de estadísticas de las finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001). Esta metodología permite que los indicadores describan las tendencias de las erogaciones del gobierno en funciones o finalidades determinadas a lo largo del tiempo. En este contexto, y para facilitar la comparabilidad de los datos entre los países de la región, los indicadores expresan el gasto público en términos de porcentajes del PIB.

4. Análisis estadístico

En esta sección se presenta el análisis estadístico de los indicadores institucionales y de gasto público para los países de América Latina durante el periodo 2000-2020. Este análisis se hace para establecer el contexto del análisis empírico. Por simplicidad los resultados del análisis estadístico se muestran en tablas. Particularmente, tabla 4 muestra las estimaciones de estadística descriptiva de los indicadores para el conjunto de los países analizados. En la tabla 5 muestra los promedios anuales de los indicadores de cada país. En la tabla 6 muestra las correlaciones *pairwise* entre los indicadores institucionales y de gasto público.

En la tabla 3 muestra algunos hechos estilizados sobre los indicadores de América Latina durante el periodo analizado. Particularmente, la tabla muestra que, en promedio, los países registraron: 1) indicadores institucionales y de gasto público relativamente bajos y heterogéneos; 2) puntajes promedio mayores para el indicador control de la corrupción (44.0) que para el indicador Estado de derecho (41.03); y 3) gastos públicos promedio en educación, salud y servicios públicos equivalentes, respectivamente, al 3.74, 1.87 y 4.94 por ciento de su PIB anual.

La tabla 4 evidencia que, durante el periodo analizado, hubo bajos niveles de respeto hacia las instituciones y bajos niveles de gasto público en América Latina. Más aún, la tabla sugiere que en la región hubo mayores esfuerzos para controlar la corrupción que para hacer prevalecer el Estado de derecho. El indicador promedio asociado a control de la corrupción (44.0) fue más alto que su contraparte asociada al indicador Estado de de-

.....
² Los indicadores originales de la base WGI están en una escala -2.5 a 2.5.

Tabla 4 | Estadística descriptiva de los indicadores de América Latina, 2000-2020

INDICADOR	OBSERVACIONES	MEDIA	DESVIACIÓN ESTÁNDAR	MÍNIMO	MÁXIMO
INDICADORES INSTITUCIONALES					
Estado de derecho	336	41.03	14.73	3.10	78.70
Control de la corrupción	336	44.00	14.79	18.80	81.80
Indicadores de gasto público					
Educación	324	3.74	1.39	0.72	7.24
Salud	324	1.87	0.92	0.30	6.03
Servicios públicos	323	4.94	2.71	0.59	13.23

Fuente: Elaboración propia.

Notas: Los indicadores institucionales están ajustados en la escala de 0 a 100. Valores altos de los indicadores denotan niveles altos de respeto hacia las instituciones. Los indicadores de gasto público se expresan en puntos porcentuales de PIB.

recho (41.0). La tabla, además, muestra que los niveles de gasto público fueron muy bajos de acuerdo a los estándares internacionales.³

La tabla 5 muestra que los países tuvieron indicadores institucionales heterogéneos. Los países que tuvieron los indicadores de Estado de derecho y de control de la corrupción más altos, en orden decreciente, fueron Chile, Uruguay y Costa Rica. Los promedios del indicador de Estado de derecho para dichos países fueron, respectivamente, 75.52, 62.41 y 60.73 de un máximo de 100.00. Los promedios del indicador control de la corrupción para dichos países fueron, respectivamente, 77.29, 73.65 y 62.84 de un máximo de 100.00. Venezuela, por contraste, tuvo los indicadores institucionales más bajos.

.....
³ Esta afirmación se sustenta en la comparación entre los indicadores de gasto público de los países de América Latina y los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien aquí se utilizan dichos indicadores con fines de referencia, debe señalarse que los indicadores de ambos grupos de países no son estrictamente comparables. En este contexto, cabe mencionar que, en promedio, los gastos anuales en educación y salud en los países de la OCDE ascendieron a 4.04 y 6.85 por ciento del PIB durante el periodo 2017-2021. Los gastos públicos en bienes y servicios públicos individuales, por su parte, ascendieron a 9.36 por ciento del PIB durante el periodo 2000-2020.

Los indicadores de gasto público, si bien bajos, mostraron una mayor heterogeneidad que los institucionales. Esta heterogeneidad evidencia que los gobiernos de los países tuvieron prioridades diferentes de gasto. Los gobiernos que más gastaron en educación, como porcentaje de su PIB, fueron los de Costa Rica (5.87%), Honduras (5.84%) y Bolivia (5.70%).⁴ Los gobiernos que más gastaron en salud fueron los de Chile (3.65%), Nicaragua (2.96%) y Honduras (2.77%).⁵ Los gobiernos que más gastaron en servicios públicos generales fueron los de Venezuela (9.76%), Brasil (8.94%) y Ecuador (7.87%).⁶

La tabla 4, por tanto, muestra que en América Latina hubo gran heterogeneidad en los indicadores institucionales y de gasto público. También sugiere que dicha heterogeneidad fue mayor en los indicadores de gasto que en los institucionales. Asimismo, sugiere que, en la región, hubo mayores esfuerzos institucionales para controlar la corrupción que para hacer prevalecer el Estado de derecho. Sin embargo, también evidencia que los niveles de gasto público en educación, salud y servicios públicos generales fueron muy bajos de acuerdo a estándares internacionales.

La tabla 6 muestra la existencia de correlaciones estadísticamente significativas y positivas entre los indicadores institucionales y de gasto público. Particularmente, la tabla sugiere que las mejoras institucionales pueden reflejarse en un mayor gasto en salud pública. Esta afirmación se basa en la consideración de que hay correlaciones significativas, pero bajas, entre los indicadores Estado de derecho y salud (0.2184) y entre los indicadores control de la corrupción y salud (0.2104). Además, la tabla muestra que existe una correlación alta entre los indicadores Estado de derecho y control de la corrupción (0.9297).

La tabla 6 también sugiere que las mejoras institucionales se reflejan de manera diferenciada en el gasto público. Esta afirmación se sustenta en los siguientes hallazgos: 1) Hay una correlación estadísticamente significativa, pero negativa, entre los indicadores Estado de derecho y servicios generales (-0.1379); 2) no hay correlación entre los indicadores control de la corrupción y servicios generales; 3) hay una correlación significativa y positiva entre

.....
⁴ Los gobiernos que menos gastaron en educación, como porcentaje de su PIB, fueron los de Brasil (1.90%) y Argentina (1.24%).

⁵ Los gobiernos que menos gastaron en salud fueron los de Argentina (0.78%) y Costa Rica (0.61%).

⁶ Los gobiernos que menos gastaron en servicios públicos generales fueron los de Chile (1.53%) y Bolivia (1.44%).

Tabla 5 | Promedios anuales de los indicadores de América Latina, 2000-2020

PAÍS	ESTADO DE DERECHO	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN	EDUCACIÓN	SALUD	SERVICIOS PÚBLICOS
Chile	75.52	77.29	4.13	3.65	1.53
Uruguay	62.41	73.65	3.51	2.30	7.16
Costa Rica	60.73	62.84	5.87	0.61	4.05
Brasil	45.87	47.10	1.90	1.88	8.94
Colombia	40.40	43.99	3.28	2.09	4.35
Panamá	47.92	42.92	3.49	1.92	5.36
Argentina	38.52	42.55	1.24	0.78	3.53
El Salvador	36.97	41.29	3.62	2.15	5.59
México	40.07	40.58	3.49	0.99	6.17
Bolivia	31.95	37.34	5.70	1.54	1.44
Ecuador	32.10	36.02	3.54	1.70	7.87
Guatemala	29.45	35.46	2.93	1.20	2.60
Nicaragua	34.18	34.22	3.88	2.96	3.16
Honduras	30.87	33.32	5.84	2.77	6.57
Paraguay	33.19	29.72	3.05	1.43	1.88
Venezuela	16.38	25.70	4.77	2.00	9.76
Promedio	41.03	44.00	3.74	1.87	4.94

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y WGI.

Notas: Los indicadores institucionales están ajustados en la escala de 0 a 100. Valores altos de los indicadores denotan niveles altos hacia las instituciones. Los indicadores de gasto público se expresan en puntos porcentuales de PIB.

los indicadores salud y educación (0.2979); y, por tanto, 4) hay una relación indirecta, positiva y pequeña, entre la mejora de los indicadores institucionales y el gasto en educación.

Los hallazgos de esta sección muestran que se pueden sintetizar de la siguiente manera: 1) En América Latina hubo mayores esfuerzos para controlar la corrupción que para hacer prevalecer el Estado de derecho; 2) los niveles de gasto público fueron muy bajos de acuerdo a los estándares internacionales; 3) las mejoras institucionales se reflejaron de manera diferenciada en el gasto público; 4) las mejoras institucionales pudieron reflejarse en un mayor gasto en salud pública; y, 5) hubo una relación indirecta, positiva y pequeña, entre la mejora de los indicadores institucionales y el gasto público en educación.

Tabla 6 | Correlaciones *pairwise* de los Indicadores

	ESTADO DE DERECHO		CONTROL DE LA CORRUPCIÓN		EDUCACIÓN		SALUD		SERVICIOS PÚBLICOS
Estado de derecho	<i>1.0000</i>								
Control de la corrupción	0.9297	***	<i>1.0000</i>						
	0.0000								
Educación	<i>0.0347</i>		<i>0.0528</i>		<i>1.0000</i>				
	0.5342		0.3438						
Salud	<i>0.2184</i>	***	<i>0.2104</i>	***	0.2979	***	<i>1.0000</i>		
	0.0001		0.0001		0.0000				
Servicios públicos	-0.1379	**	<i>-0.0827</i>		<i>-0.0655</i>		<i>-0.0042</i>	<i>1.0000</i>	
	0.0131		0.1379		0.2402		0.9407		

Fuente: Elaboración propia con base en datos de WGI y Cepalstat.

Notas: Las correlaciones *pairwise* se denotan en *itálicas*. *P-values* en **negritas**. Uno, dos y tres asteriscos indican, respectivamente, niveles de significancia del 10, 5, y 1 por ciento.

5. Modelación de las relaciones entre los indicadores

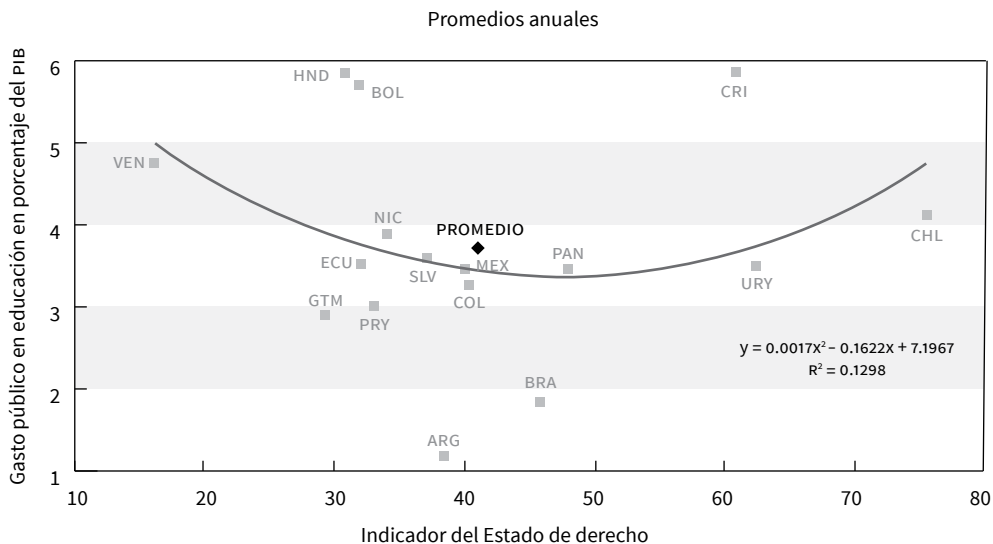
En esta sección se modelan y analizan las relaciones entre los indicadores institucionales y de gasto público en América Latina durante el periodo 2000-2020. Para ello se estiman regresiones que vinculan a los promedios de los indicadores de cada país. Las regresiones permiten modelar y analizar las relaciones entre pares de indicadores sin implicar necesariamente una dirección causal entre los mismos. Las regresiones se estiman usando mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS) y formas funcionales polinómicas de segundo y tercer grado.⁷ Por simplicidad, las relaciones estimadas se muestran en las figuras 1 a 6.

La gráfica 1 muestra que la relación desagregada estimada entre los indicadores Es-

.....

⁷ Se utiliza la forma funcional polinómica para modelar potenciales relaciones no lineales entre los indicadores. Adviértase que en la sección anterior se concluyó que la evidencia sugería la existencia de relaciones no necesariamente directas ni unívocas entre los indicadores. El grado del polinomio fue seleccionado con base en estimaciones del indicador de bondad de ajuste R^2 (incluido en las figuras). La técnica de estimación, mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS), garantiza que las estimaciones son las óptimas desde un punto de vista estadístico. Véase Gujarati, Porter y Pal (2021) para una descripción detallada de la mencionada técnica.

Gráfica 1 | Estado de derecho y gasto público en educación en América Latina, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y wgi.

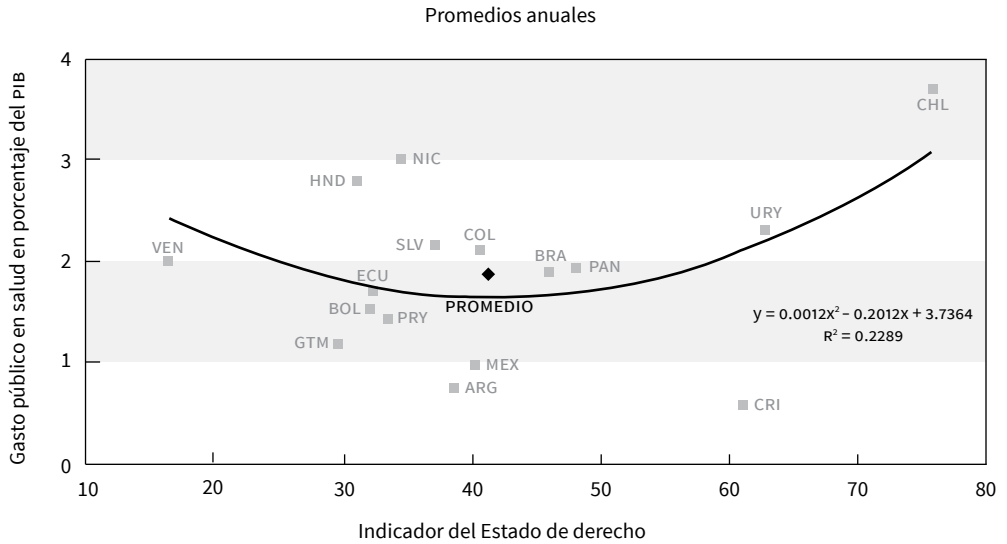
Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL) Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

tado de derecho y educación tiene forma de U y una bondad de ajuste de 0.1298. La inflexión que define el cambio de relaciones inversas a directas entre los indicadores ocurre cuando el indicador institucional supera los 47.71 puntos y el indicador de gasto público supera el 3.33% del PIB.⁸ Dada una correlación positiva entre las mejoras institucionales y el gasto público, las estimaciones sugieren que mejoras en el Estado de derecho podrían reflejarse en incrementos en el gasto en educación, particularmente en Uruguay y Chile.⁹

⁸ Los valores de inflexión se obtienen mediante las condiciones de primer orden de las regresiones estimadas.

⁹ La hipótesis de que las instituciones promueven el desempeño económico es común en la liter

Gráfica 2 | Estado de derecho y gasto público en salud en América Latina, 2000-2020



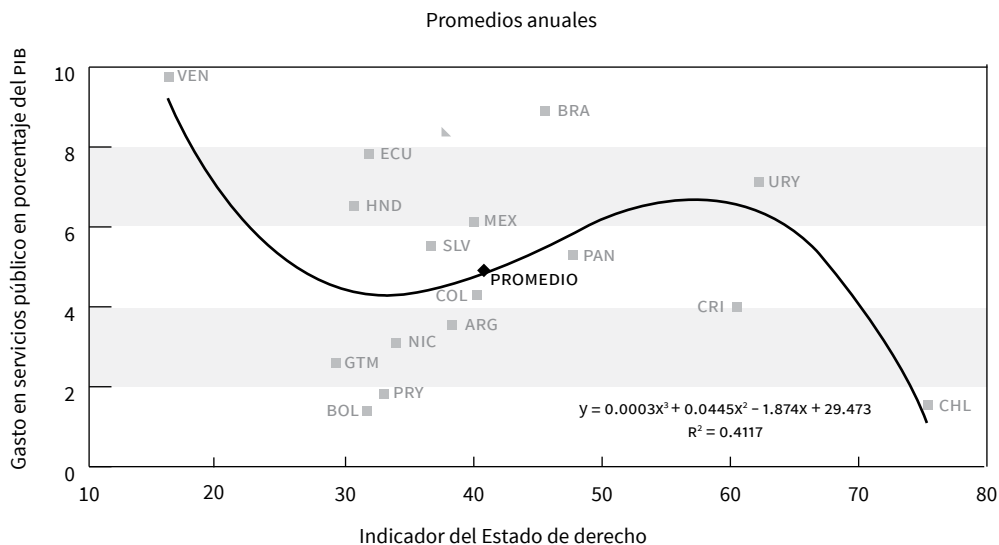
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y wgi.

Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL) Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

La gráfica 2 muestra que la relación desagregada estimada entre los indicadores Estado de derecho y salud también tiene forma de U y una bondad de ajuste de 0.2289. La inflexión que define el cambio de relaciones inversas a directas entre los indicadores ocurre cuando el indicador institucional supera los 42.17 puntos y el indicador de gasto público supera el 1.60% del PIB. Dada una correlación positiva entre las mejoras institucionales y

.....
tura. Si se asume dicha hipótesis, bajo la relación estimada en la figura 1, otros países que podrían incrementar su gasto en educación mejorando el indicador Estado de derecho son Venezuela, Guatemala, Ecuador Paraguay, Colombia, Argentina y Brasil.

Gráfica 3 | Estado de derecho y gasto público en servicios públicos en América Latina, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y wgi.

Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL) Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

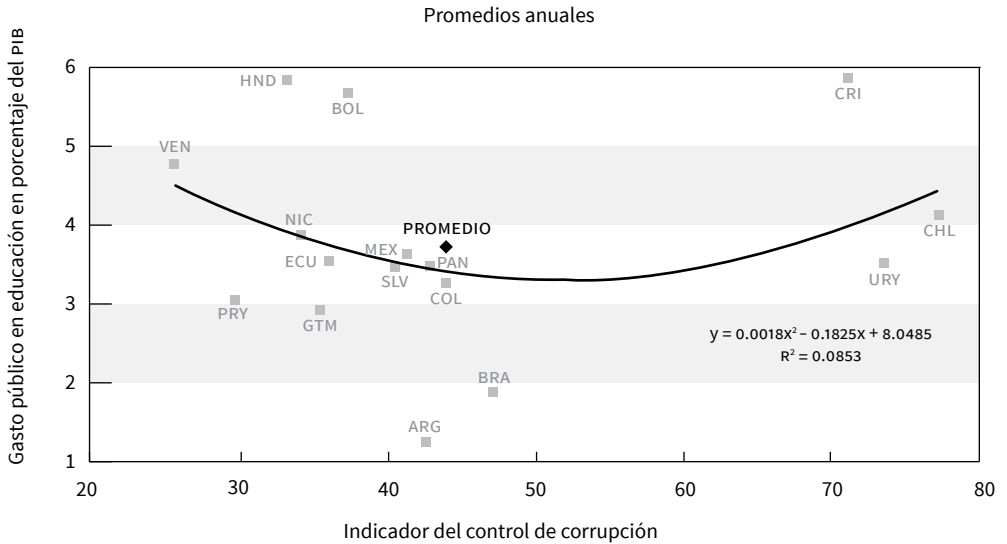
el gasto público, las estimaciones sugieren que mejoras en el Estado de Derecho podrían reflejarse en incrementos en el gasto en salud en Costa Rica.¹⁰

La gráfica 3 muestra que la relación entre Estado de derecho y servicios públicos tiene una forma polinómica de tercer grado y una bondad de ajuste de 0.4117. Las relaciones directas ocurren cuando los indicadores institucional y de gasto oscilan, respectivamente, alrededor de los 41.03 puntos y el 4.94 por ciento del PIB. Así, y dada una correlación

.....

¹⁰ Otros países que podrían incrementar su gasto en salud mejorando el indicador Estado de derecho son Venezuela, Bolivia, Guatemala, Ecuador, Paraguay, Argentina y México.

Gráfica 4 | Control de la corrupción y gasto público en educación en América Latina, 2000-2020



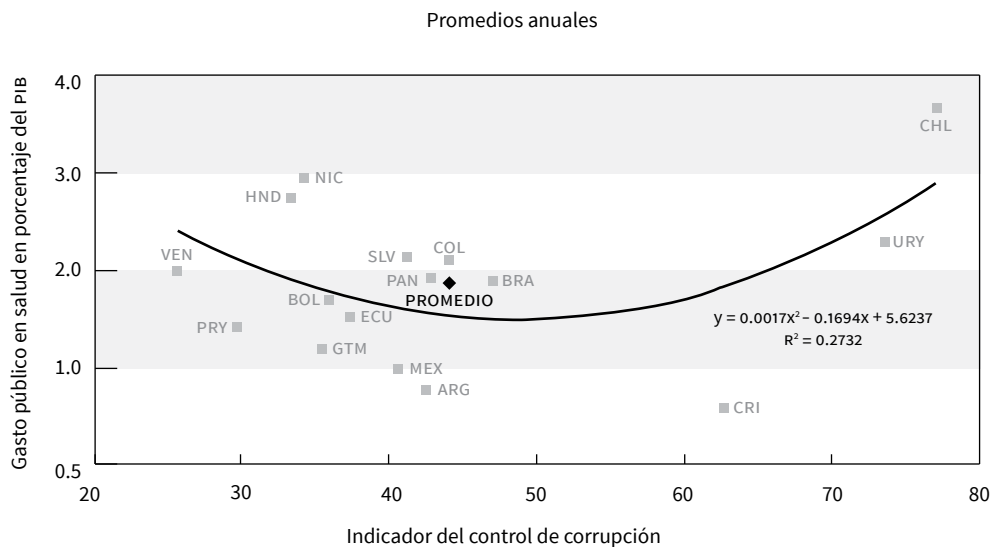
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y wgi.

Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL) Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

positiva entre las mejoras institucionales y el gasto público, las estimaciones sugieren que mejoras en el indicador Estado de derecho podrían reflejarse en incrementos en los servicios públicos en Guatemala, Bolivia, Paraguay, Nicaragua, Argentina, Colombia, Panamá y Costa Rica.

La gráfica 4 muestra que la relación desagregada estimada entre los indicadores control de la corrupción y educación tiene forma de U y una bondad de ajuste de 0.0853. La inflexión que define el cambio de relaciones inversas a directas entre los indicadores ocurre cuando el indicador institucional supera los 50.69 puntos y el indicador de gasto público supera el 3.42% del PIB. Así, y nuevamente dada una correlación positiva, las esti-

Gráfica 5 | Control de la corrupción y gasto público en salud en América Latina, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y WGI.

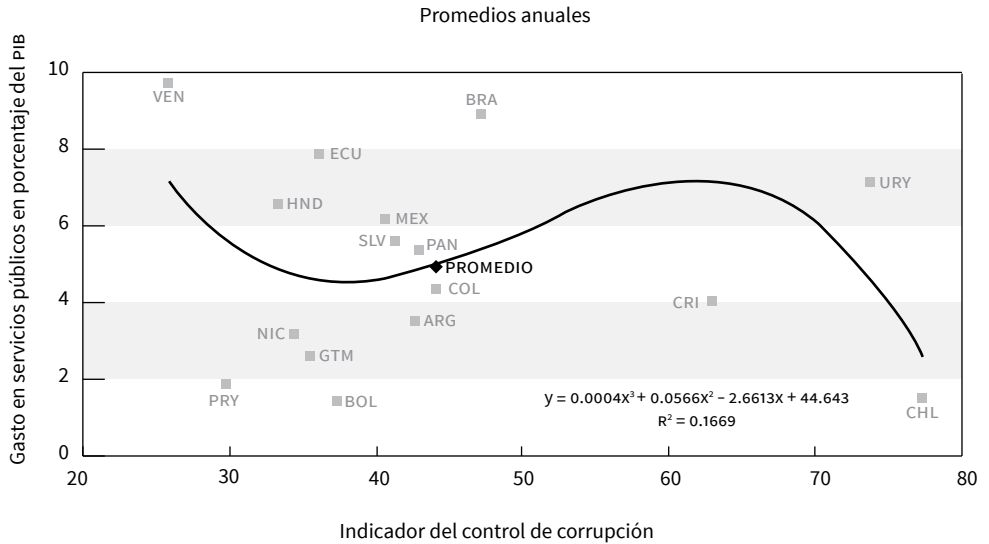
Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL) Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

maciones sugieren que mejoras en el indicador control de la corrupción podrían reflejarse en incrementos en el indicador Educación en Uruguay y Chile.¹¹

La gráfica 5 muestra que la relación desagregada estimada entre los indicadores control de la corrupción y salud también tiene forma de U y una bondad de ajuste de 0.2732. La inflexión que define el cambio de relaciones inversas a directas entre los indicadores ocurre cuando el indicador institucional supera los 49.82 puntos y el indicador de gasto

¹¹ Otros países que podrían incrementar su gasto en educación mejorando el indicador control de la corrupción son Paraguay, Guatemala, Ecuador, Argentina, Colombia y Brasil.

Gráfica 6 | Control de la corrupción y gasto público en servicios públicos en América Latina, 2000-2020



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Cepalstat y WGI.

Notas: Los países incluidos son Argentina (ARG), Bolivia (BOL), Brasil (BRA), Chile (CHL), Colombia (COL), Costa Rica (CRI), Ecuador (ECU), Guatemala (GTM), Honduras (HND), México (MEX), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN), El Salvador (SLV), Uruguay (URY) y Venezuela (VEN). Los promedios de la muestra se señalan con el rombo negro. La regresión polinómica se estima mediante la técnica de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS).

público supera el 1.40% del PIB. Así, y nuevamente asumiendo una correlación positiva, las estimaciones sugieren que mejoras en el indicador control de la corrupción podrían reflejarse en incrementos en el indicador salud particularmente en Costa Rica y Uruguay.¹²

La gráfica 6 muestra que la relación entre control de la corrupción y servicios públicos tiene una forma polinómica de tercer grado y una bondad de ajuste de 0.1669. Las relaciones directas ocurren cuando los indicadores institucional y de gasto oscilan, respec-

.....

¹² Otros países que podrían incrementar su gasto en salud mejorando el indicador control de la corrupción son Venezuela, Paraguay, Guatemala, Bolivia, México y Argentina.

tivamente, alrededor de los 44.0 puntos y el 4.94% del PIB. Así, y nuevamente asumiendo una correlación positiva, las estimaciones sugieren que mejoras en el indicador Estado de derecho podrían reflejarse en incrementos en los servicios públicos en Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Argentina, Colombia y Costa Rica.

Las regresiones estimadas denotan la existencia de regularidades en las formas funcionales de las relaciones estimadas. Estas regularidades son las siguientes: 1) Las relaciones entre Estado de derecho y educación y entre Estado de derecho y salud tuvieron forma de U; 2) las relaciones entre control de la corrupción y educación y entre control de la corrupción y salud también tuvieron forma de U; y 3) las relaciones entre Estado de derecho y servicios generales y entre control de la corrupción y servicios generales tuvieron una forma polinómica de tercer grado.

Las regresiones también sugieren que no siempre las mejoras institucionales se vinculan a un mayor gasto público. Particularmente, en gobiernos que tienen bajos indicadores de Estado de derecho y de control de la corrupción, las mejoras institucionales podrían reducir los porcentajes del gasto público destinados a educación y salud. Las estimaciones de bondad de ajuste, además, muestran que Estado de derecho está correlacionado en mayor medida con los gastos en educación ($R^2=0.1298$) y servicios generales ($R^2=0.4117$); control de la corrupción está correlacionado en mayor medida con el gasto en salud ($R^2=0.2732$).

Los principales hallazgos del análisis de modelación pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las relaciones entre los indicadores institucionales con los gastos en educación y salud tuvieron forma de U; 2) las relaciones entre los indicadores institucionales con el gasto en servicios generales tuvieron una forma polinómica de tercer grado; 3) no siempre las mejoras institucionales se vinculan a un mayor gasto público; 4) Estado de derecho está correlacionado en mayor medida con los gastos en educación y servicios generales; y, 5) control de la corrupción está correlacionado en mayor medida con el gasto en salud.

6. Conclusiones y discusión

En este artículo se estudiaron algunos hechos estilizados y las relaciones entre el Estado de derecho, el control de la corrupción y los gastos públicos en educación, salud y servicios generales en América Latina. La investigación se sustentó en un análisis estadístico y de

modelación de las relaciones de los indicadores. Así se utilizaron indicadores institucionales y de gasto público, estadísticas descriptivas, correlaciones *pairwise*, regresiones de mínimos cuadrados ordinarios (MCO-OLS) y estimadores de bondad de ajuste. El estudio utilizó un panel de indicadores anuales de dieciséis países latinoamericanos para el periodo 2000-2020.

Los principales hallazgos del análisis estadístico se pueden sintetizar de la siguiente manera: 1) En América Latina hubo mayores esfuerzos para controlar la corrupción que para hacer prevalecer el Estado de derecho; 2) los niveles de gasto público fueron muy bajos de acuerdo a los estándares internacionales; 3) las mejoras institucionales se reflejaron de manera diferenciada en el gasto público; 4) las mejoras institucionales pudieron reflejarse en un mayor gasto en salud pública; y, 5) hubo una relación indirecta, positiva y pequeña, entre la mejora de los indicadores institucionales y el gasto público en educación.

Los principales hallazgos del análisis de modelación pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) Las relaciones entre los indicadores institucionales con los gastos en educación y salud tuvieron forma de U; 2) las relaciones entre los indicadores institucionales con el gasto en servicios generales tuvieron una forma polinómica de tercer grado; 3) no siempre las mejoras institucionales se vinculan a un mayor gasto público; 4) Estado de derecho esta correlacionado en mayor medida con los gastos en educación y servicios generales; y, 5) Control de la corrupción esta correlacionado en mayor medida con el gasto en salud.

Analíticamente, los hallazgos de esta investigación son consistentes con aquellos de los estudios de Wong (2017), Cárdenas, García y Salas (2018) y Del Monte y Pennacchio (2020). Particularmente, los mencionados estudios hallan que las relaciones entre los factores institucionales y el gasto público en América Latina no son siempre positivas ni lineales. Particularmente, Wong (2017) atribuye este resultado al uso clientelar de los recursos públicos en la región. Los hallazgos también validan los resultados de Mauro (1998) sobre la existencia de relaciones entre la corrupción y tipos específicos de gastos públicos.

La investigación aquí planteada puede complementarse en diversas direcciones desde una perspectiva econométrica. Particularmente, sería conveniente analizar la causalidad entre los indicadores, la potencial existencia de raíces unitarias y de relaciones de largo plazo. Estos análisis son complejos debido a los potenciales problemas de micronume-

rosidad, endogeneidad, cambio estructural, multicolinealidad, heteroscedasticidad y de correlación serial en los indicadores. Pese a estas limitaciones, no sobra mencionar que, en la actualidad, los indicadores utilizados son los mejores disponibles para América Latina.

La investigación aquí planteada también puede extenderse con base en consideraciones teóricas relativas a la gobernanza y al gasto público. Sin duda, futuros estudios deberían considerar la inclusión de variables de control en las estimaciones econométricas. El análisis teórico de las relaciones entre las variables institucionales y de gasto público no se acota únicamente en dichas variables. En este contexto, sería conveniente incluir variables de control asociadas a las particularidades de los países latinoamericanos. Asimismo, sería conveniente hacer pruebas y evaluaciones estadísticas para validar las teorías.

Finalmente, no sobra enfatizar que los párrafos anteriores evidencian que es posible y necesario desarrollar investigaciones aplicadas sobre el Estado de derecho, el control de la corrupción y los gastos públicos. En este contexto, este estudio es una aproximación hacia la modelación y cuantificación de las relaciones entre dichas variables en el periodo 2000-2021. Sin duda, se requieren más investigaciones alrededor de dichas relaciones. En opinión de quienes escribe, dichas investigaciones serán importantes para mejorar las administraciones, las finanzas y las políticas públicas de América Latina.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Nueva York: Crown Business.
- , Johnson, S. y Robinson, J. A. (2005). «Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth». En Aghion, P. y Durlauf, S. (Eds). *Handbook of Economic Growth. Vol. I* (pp. 385-472). Amsterdam: North Holland.
- Baris, O. F., y Pelizzo, R. (2020). «Research Note: Governance Indicators Explain Discrepancies in Covid-19 Data». *World Affairs*, 183(3): 216-234.
- Cárdenas, G., García, S., y Salas, A. (2018). «Institutional Framework and Governance in Latin America». *International Journal of Emerging Markets*, 13(5): 1088-1107.
- Cordis, A.S. (2014). «Corruption and the Composition of Public Spending in the United States». *Public Finance Review*, 42(6): 745-773.
- Dam, K. W. (2006). *The Law-Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

- Del Monte, A., y Pennacchio, L. (2020). «Corruption, Government Expenditure and Public Debt in OECD Countries». *Comparative Economic Studies*, 62(4): 739-771.
- Delavallade, C. (2006). «Corruption and Distribution of Public Spending in Developing Countries». *Journal of Economics and Finance*, 30(2): 222-239.
- Dzhumashev, R. (2014). «Corruption and Growth: The Role of Governance, Public Spending, and Economic Development». *Economic Modelling*, 37(1): 202-215.
- Gujarati, D.N., Porter, D.C. y Pal, M. (2021). *Basic Econometrics, Sexta Edición*. Nueva Delhi: McGraw Hill.
- Gupta, S., De Mello, L. y Sharan, R. (2000). «Corruption and Military Spending». IMF Working Paper WP/00/23». Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- , H.R. Davoodi y E.R. Tiongson (2000). «Corruption and the Provision of Health Care and Education Services». IMF Working Paper, WP/00/116. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional, 1-33.
- Haber, S., Razo, M. y Maurer, N. (2003). *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*. New York: Cambridge University Press
- Hessami, Z. (2014). Political Corruption, Public Procurement, and Budget Composition: Theory and Evidence From OECD Countries. *European Journal of Political Economy*, 34: 372-389.
- International Monetary Fund. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Segunda Edición, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2007). «Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006». World Bank Policy Research Working Paper WPS4280, Washington, DC: Banco Mundial.
- , ——— y ——— (2011). «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues». *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(2): 220-246.
- Kaufmann, D. (2015). «Corruption Matters: Governance has Progressed in a Few Latin American Countries but Corruption Still Hinders Development in the Region». *Finance & Development*, 52(003), 20-23.
- Keefer, P. y Knack, S. (2002). «Polarization, Politics and Property Rights: Links Between Inequality and Growth». *Public Choice*, 111(1): 127-154.
- Knack, S., Keefer, P. (2006). «Institutions and Economic Performance: Cross-Country

- Tests Using Alternative Institutional Measures». En Knack, S., *Democracy, Governance, and Growth* (pp. 58-78). Michigan: University of Michigan Press.
- y ——— (1995). «Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures». *Economics and Politics*, 7(3): 207-227.
- Langbein, L. y Knack, S. (2010). «The Worldwide Governance Indicators: Six, one, or none?» *Journal of Development Studies*, 46(2): 350-370.
- Makuta, I., y O'Hare, B. (2015). «Quality of Governance, Public Spending on Health and Health Status in Sub Saharan Africa: a Panel Data Regression Analysis». *BMC Public Health*, 15(1): 1-11.
- Mauro, P. (1998). «The Effects of Corruption, Growth, Investment, and Government Expenditure». IMF Working Paper WP/96/98, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- (1998). «Corruption and the Composition of Government Expenditure». *Journal Public Economics*, 69: 263-279
- Nabin, M.H., Chowdhury, M.T.H. y Bhattacharya, S. (2021). «It Matters to be in Good Hands: The Relationship Between Good Governance and Pandemic Spread Inferred From Cross-Country Covid-19 Data». *Humanities and Social Sciences Communications*, 8(1): 203, 1-15.
- North, D.C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- , Wallis, J.J. y Weingast, B. (2009). *Violence and Social Order: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- Shah, A. (Ed.) (2007). *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Swaleheen, M., Ali, M. S. B, y Temimi, A. (2019). «Corruption and Public Spending on Education and Health». *Applied Economics Letters*, 26(4), 321-325.
- Rajkumar, A. S., y Swaroop, V. (2008). «Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?». *Journal of Development Economics*, 86(1): 96-111.
- Ruíz-Porras, A. y García Vázquez, N. (2015). «Governance and Economic Growth in Latin America: Some Stylized Facts and Relations». *Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review*, 1(1): 55-76.
- , ——— y García Medina, D.P. (2015). «Gobernanza, distribución del ingreso y desempeño económico en América Latina. *Nova Scientia*, 7(15): 616-643.

Thomas, M. (2009). «What do the Worldwide Governance Indicators measure?» *Euro-pean Journal of Development Research*, 22(1), 31-54.

Wong, M.Y. (2017). «Public Spending, Corruption, and Income Inequality: A Comparati-ve Analysis of Asia and Latin America». *International Political Science Review*, 38(3): 298-315.

Bases de datos

CEPAL, CEPALSTAT: Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp (16 de septiembre de 2022).

Banco Mundial. Worldwide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> asp (16 de septiembre de 2022).

Gobierno abierto: nociones teóricas, acciones y prospectiva

EDGAR RUVALCABA-GÓMEZ*

Recibido: 5 de diciembre de 2022. Aceptado: 21 de marzo de 2023.

Resumen. El gobierno abierto se ha configurado como una reciente propuesta sobre cómo gestionar lo público, la cual busca responder a una nueva realidad política y social para hacer más pertinente la acción de gobernar. Una propuesta teórica y práctica que transforma la relación entre las autoridades políticas y funcionarios que conforman la administración pública con la ciudadanía y los diferentes sectores sociales. El gobierno abierto es un modelo de interacción socio-política donde convergen valores democráticos como la participación ciudadana, la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas en un modelo de gestión pública que utiliza el potencial de las nuevas tecnologías para materializar sus acciones y empoderar a la ciudadanía, dándole al ciudadano capacidad de incidir en las decisiones públicas. En este sentido, este capítulo hace una revisión de las referencias teóricas más destacadas sobre gobierno abierto, así como reflexionar sobre las acciones y el desarrollo del tema en los últimos años, poniendo en valor su impacto efectivo en las administraciones públicas y la sociedad.

Palabras clave: gobierno abierto, gestión pública, rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia.

Abstract. Open Government has been configured as a recent proposal on how to better manage the public sector, which seeks to respond to a new political and social reality to make the action of governing more relevant. A theoretical and practical proposal that transforms the relationship

.....
* Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México (correo electrónico: edgar.ruvalcaba@cucea.udg.mx | <https://orcid.org/0000-0003-0999-0680>).

between political authorities and public officials with citizens and different social sectors. Open Government is a model of socio-political interaction where democratic values such as citizen participation, government transparency and accountability converge in a public management model. It uses the potential of new technologies to materialize its actions and empower citizens with the ability to influence public decisions. In this sense, this work reviews the most outstanding theoretical references on Open Government, as well as reflects on the actions and development of the topic in recent years, valuing its effective impact on public administrations and society.

Keywords: open government, public management, accountability, citizen participation, transparency.

Nociones dominantes sobre el gobierno abierto

En los últimos tres lustros el gobierno abierto se ha consolidado como una idea democrática que busca responder a los desafíos que actualmente enfrentan los gobiernos ante sus ciudadanos. Desafíos marcados principalmente por una demanda de democracia real y directa, así como el desarrollo de nuevas tecnologías sociales que cada día están siendo más sofisticadas y adoptadas por la sociedad. El concepto de gobierno abierto es ampliamente referido entre académicos, políticos, servidores públicos y activistas de la sociedad civil organizada en casi todo el mundo, no obstante, las prácticas de apertura gubernamental son muy diversas y su impacto transformador no está del todo claro.

El novedoso concepto de gobierno abierto ha dado lugar a múltiples definiciones y enfoques que han intentado plantear concepciones sobre lo que es y lo que no es. Por un lado, ha existido un esfuerzo intelectual desde la academia para analizar el gobierno abierto (Criado y Ruvalcaba, 2018; Ganapati y Reddick, 2012; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer *et al.*, 2012; Noveck, 2015; Wijnhoven *et al.*, 2015). La diversidad de aproximaciones conceptuales que se pueden encontrar converge en algunos elementos principales, como son la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica.

Un antecedente académico relevante sobre el término de gobierno abierto es el establecido por Wallace Parks, uno de los autores pioneros en el uso del concepto. Clarke y Franco (2014), Yu y Robinson (2012) y Ruvalcaba-Gómez (2019) destacan el texto de Parks «The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution» de 1957, en el cual se habla sobre la libertad de información pública y la rendición de cuentas en la esfera pública. Este antecedente fue determinante para el surgimiento del

Freedom of Information Act (FOIA) en los Estados Unidos de América, donde se desarrollan diversos aspectos vinculados al secreto de los gobiernos y la apertura institucional.

Actualmente la organización internacional de referencia en el tema de gobierno abierto es la *Open Government Partnership* o Alianza para el Gobierno Abierto. Esta alianza internacional es un organismo multilateral que nace en 2011 y ha logrado sumar a decenas de países en esta iniciativa. La alianza nace con el objetivo de promover compromisos de apertura gubernamental concretos y con impacto transformador en la sociedad. La Alianza para el Gobierno Abierto ha posicionado el tema de apertura en la agenda pública global, principalmente en temas de innovación, transparencia, participación y rendición de cuentas entre los gobiernos y la sociedad civil organizada.

Gobierno abierto es un concepto que en algunas ocasiones se confunde con el uso intensivo de tecnologías en gobiernos, en este sentido es pertinente señalar que si bien es cierto que el gobierno abierto no se limita al uso de nuevas tecnologías o al gobierno digital sí concibe el uso potencial de nuevas tecnologías, principalmente ligadas a las tecnologías de la web 2.0, el internet, y el manejo inteligente de datos en la administración pública. Por otro lado, también se suele reducir la idea de gobierno abierto a difusión de información o iniciativas de transparencia y acceso a la información, pero vale la pena precisar que el gobierno abierto no se limita a ello, sino que busca un diálogo permanente entre gobernantes y gobernados. El gobierno abierto busca establecer las condiciones que den lugar a procesos transparentes, participativos y de cocreación, para que existan incentivos para la colaboración entre gobierno y sociedad.

El gobierno abierto al estar en desarrollo como modelo de gestión, da lugar a diversas perspectivas con diferentes bases teóricas y empíricas. Para Cruz-Rubio (2015), la emergencia del gobierno abierto se asocia en muchos sentidos con tres procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes y que han demostrado tener efectos de impacto global: a) A los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación, b) A las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda de mayores y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales, y c) A la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica ya no emergente, sino predominantemente de

coordinación y gestión de los asuntos públicos, esta idea ha sido analizada por Ruvalcaba-Gómez (2019).

Desde la literatura científica la mayoría de los análisis y estudios sobre gobierno abierto han considerado una aproximación normativa que asume la convergencia de tres pilares o elementos estructurales; transparencia, participación y colaboración (Dawes *et al.*, 2016; Lathrop, D, y Ruma, L, 2010; Lee y Kwak, 2012; Meijer *et al.*, 2012; Petrušić *et al.*, 2016). Sin embargo, otras investigaciones hacen referencia a temas como rendición de cuentas, democracia, datos abiertos, cocreación, gobernanza colaborativa, smartness, innovación pública, entre otros, como temas vinculados directamente al gobierno abierto (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2016; Williamson y Eisen, 2016; Wirtz, 2016).

El pilar de la transparencia gubernamental está asociado con el derecho de acceso a la información y las acciones de rendición de cuentas. Hoy en día la materialización de la transparencia y el acceso a la información implica el uso de herramientas digitales, portales web y plataformas virtuales (Janssen y van den Hoven, 2015; Thompson *et al.*, 2015). Actualmente la transparencia es una cualidad irrenunciable de los gobiernos democráticos, ya que se considera un detonante para legitimar los gobiernos y erradicar las prácticas de opacidad, sin duda la transparencia se ha convertido en una exigencia social.

Junto a la transparencia, la participación ciudadana es un tema irrenunciable en democracia, ambos conceptos son interdependientes para dar vida al gobierno abierto. Ambos conceptos tienen características que son complementarias y fundamentales para hacer efectivo un modelo de gobernanza abierta y participativa. La participación ciudadana es un valor democrático, que está relacionado con la implicación de la ciudadanía en los procesos políticos (Evans y Campos, 2013), en las deliberaciones sobre los asuntos públicos que se dan entre diversos sectores sociales, así como en la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas públicas.

Sin duda, un fenómeno que ha determinado el rumbo del gobierno abierto es el uso masificado de las nuevas tecnologías de la información, en particular el uso del internet, que han abierto el camino a nuevas formas de interacción social, cambiado los medios para comunicarnos y acceder a la información, lo que impacta en la participación ciudadana y apertura de las instituciones. Existen nuevas formas de interacción social que se aplican en las relaciones de los ciudadanos con sus gobiernos, dando lugar a la participación digital (Bonsón *et al.*, 2015; Jho y Song, 2015). De esta forma se ha popularizado la

idea de avanzar a una mayor apertura en los asuntos gubernamentales bajo los supuestos de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración. En las democracias se manifiesta un desarrollo en términos sociales, políticos y tecnológicos que ha permitido la construcción de una agenda de apertura más decidida, algunos de estos desarrollos incluyen el gobierno electrónico y la conectividad.

Una de las nociones sobre gobierno abierto que ha logrado obtener aceptación, principalmente entre la academia, es el proceso de maduración que plantean Lee y Kwak (2011) en cinco etapas interpretadas por Ruvalcaba-Gómez (2019). Primeramente, las condiciones de inicio, que se tenga la voluntad política y la infraestructura tecnológica básica para la apertura. Segundo, la transparencia de datos, acceso a información y datos gubernamentales de calidad. Tercera, la participación ciudadana abierta, mecanismos que permitan un diálogo con la ciudadanía para influir en la toma de decisiones públicas. Cuarta, la colaboración abierta, involucramiento de la sociedad civil en los procesos de desarrollo e implementación de políticas para convertirse en parte del resultado. Y quinta, la implicación ciudadana permanente: interiorización de la implicación permanente de la sociedad civil en los procesos gubernamentales, maximizando el uso de las tecnologías para la integración de datos y servicios de forma eficaz.

Gobierno abierto a la luz de discursos y las políticas públicas

El gobierno abierto está adoptando diversos discursos e ideas que afectan y complejizan los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas de apertura gubernamental. Estos discursos e ideas se trasladan a los procesos, trascendiendo la retórica e impactan en cuestiones sustantivas como los cambios de acciones de gobierno y la construcción de las agendas de gobierno (Cejudo, 2008). Por lo que resulta relevante identificar la evidencia empírica en la materia, los discursos y los factores que determinan la adopción de políticas de gobierno abierto.

También, es relevante señalar que no todas las políticas públicas que buscan promover la apertura gubernamental son formuladas e implementadas como políticas públicas «abiertas», esto puede sonar confuso, sin embargo, existen diversas políticas de apertura que carecen de mecanismos colaborativos en sus procesos de diseño e implementación, pero que sí buscan promover el gobierno abierto implementando políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, datos abiertos, entre otras. Si se analiza

el gobierno abierto como un enfoque político administrativo, es pertinente cuestionarse sobre la condición de posibilidad de abrir cualquier etapa del ciclo de políticas públicas y convertir todos los procesos en procesos abiertos, sin importar si sus objetivos están o no vinculados con los pilares del gobierno abierto.

Un discurso constante que gira en torno al gobierno abierto es su atributo de legitimidad debido a las características y valores democráticos que asume, sin embargo, esta legitimidad puede ser cuestionada cuando se analizan prácticas que sólo busca legitimar y simpatizar a los ciudadanos sin un verdadero empoderamiento en la toma de decisiones. Al margen de la legitimidad, otro imperativo de la acción de gobernar es la efectividad (Aguilar, 2019), en este sentido hablamos de impacto real en beneficios sociales, lo que hace pertinente la evaluación de las acciones de gobierno abierto. Esto cobra sentido al reconocer las aspiraciones sociales actuales, que, si bien es cierto que hay un reclamo por la legitimidad, también hay demanda de efectividad en los valores y principios que asumen los gobiernos que se dicen ser abiertos.

Es posible argumentar que el modelo institucional del gobierno abierto ha contribuido a incrementar la legitimidad de la toma de decisiones, pero no está claro si también incrementa la efectividad de las acciones públicas. Pocos estudios demuestran mejoras en la efectividad de los gobiernos, reconociendo que hay numerosas dificultades que enfrentar en ese sentido, sin embargo, los estudios si demuestran benéficos en la calidad democrática. En este sentido, el gobierno abierto no ha demostrado ser la respuesta a los problemas sociales, ni a los problemas de las propias administraciones, continúa siendo una propuesta en modelación orientada la construcción democrática y colaborativa de gobiernos, fortaleciendo las capacidades gubernamentales e incrementar la confianza con la ciudadanía.

Un aspecto en el que se reconoce la efectividad del gobierno abierto es en la gobernanza digital, el aprovechamiento de tecnologías para desarrollar modelos ágiles y eficientes en la gestión pública. La irrupción de innovaciones tecnológicas y la revolución industrial 4.0 han planteado escenarios con múltiples posibilidades para mejorar los procesos administrativos, lo que dará lugar a nuevos retos que los gobiernos tendrán que gestionar si quieren responder a una nueva realidad tecnológica y social (Ruvalcaba-Gómez, 2021).

Tras algunos hitos internacionales en materia de gobierno abierto, ha surgido una fuerza transformadora que dio lugar a una gran cantidad de trabajos de investigación

académica que buscaban entender esta tendencia más allá del concepto, sino como un cambio de paradigma en la acción de gobernar. Este camino intelectual por comprender una nueva idea de apertura gubernamental ha dado lugar a múltiples debates y controversias, algunos argumentos académicos interpretaron tales transformaciones como un cambio de paradigma con respecto a la naturaleza misma del gobierno, otro como una estrategia o modelo de gestión. También hay argumentos que afirman que los gobiernos evolucionarán a modelos más ligeros, más ágiles y centrados en los ciudadanos, como el gobierno (Ruvalcaba-Gómez, 2021; Valle-Cruz *et al.*, 2020).

Los estudios recientes sobre la gestión pública presentan análisis sobre los cambios en las prácticas de gestión, reconociendo diversos aspectos de la nueva gestión pública y la gobernanza de la era digital (Dunleavy, Margetts, Bastow, y Tinkler, 2006), modelos de transformación y coproducción de lo público (Bovaird, 2007). En este sentido, los ciudadanos cambiarían, pasando de «clientes» centrados en la rendición de cuentas a socios corresponsables comprometidos en prácticas colaborativas (Vigoda, 2002, Bovaird, 2007). Esto nos habla de un cambio transformador en las lógicas de entender la acción político administrativa.

Si bien la investigación académica ha avanzado en una comprensión más clara de los fundamentos teóricos, las barreras y las expectativas del gobierno abierto, la mayoría de los trabajos en este ámbito se ha mantenido en el nivel conceptual, muy pocos de los trabajos en esta materia hacen uso de análisis inferencial estadístico, lo que indica que hace falta conocimiento empírico sobre aplicar el gobierno abierto y digital en la sociedad (Bronk y Smith, 2010). Esta falta de evidencia dificulta comprender y materializar las tendencias de la colaboración, o contar con una teoría-práctica clara de las condiciones, que permiten desarrollar las iniciativas de gobierno abierto y que éstas resulten efectivas.

Aunque suena trillado en diversos análisis académicos-conceptuales, y el concepto de gobierno abierto no es la excepción, es pertinente señalar que no existe una definición unánimemente aceptada de gobierno abierto (Abu-Shanab, 2015; Wirtz y Birkmeyer, 2015), sin embargo, comúnmente el concepto abraza la idea de transparencia, como la el derecho a saber, la visión, el acceso a la información, y por otro lado la idea de participación, como el derecho a implicarse e incidir de los ciudadanos con respecto al público, la voz activa y multidireccional (Ruvalcaba-Gómez, 2019, Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012).

Es pertinente destacar que en los últimos años estos dos principios; transparencia y participación, han cobrado una especial relevancia por la capacidad de las tecnologías digitales en sus múltiples formas, y por la implementación de políticas sobre datos gubernamentales abiertos y la participación electrónica (Bertot *et al.*, 2010; Janssen, Charalabidis, y Zuiderwijk, 2012; Wirtz y Birkmeyer, 2015). El gobierno electrónico ha permitido la aceleración de las tecnologías en la cuales se apoya el gobierno abierto para materializar acciones, así como para combinar la interactividad digital con el potencial del análisis de datos, lo que se ha convertido en una tendencia en la gestión pública.

Una parte importante de la literatura de gobierno abierto ha abordado y analizado los beneficios de incorporar iniciativas gubernamentales bajo esquemas abiertos, apelando principalmente al aumento de la calidad democrática. La evidencia en el tema demuestra que adoptar un gobierno abierto por parte de las administraciones públicas traerá madurez económica e institucional en muchas formas, así como innovación y crecimiento económico, ya que los gobiernos ponen a disposición de los ciudadanos nueva información en formatos reutilizables (Ruvalcaba-Gómez, 2019). El gobierno abierto fomenta la innovación abierta y colaborativa, acelerando los procesos organizativos internos y externos (Mergel y Desouza, 2013; Noveck, 2009), lo que también se conoce como inteligencia colectiva.

El gobierno abierto está muy relacionado con la idea de gobernanza, añadiendo que las nuevas tecnologías juegan un rol fundamental en las acciones de apertura institucional. El desarrollo de esta apertura impulsa a los ciudadanos a alcanzar niveles más altos de madurez cívica al promover mecanismos de coproducción. En un gobierno abierto los ciudadanos tienen la posibilidad de convertirse en colaboradores en la prestación de servicios públicos, incluso en cocreadores de políticas públicas. Así mismo, la idea de gobierno abierto con base en transparencia gubernamental y participación ciudadana apoyadas en el uso intensivo de las nuevas tecnologías admite una gran diversidad conceptual y empírica. Esta diversidad tiene implicaciones críticas para la consolidación de un consenso teórico y sobre la medición del éxito de las iniciativas de apertura.

El rumbo del gobierno abierto

Con base en las nociones discutidas sobre el gobierno abierto es posible pensar en su escenario prospectivo, imaginar si el gobierno abierto es sólo una moda y como tal pasará,

dando lugar a nuevas ideas y paradigmas para administrar y gestionar lo público, o si, por el contrario, ha cobrado la suficiente fuerza política e institucional para continuar su camino hacia la consolidación. El rumbo del gobierno abierto no está claro, pero con base en la literatura y la evidencia empírica es posible afirmar que el gobierno abierto sigue avanzando como una propuesta de modelo que impacta en los procesos de gestión pública.

Es posible afirmar que el gobierno abierto se encuentra en una fase emergente, en términos generales, aunque hay gobiernos nacionales y subnacionales que han avanzado y consolidado más prácticas que otros, esto se constata con datos y estudios de caso comparados. Esta evidencia es muy valiosa para valorar el estado del tema. Por ello, es pertinente avanzar en el desarrollo de investigación científica y el estudio de casos, para conocer qué tanto se han consolidado las prácticas, conocer su impacto real, así como para desarrollar una teoría más sólida sobre gobierno abierto.

Es cierto que el concepto de gobierno abierto cada día es más popular, sin embargo, sería aventurado decir que dicho concepto tiende a desarrollarse y aplicarse más. Muchas veces este desarrollo no depende de la voluntad de un gobierno (la cual es fundamental), si no de las habilidades digitales y su acceso a las mismas por parte de la sociedad, y estas están condicionadas por variables culturales y económicas como riqueza, etnia, género, ingresos, nivel de educación, entre otras, las cuales deben considerarse cuando se cuestiona la adopción ciudadana del gobierno abierto. Aunque estos temas se han teorizado como fundamentales al explicar la adopción de la participación cívica, tema importante en el gobierno abierto, por Vicente y Novo (2014), continúan siendo un reto complejo de abordar, porque no se limita a acciones positivas del gobierno, sino a cuestiones contextuales, culturales, económicas y sociales.

Referirse a la «práctica del gobierno abierto» nos remite a pensar si hay condiciones para implementarlo. En este sentido es menester analizar dichas condiciones, y no sólo pensar en acceso y uso de nuevas tecnologías, sino pensar si hay una cultura de participación o si hay incentivos para la participación social. Es poco probable pensar que una persona que trabaja ocho horas al día o más, que es la realidad de miles de ciudadanos en México, llegará a su casa y tendrá motivación para ingresar a un sitio web del gobierno a participar y opinar de asuntos públicos, o peor aún, trasladarse a algún sitio para participar. Estudios muestran que las políticas de participación y coproducción se ejercen de

forma muy diferente en contextos urbanos y rurales (Parrado *et al.*, 2013), lo que también aplica en contextos de desigualdad económico-social, aunque sea en la misma ciudad, es decir el gobierno abierto es un modelo en el que no basta con la voluntad política del sector gubernamental, sino que requiere una sociedad con ciertas condiciones para tener ciudadanos participativos e informados.

Las dinámicas sociales también influyen en la construcción de redes de participación y colaboración de manera significativa. Cuando hay cohesión social y se generan entornos participativos es más posible tener espacios de apertura política, esto se explica porque la ciudadanía comparte sentimientos y genera conexiones que crean mayor confianza e inclusión social. Sin embargo, es fundamental que los gobiernos promuevan estos espacios de convergencia y participación entre sociedad y gobierno, ya que así es como se puede hablar de apertura gubernamental. Bajo esta reflexión no es posible asegurar que el modelo vaya por buen camino, ya que en los últimos años muchos gobiernos han mostrado una cara renuente a la apertura y más bien con acciones de corte autoritario, abusando del poder político y cerrando espacios a la pluralidad en la toma de decisiones.

Cuando se habla de tendencias en la gestión pública es recurrente escuchar discursos de apertura y uso de tecnologías en el gobierno. Parece que diversos actores políticos han encontrado en el gobierno abierto una idea legitimadora, que es útil para articular discursos que los ciudadanos suelen aprobar, pero que rara vez suelen verse materializados en acciones concretas. Esto parece dar lugar a gobiernos abiertos en la narrativa política, pero cerrados en la gestión y administración pública, así como en los procesos de toma de decisión. Bajo este escenario el rumbo del gobierno abierto es incierto y puede limitarse a una dimensión retórica en lugar de crear verdaderos espacios transparentes y colaborativos.

Si bien existe una amplia literatura teórica y empírica que ha explorado las condiciones contextuales de los entornos institucionales como factores que habilitan o limitan la transparencia gubernamental y la participación ciudadana, ésta solo nos brinda una parte genérica para analizar el fenómeno en un caso determinado, por lo que resulta importante evaluar y analizar el caso que se quiera entender y mejorar para establecer la estrategia de desarrollo más pertinente. En este sentido, es posible aseverar que, para avanzar en la consolidación de gobiernos más abiertos, que den mejores resultados e impacten en beneficios sociales es necesario el análisis del caso de forma particular.

Una de las tendencias de apertura institucional es el uso de datos abiertos, cuando hablamos de estos datos suponemos un contexto de apertura gubernamental motivado por una idea de acceso libre a ciertos datos, sin restricciones y con ciertas características que los hacen útiles para los ciudadanos. Los datos abiertos otorgan la posibilidad de ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con acceso libre por cualquier persona sin importar los fines que estos tengan (Ruvalcaba-Gómez, 2020). Las políticas de datos abiertos tienen el potencial de incentivar la participación ciudadana y la interacción social, de esta forma es posible inferir que este tipo de datos son y serán un eje fundamental de la apertura gubernamental.

Las iniciativas sobre datos abiertos se practican en los diferentes niveles de gobierno nacional, subnacional, e incluso supranacionales, y muchas de ellas representan un avance en términos de interoperabilidad, lo que implica el desarrollo de diversos sistemas y organizaciones para trabajar de manera coordinada, de modo que puedan integrarse diferentes conjuntos de datos. El gobierno abierto avanza a un modelo que establece como componentes relevantes la arquitectura abierta, datos abiertos y estándares abiertos, esta idea muestra la relevancia de los datos abiertos dentro del modelo de apertura política e institucional.

Los datos tienen un gran potencial, no sólo en las administraciones públicas sino en toda la sociedad, incluso se habla de una «revolución de datos», que implica un cambio disruptivo en las agendas públicas. La transformación social marcada por los datos podría llegar a tener efectos negativos si se llegara a perder de control de los mismos, ya que la manipulación de los datos con fines de control constituye la herramienta más poderosa hoy en día. Múltiples procesos gubernamentales han pasado a depender de sistemas tecnológicos que trabajan con datos. Hay que considerar que el tema de su protección de datos personales ha cobrado mucha relevancia en sentido normativo, sin embargo, los datos siguen siendo sujetos a intereses económicos y políticos con fines de control, carentes de ética y vulnerables en términos de derechos humanos.

El rumbo del gobierno abierto tiene una orientación institucional hacia la experimentación, la evaluación y el enfoque ciudadano como usuario y beneficiario final de las acciones de gobierno. Aunque muchas iniciativas de apertura tienen poco impacto y uso social, como los portales de transparencia y datos abiertos, o los mecanismos de participación, es importante señalar que atienden, generalmente, a mecanismos de reciente

creación por lo que resulta poco pertinente la idea de una «falta de cultura de transparencia y participación», cuando no se ha contado con políticas y acciones que den lugar a la generación de esa «cultura de apertura» entre sociedad y gobierno. Esto nos indica que el compromiso institucional de los gobiernos con las plataformas de apertura por medios digitales es fundamental para la madurez y el éxito del gobierno abierto.

Los gobiernos y administraciones públicas modernas, se enfrentan a nuevos retos de gran relevancia por la adopción generalizada de las nuevas tecnologías en nuestras sociedades y en las comunidades político-administrativas. La idea de una gobernanza vinculada a la utilización de algoritmos para realizar sus funciones directivas en el sector público, se configura como un gran desafío actual y de los próximos años, lo que implica una serie de conflictos éticos, de capacidades, de privacidad de los datos y de seguridad. De este modo, los principios del gobierno abierto se podrían ver alterados por la generalización de un modelo de gobernanza basado en algoritmos (Ruvalcaba-Gómez, Criado y Aguilar 2021).

Resulta complejo aseverar cuál es el rumbo que seguirá el gobierno abierto debido al complejo y diverso entramado organizacional de las estructuras de gobierno y sus esquemas institucionales. Lo que sí es posible predecir es que, si bien la puesta en marcha de políticas de apertura gubernamental se ha venido dando en gobiernos nacionales, es clara y pertinente la tendencia de que los gobiernos subnacionales adopten este tipo de modelo de gestión, ya que tienen mayor proximidad en su relación con los ciudadanos en el día a día. Actualmente se observa una lógica pensar y aprender globalmente, pero desarrollar y actuar localmente, de este modo los gobiernos subnacionales, principalmente las ciudades, se convierten en actores globales con problemas compartidos, pero con capacidades muy diversas, donde el gobierno abierto juega un papel determinante como visión para afrontar y gestionar los problemas públicos.

Por último, señalar que para llevar el gobierno abierto a la instrumentación e implementación es fundamental articular diversos procesos y herramientas que sean adoptadas por las administraciones públicas para atender un problema público. En otras palabras, se necesita pensar en políticas públicas de apertura institucional que incorporen valores democráticos y pongan en el centro de la gestión pública principios de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y uso de las nuevas tecnologías, con el objetivo de poner en práctica y avanzar hacia un modelo de gestión pública abierta.

Referencias

- Abu-Shanab, E. A. (2015). «Reengineering the Open Government Concept: An Empirical Support for a Proposed Model». *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Aguilar, L. F. (2019). «Legitimidad y efectividad: los dos imperativos del gobernar». Gobierno del Estado de Guerrero.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. y Grimes, J. M. (2010). «Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies». *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Bonsón, E., Royo, S. y Ratkai, M. (2015). «Citizens' Engagement on Local Governments' Facebook Sites. An Empirical Analysis: The impact of Different Media and Content Types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- Bronk, C. y Smith, T. (2010). *Diplopedia Imagined: Building State's Diplomacy Wiki*. Proceedings of the 2010 International Symposium on Collaborative Technologies and Systems. Chicago, May 17-21.
- Cejudo, G. M. (2008). «Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista». México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Clarke, A. y Francoli, M. (2014). «What's in a Name? A Comparison of «Open Government» Definitions Across Seven Open Government Partnership Members. *EJournal of Democracy and Open Government*, 6(1), 248-266.
- Criado, J. I. (2016). «Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública». *Revista de Estudios Políticos*, (173), 245-275.
- y Ruvalcaba-Gómez, E. (2018). «Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain». *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22.
- Cruz-Rubio, C. (2015). «¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.
- Dawes, S. S., Vidiasova, L. y Parkhimovich, O. (2016). «Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach». *Government Information Quarterly*, 33(1), 15-27.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). «New Public Management is

- Dead-Long Live Digital-Era Governance». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Evans, A. M. y Campos, A. (2013). «Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation». *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 172-185.
- Ganapati, S. y Reddick, C. G. (2012). «Open e-Government in US State Governments: Survey Evidence From Chief Information Officers». *Government Information Quarterly*, 29(2), 115-122.
- Janssen, M. y van den Hoven, J. (2015). «Big and Open Linked Data (BOLD) in Government: A Challenge to Transparency and Privacy?» *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368.
- , Charalabidis, Y. y Zuiderwijk, A. (2012). «Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government». *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.
- Jho, W. y Song, K. J. (2015). «Institutional and Technological Determinants of Civil e-Participation: Solo or Duet?» *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). «Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice «O'Reilly Media, Inc.»».
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). «An Open Government Maturity Model for Social Media Based Public Engagement». *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Meijer, A.J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). «Open Government: Connecting Visión and Voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29
- Mergel, I. y Desouza, K. C. (2013). «Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov». *Public Administration Review*, 73(6), 882-890.
- Noveck, B.S. (2009). *Wiki Government: How Technology can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens more Powerful*. Brookings Institution Press.
- (2015). *Smart Citizens, Smarter State: The Technologies of Expertise and the Future of Governing*. Harvard University Press.
- Parrado, S., Van Ryzin, G. G., Bovaird, T. y Löffler, E. (2013). «Correlates of Co-Production: Evidence From a Five-nation Survey of Citizens». *International Public Management Journal*, 16(1), 85-112.
- Petrušić, D., Segedinac, M. y Konjović, Z. (2016). «Semantic Modelling and Ontology Integration of the Open Government Systems». *Tehnički vjesnik*, 23(6), 1631-1641.

- Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). «Datos Abiertos = Open Data». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 18, 327-334. Eissn: 2253-6655 DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5280>
- (2019). «Gobierno abierto: un análisis de la política pública en los gobiernos locales». Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- (2021). «Inteligencia artificial en los gobiernos locales de México: análisis de percepción de los responsables de TIC». *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*, 113.
- , Criado, I. y Aguilar L. F. (2021). «Gobierno abierto y gobernanza: una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en gobiernos subnacionales», en Criado, J. Ignacio, *Gobierno Abierto en Iberoamérica*. México: Tirant Lo Blanch.
- Thompson, N., Ravindran, R. y Nicosia, S. (2015). «Government Data Does not Mean Data Governance: Lessons Learned From a Public Sector Application Audit». *Government Information Quarterly*, 32(3), 316-322.
- Valle-Cruz, D., Criado, I., Sandoval-Almazán, A. y Ruvalcaba-Gomez, E. (2020). «Assessing the Public Policy-Cycle Framework in the Age of Artificial Intelligence: From Agenda-Setting to Policy Evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4).
- Vicente, M. R., & Novo, A. (2014). «An Empirical Analysis of e-Participation. The Role of Social Networks and e-Government Over Citizens' Online Engagement». *Government Information Quarterly*, 31(3), 379-387.
- Vigoda, E. (2002). «From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration» *Public Administration Review*, 62, 527-540.
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M. y Kuhn, J. (2015). «Open Government Objectives and Participation Motivations». *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.
- Williamson, V. y Eisen N. (2016). *The Impact of Open Government: Assessing the Evidence*. The Brookings Institution.
- Wirtz, B. W. y Birkmeyer, S. (2015). «Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396.
- Yu, H. y Robinson, D. G. (2011). «The New Ambiguity of Open Government. *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178.

Las trampas de los «indicadores resbaladizos»: la importancia de leer entre líneas¹

JONATHAN FOX*

JULIA FISCHER-MACKEY**

Traducción: Karina Romera Scott

Recibido: 10 de agosto de 2022. Aceptado: 12 de octubre de 2022.

Resumen. En el ámbito de la control social, los estudios sobre «monitoreo comunitario» han elaborado amplias afirmaciones sobre «lo que funciona» —o no— en la práctica, con importantes implicaciones para los profesionales y los responsables políticos. La interpretación de estos resultados se complica cuando los estudios se basan en «indicadores resbaladizos» que no miden los procesos del mundo real que dicen abordar. Este artículo ilustra el problema de los indicadores resbaladizos, que tiene dos elementos principales. Primero, algunos estudios se basan en indicadores que no miden realmente el monitoreo o seguimiento comunitario. Segundo, los estudios que afirman que el seguimiento comunitario no ha conseguido mejoras, en realidad lo que pueden revelar es que no se ha llevado a cabo el seguimiento comunitario. Aunque la complejidad de los métodos de investigación puede ocultar estos dos problemas relacionados, los lectores pueden evaluar si las afirmaciones de los estudios están respaldadas por sus datos

.....
¹ Con autorización de la publicación original: Fischer-Mackey, J. y Fox, J. (2022): *Pitfalls of «slippery indicators»: the importance of reading between the lines*, *Development in Practice*, DOI: 10.1080/09614524.2022.2104220.

* Profesor en la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de la American University, en Washington, D.C. Estados Unidos (correo electrónico: fox@american.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2889-0397>).

** Profesora en la Escuela de Servicio Internacional (SIS) de la American University, en Washington, D.C. Estados Unidos (correo electrónico: juliafm@american.edu | <https://orcid.org/0000-0002-0336-3283>).

empíricos comprobando si los resultados se basan en indicadores que realmente miden lo que dicen estudiar.

Palabras clave: rendición de cuentas, participación, sociedad civil, gobernanza y políticas públicas.

Abstract. Within the field of social accountability, studies about «community monitoring» have made broad claims about «what works» —or not— in practice, with significant implications for practitioners and policymakers. Interpretation of these findings is complicated when studies rely on «slippery indicators» that do not measure the real-world processes they claim to address. This article illustrates the problem of slippery indicators, which has two main elements. First, some studies rely on indicators that do not actually measure community monitoring. Second, studies that claim to show a failure of community monitoring to deliver improvements may actually show a failure to deliver community monitoring in the first place. While complex research methods may obscure these two related problems, readers can still assess whether studies' claims are supported by their empirical data by checking whether the findings are grounded in indicators that actually measure what they claim to study.

Keywords: Accountability; participation; civil society; governance and public policy.

Introducción

En los últimos años se ha producido un flujo constante de estudios a gran escala sobre el monitoreo o seguimiento comunitario y otras intervenciones de control social que arrojan resultados nulos, publicados con titulares que sugieren que estos enfoques de reforma de la gobernanza «no funcionan».¹ Para los profesionales y los responsables de las políticas públicas, estos resultados pueden ser desconcertantes y, de hecho, desmoralizantes. Es cierto que muchos de estos esfuerzos fracasan, pero el problema de algunos de estos estudios es que no miden realmente los procesos del mundo real que pretenden abordar. Cuando los investigadores no definen los conceptos clave ni eligen indicadores que se

.....
¹ Estos estudios se centran en intervenciones que aprovechan el poder de la información para estimular e informar la acción cívica para mejorar el rendimiento del sector público. Véase, entre otros, Banerjee *et al.*, (2010); Björkman y Svensson (2009); Raffler, Posner y Parkerson (2019a, 2019b, 2020); Kosec y Wantchekon (2020); Lieberman, Posner y Tsai (2014).

ajusten a ellos, pueden acabar con «indicadores resbaladizos» que no miden lo que dicen medir. El problema de los «indicadores resbaladizos», que este artículo analiza en el contexto de los estudios de monitoreo comunitario, tiene dos elementos principales: primero, algunos estudios sacan conclusiones sobre el monitoreo comunitario, pero se basan en indicadores que no miden el monitoreo comunitario.

Segundo, los estudios que afirman que el seguimiento comunitario no ha conseguido mejoras en los servicios públicos, en realidad pueden revelar, en primer lugar, que no se ha llevado a cabo el monitoreo comunitario. Aun cuando la cuestión de la validez de la medición puede parecer un asunto técnico para los metodólogos, de hecho importa mucho a los profesionales y a los responsables políticos que buscan saber qué se puede hacer para avanzar en la rendición de cuentas. Este artículo muestra cómo los lectores no especializados pueden evaluar la «letra pequeña» de los estudios técnicos para apreciar si se basan en indicadores empíricos convincentes. Este enfoque permite a los lectores evaluar por sí mismos la credibilidad de las conclusiones de los encabezados.

El problema de los indicadores resbaladizos

¿Qué señalan realmente los indicadores? En la investigación social y la evaluación de programas, el término «indicador» se utiliza para referirse a una variable que sirve para medir el cambio relacionado con el objetivo de un programa o política. Los indicadores pueden observarse y medirse, y proporcionan información sobre conceptos más amplios que a menudo no pueden observarse o medirse directamente. Un concepto puede referirse a un proceso (como el monitoreo comunitario) o a un fenómeno (como la transparencia presupuestaria). Dado que la medición de los procesos de cambio en las relaciones entre los ciudadanos y el Estado es difícil, a menudo se necesitan múltiples indicadores empíricos para proporcionar una visión significativa de las cuestiones de gobernanza.

Un término técnico para evaluar «si una variable mide lo que se supone que mide» es la *validez de la medición*.² Una *medida válida* depende de dos cosas. Primero, requiere una definición explícita del concepto de interés (Adcock y Collier 2001; Sartori

.....

² Ver Bollen (1989: 184) and King, Keohane, and Verba (1994: 25), citado en Adcock and Collier (2001: 530).

1984)³ Esto es crucial porque los conceptos clave de interés para los científicos sociales pueden definirse de muchas maneras diferentes. Muchos conceptos en el campo de la gobernanza son ambiguos y controvertidos, como la participación, el empoderamiento, el monitoreo comunitario y la rendición de cuentas (por ejemplo, Alsop, Bertelson y Holland 2006; Fox 2022; Narayan 2005; Shutt y McGee 2013; VeneKlasen y Miller 2007). En el contexto de las múltiples definiciones y enfoques posibles para traducir estos conceptos en indicadores empíricos cuantificables, los investigadores deben explicitar las razones que justifican su elección de indicadores empíricos.

El segundo requisito para que una medida sea válida es que los indicadores empíricos capturen los elementos esenciales del concepto y no incluyan mucha información no relacionada a él. En pocas palabras, los indicadores deben decirnos algo significativo sobre la existencia de un concepto clave o un cambio en el mismo. Para explicar los motivos de su elección de indicadores, los investigadores deben abordar al menos dos cuestiones relacionadas.

Primero, ¿cómo captura un indicador un concepto? Segundo, ¿cuáles son los supuestos, los puntos fuertes y las limitaciones de ese indicador? Si la relación del indicador con el concepto es clara, lógica o está justificada por los investigadores, el lector puede confiar en él. Mientras que algunos investigadores pueden sentirse cómodos midiendo lo que suponen que es un indicador indirecto del proceso de interés, otros pueden no estar convencidos de esos supuestos. Si la relación del indicador con el concepto no es clara o es indirecta, los investigadores deben explicar a los lectores por qué es apropiado utilizar el indicador.

Si los investigadores no definen sus conceptos clave o no explican sus razones para seleccionar indicadores específicos, pueden acabar con lo que aquí llamamos «indicadores resbaladizos». Al igual que una sustancia resbaladiza difícil de manejar, los indicadores resbaladizos o escurridizos dificultan que los lectores sepan lo que realmente dicen sobre el concepto clave. El problema de los indicadores resbaladizos puede observarse en muchos tipos de investigación. Para ilustrar el problema, se analizan ejemplos procedentes principalmente de la literatura experimental. Aunque los experimentos de campo pueden

.....

³ También es importante que los indicadores no capten procesos que no estén relacionados con el concepto de interés. Según Sartori, los conceptos claros permiten a los analistas «distinguir A de lo que no es A» (1984: 74).

utilizar técnicas analíticas y de muestreo rigurosas, la validez de sus conclusiones depende de que sus pruebas empíricas subyacentes se basen en medidas convincentes de conceptos claramente definidos. En otras palabras, análisis técnicamente rigurosos de datos no implican, en primer lugar, que el proceso de interés se midió de forma convincente.⁴ Aquí es donde los lectores no técnicos pueden sacar sus propias conclusiones sobre la solidez del estudio, aunque no tengan la formación técnica necesaria para evaluar la aleatorización, las técnicas de muestreo o el análisis cuantitativo.

Los indicadores resbaladizos y los conceptos no especificados también generan confusión sobre cómo interpretar los resultados de la investigación empírica. Los profesionales quieren saber cuál es la conclusión. Sin embargo, dar sentido a las complejas conclusiones empíricas suele ser más una cuestión de interpretación y explicación de la lógica utilizada que una cuestión metodológica técnica. Este es un problema importante de la investigación en el amplio campo de la reforma de la gobernanza, porque algunos estudios afirman que las intervenciones no consiguen producir las mejoras esperadas en la prestación de servicios, cuando la evidencia presentada demuestra que las intervenciones en realidad no se llevaron a cabo.⁵ Esta cuestión de interpretación surge en los estudios de monitoreo

.....
⁴ Esta cuestión de si los indicadores captan el fenómeno de interés es distinta de la cuestión de si una intervención produjo resultados nulos porque era demasiado débil para hacer una diferencia —el problema de la «dosis baja». Véase Fox (2015) y Wein (2020).

⁵ Como ejemplo de la distancia entre los resultados de los titulares y las pruebas subyacentes, un importante estudio reciente de varios países afirmaba que la «policía de proximidad» (*community policing* en inglés) no había dado resultados, cuando las pruebas presentadas mostraban más bien un fracaso en la implantación de la policía comunitaria (Blair, 2021). Los autores de un experimento de campo que incluía la formación de los ciudadanos para profundizar la democracia local declararon el fracaso cuando sus pruebas etnográficas mostraban que en la práctica la intervención se realizaba de forma incompleta (Rao, Ananthpur y Malik 2017). Una prueba multinacional del poder de la información para fomentar la acción electoral también declaró resultados nulos, aunque las intervenciones fueron débiles y se cumplieron de forma incompleta (Dunning *et al.*, 2019). En otro ejemplo, un estudio que afirmaba que una intervención de transparencia y rendición de cuentas no había dado resultados, en realidad medía los efectos de una intervención de participación que implicaba poca transparencia o rendición de cuentas (Arkedis *et al.*, 2021).

comunitario, cuando los intentos de inducir el monitoreo comunitario se tratan como evidencia de que el monitoreo comunitario realmente ocurrió. Dado que los intentos de fomentar el monitoreo comunitario pueden funcionar o no, los investigadores deben proporcionar evidencia de que el monitoreo comunitario realmente ocurrió si van a afirmar que el monitoreo comunitario no «funcionó» para mejorar la prestación del servicio.⁶

El concepto de monitoreo comunitario dentro del campo del control social

El control social (*social accountability*) es una categoría general que incluye numerosos «mecanismos formales o informales a través de los cuales los ciudadanos y/o las organizaciones de la sociedad civil se empeñan en pedir cuentas a los funcionarios del Estado o a los proveedores de servicios» (Camargo y Jacobs, 2013: 7). El interés de los profesionales y los académicos por el control social creció rápidamente después de que el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 2004 reconociera que la voz de los ciudadanos podía contribuir directamente a mejorar la prestación de servicios (Banco Mundial, 2004). Este «camino corto» hacia la rendición de cuentas sería, en teoría, más eficiente para mejorar los servicios que el largo proceso de la responsabilidad electoral (*electoral accountability*) y los subsiguientes esfuerzos de gestión.⁷

.....

⁶ Los autores de un experimento de campo que evalúa el efecto de la participación en la rendición de cuentas afirman explícitamente que el hecho de que las acciones de los ciudadanos para la rendición de cuentas tengan lugar realmente no es lo importante, sugiriendo que la amenaza potencial de dicha acción puede ser igualmente efectiva. Desde este punto de vista, se supone que proporcionar información relevante es tan poderoso como si los ciudadanos actuaran realmente: «...dado que tanto una protesta real como la amenaza de voz pueden haber desalentado a la élite política local de desviar recursos destinados a las escuelas, en equilibrio, no hay razón para creer que la incidencia de la voz y el desvío local de fondos deban estar correlacionados» (Reinikka y Svensson 2011: 959). La proposición es tratada como algo evidente y no como una hipótesis que necesita una justificación explícita y una prueba.

⁷ El análisis posterior distinguió entre respuestas y capacidad de respuesta a la voz de los ciudadanos. En la práctica, las respuestas oficiales a la voz de los ciudadanos pueden quedarse cortas, como cuando las mejoras en la prestación de servicios resultan ser puntuales, parciales o selectivas (Fox 2022).

Los esfuerzos de control social suelen implicar algún tipo de suministro o acceso a la información y el monitoreo de los servicios o acciones públicas, para informar la acción de los ciudadanos. Algunos enfoques del seguimiento se basan en el aumento de la transparencia o la difusión de datos oficiales, y otros implican la recopilación y el análisis de datos por parte de ONG técnicamente sofisticadas. Otro acercamiento a la producción y difusión de información consiste en el «monitoreo comunitario», que es la recopilación de información sobre los servicios públicos *por parte de los miembros de la comunidad* a la que están destinados esos servicios, con el fin de documentar los problemas y posiblemente hacer un seguimiento de las mejoras. Las actividades de monitoreo comunitario pueden adoptar muchas formas, pero siempre implican procesos inclusivos de generación y análisis de datos. Como explica Joshi «A menudo, el monitoreo comunitario se utiliza como una forma de garantizar que el desempeño en curso mantiene los estándares normales y se centra en características observables, por ejemplo, la asistencia de maestros o médicos, la calidad de la construcción en las instalaciones o que se sigan los procedimientos adecuados» (2013: 37).

Esta definición distingue entre recopilar datos y darles sentido (el «monitoreo comunitario»), y las posibles «acciones comunitarias» de seguimiento orientadas por los datos. Estas acciones pueden incluir llamar la atención del público o de los medios de comunicación sobre un problema, solicitar información a las autoridades, colaborar en la resolución de problemas con los funcionarios públicos, hacer que las autoridades rindan cuentas a través de recursos administrativos, plantear demandas a los funcionarios electos, o utilizar el sistema legal o la sanción social (por ejemplo, Hernández *et al.*, 2019; Fischer-Mackey *et al.*, 2020; Guertzovich y Poli 2020). Es importante señalar que la acción de la comunidad para mejorar la prestación de servicios también puede producirse sin monitoreo comunitario; del mismo modo, la recopilación y el análisis de datos pueden producirse sin una acción colectiva posterior. Por lo tanto, confundir el concepto de monitoreo comunitario con la voz y la acción posteriores complicaría los esfuerzos para identificar su contribución potencial. La información que es generada por los propios miembros de la comunidad puede ser más creíble para ellos y más relevante para sus necesidades (Flores, 2018). Los datos del monitoreo comunitario también pueden legitimar las preocupaciones de los miembros de la comunidad ante los proveedores de servicios y los funcionarios públicos (incluso si documentan problemas que ya eran

conocidos localmente, como el desabastecimiento de medicamentos o los patrones de falta de respeto y abuso).⁸

La conceptualización de otros autores sobre el monitoreo comunitario es mucho más amplia. Por ejemplo, una revisión sistemática incluye las campañas de divulgación externa que las ONG u otros utilizan para alentar a los miembros de la comunidad a tomar medidas como un tipo de monitoreo comunitario (Molina *et al.*, 2017: 5-6). Sin embargo, los esfuerzos para proporcionar información o alentar a las comunidades son posibles precursores que pueden o no conducir a la supervisión real por parte de las comunidades. La misma revisión también incluye los mecanismos de reparación de quejas (MRQ) como un *tipo* de monitoreo comunitario. Los MRQ son procesos institucionalizados que permiten a los ciudadanos presentar quejas a los gobiernos, para buscar reparación de los servicios que deberían haber recibido por derecho (Pande y Hossain 2022). Los MRQ no implican la recopilación de datos de la comunidad y sus conclusiones rara vez se hacen públicas. Proporcionan información, pero al gobierno, no a las comunidades. El punto aquí es que el monitoreo comunitario se refiere a un enfoque distinto al de la producción de evidencia, dentro de una amplia constelación de estrategias y tácticas de control social. Definir todas las herramientas para la producción o provisión de información local como monitoreo comunitario, o tratar el concepto como intercambiable con la amplia categoría general de control social, complica los esfuerzos para identificar las fortalezas y limitaciones que son específicas del monitoreo comunitario.

En resumen, el monitoreo comunitario puede adoptar muchas formas, pero en su esencia, el concepto consiste en la recopilación de información sobre los servicios públicos por parte de los *miembros de una comunidad afectada* con el fin de documentar los problemas y apoyar las acciones para abordarlos. A continuación, se presentan breves ejemplos de estudios que afirman la existencia de un monitoreo comunitario sin medir realmente dichas acciones.

.....

⁸ El tipo de resultados del monitoreo que generan credibilidad ante las autoridades locales puede ser diferente del tipo de evidencia que pretende cumplir con los estándares de las ciencias sociales. Flores (2018) describe cómo los monitores comunitarios de base recopilaron el testimonio de los usuarios en lugar de los datos cuantitativos convencionales sobre los problemas del sistema de salud porque era más influyente con las autoridades locales.

Tabla 1 | Indicadores resbaladizos de «monitoreo comunitario»

- (1) Buzones de sugerencias
- (2) Fichas de espera numeradas
- (3) Cartel informativo de servicios gratuitos
- (4) Cartel informativo de los derechos del paciente
- (5) *Discutir la clínica en reuniones [del consejo local]*
- (6) Recibir información acerca de [Comité de Administración de Unidad de Salubridad]

Fuente: Björkman and Svensson (2009, 749, tabla 2)

Indicadores de seguimiento comunitario resbaladizos

«Power to the People» (Björkman y Svensson, 2009) fue un influyente experimento de campo que proporcionó a las comunidades de Uganda fichas informativas con datos sobre la utilización de los centros de salud y la percepción de la calidad de los servicios. El estudio pretendía evaluar si la información sobre los servicios sanitarios incitaría a la gente a actuar de forma que mejoraran los servicios sanitarios y los resultados de salud. El estudio encontró una mejora de los resultados sanitarios y la atribuyó al «monitoreo comunitario». Aunque el estudio no definió lo que entendía por «monitoreo comunitario», operacionalizó el concepto con un índice que incluía seis indicadores (véase la tabla 1). De los seis indicadores, sólo uno estaba relacionado con el concepto de seguimiento comunitario, tal y como ha sido discutido anteriormente.

Este índice no refleja ninguna definición coherente de monitoreo comunitario y confunde procesos vagamente relacionados y no relacionados con el monitoreo comunitario. Los autores no explican por qué estos indicadores deben tomarse como prueba de los procesos o resultados del monitoreo comunitario. Tres de los seis indicadores (3, 4, 6) representan la diseminación de información unidireccional a las comunidades, pero no sobre el desempeño de la clínica. Los indicadores 1 y 2 representan herramientas que proporcionan información a los administradores de las clínicas. El estudio no especifica por qué o cómo pueden estar relacionados con la recopilación o el uso de datos por parte de la comunidad. Sólo el indicador 5 (si los miembros de la comunidad hablaron del centro de salud en las reuniones comunitarias) podría indicar un seguimiento por parte de la comunidad, pero incluso en ese caso, no se explica la justificación de tal suposición. A pesar de esta dilución del monitoreo comunitario real en el índice, que es la base del aná-

lisis cuantitativo, el estudio también incluye evidencia adicional —no incluida en el índice cuantitativo— que ofrece una explicación mucho más plausible de la mejora en la prestación de servicios. Antes de la intervención, los comités oficiales de gestión de los centros de salud se consideraban en general ineficaces. En las zonas de tratamiento, un tercio de esos comités se reconstituyeron o eligieron nuevos dirigentes, en contraste con la ausencia de tales cambios en el grupo de control (Björkman y Svensson 2009: 747). Estos cambios de liderazgo en los organismos oficiales encargados de la supervisión son indicadores convincentes de que se ha reforzado la vigilancia comunitaria. Por el contrario, los datos sobre la presencia de carteles en las clínicas son indicadores de campañas informativas (como se ha señalado anteriormente) más que de monitoreo comunitario.

Un estudio de seguimiento relacionado con «Power to the People», realizado por Raffer y sus colegas (2019 a, 2019 b, 2020), intentó replicar los hallazgos generales del estudio original a mayor escala. Sin embargo, no encontraron impactos positivos en los resultados de salud.⁹ Raffer y colegas afirmaron que documentaron lo que llamaron monitoreo comunitario, pero incluyeron pocos indicadores de monitoreo comunitario. Sólo uno de los cuatro componentes del índice de Raffer, Posner y Parkerson (2019 a) puede haber sido un indicador razonable de la supervisión de la comunidad: una pregunta sobre si la clínica se discutió en las reuniones de la comunidad (véase la tabla 2).

Como se muestra en la tabla 2, una de las cuatro preguntas del índice de monitoreo comunitario del estudio (1) se limitaba a preguntar por la asistencia a las reuniones comunitarias (un indicador débil de la participación, pero no del monitoreo). Otras dos (3 y 4) preguntas sólo se referían a escenarios hipotéticos, en lugar de preguntar si el monitoreo comunitario se produjo realmente y, en ese caso, si los proveedores de servicios respondieron y cómo lo hicieron (2019 a, anexo A, 40). Una medida mucho más directa del monitoreo comunitario habría abordado si realmente documentaron el absentismo.

.....

⁹ El borrador público del estudio no informa los componentes específicos del boletín de calificaciones, más allá de las referencias generales a la utilización y las percepciones de calidad y satisfacción. No se discute la relevancia percibida de estos indicadores para los ciudadanos. Al parecer, los boletines de notas no incluían indicadores más específicos y tangibles del rendimiento de las clínicas, como las tasas de desabasto de medicamentos, el absentismo del personal o los puestos no cubiertos.

Tabla 2 | Indicadores resbaladizos de «monitoreo comunitario»

(7) «Si los miembros del hogar informan que han asistido a las reuniones [del consejo local] en el último año».

(8) «*Si los miembros del hogar que asistieron a la reunión [del consejo local] informan de que se habló acerca del centro de salud local.*

(9) «Si los miembros de la familia *piensan* que los miembros de la comunidad comprometidos se enterarían si un trabajador sanitario no hiciera el esfuerzo que debería hacer para atender a sus pacientes» (énfasis añadido).

(10) «Si los miembros de la familia *piensan* que los miembros de la comunidad comprometidos se enterarían si un trabajador sanitario no se presentara a trabajar» (énfasis añadido).

Fuente: Raffler, Posner y Parkerson (2020, A3).

El estudio no justifica de su dependencia de indicadores muy indirectos que confunden las preguntas hipotéticas sobre percepción de la agencia con las pruebas de monitoreo real de la comunidad.

Los autores afirman que «tampoco encontramos pruebas de que los ciudadanos hayan aumentado su monitoreo o sanción a los trabajadores de la salud» (Raffler, Posner y Parkerson 2020, página del título). Sin embargo, los datos presentados no incluyen una medida directa de la monitoreo de la comunidad, por lo que no está claro cómo podrían saber los autores si éste se produjo. Además, a pesar de su interpretación de que su intervención no produjo presión ciudadana, continúan afirmando que «En contra de la literatura, el vínculo entre la provisión de información y el comportamiento de los proveedores [de salud] no pasó por la presión ciudadana» (Raffler, Posner y Parkerson 2020: 25); en otras palabras, afirman que la presión ciudadana no conduce a la mejora de los servicios. No explican la lógica de su conclusión de que la presión ciudadana no influye en la prestación de servicios, al tiempo que afirman no tener pruebas de que el monitoreo comunitario se haya producido. Cabe destacar que, una vez concluido el ensayo controlado aleatorizado y eliminadas las limitaciones de los protocolos del estudio, el mismo donantes del proyecto apoyó una campaña de derechos sanitarios que utilizó el monitoreo comunitario de los servicios de salud para informar la vocalización de demandas en múltiples niveles del sistema, al tiempo que supervisaba las tendencias de respuesta del gobierno (Bailey y Mujune, 2021). Tanto el estudio original de Björkman y Svensson (2009) como el de

seguimiento de Raffler, Posner y Parkerson (2019a: 2020) no definen el monitoreo comunitario, incluyen indicadores débiles del mismo y complican la interpretación de sus datos al incluir medidas de fenómenos no relacionados en sus índices.

Otro ejemplo notable de indicadores resbaladizos se encuentra en el sector educativo: «Pitfalls of Participatory Programs: Evidence From a Randomised Evaluation in Education in India» (Banerjee *et al.*, 2010). El estudio se propuso comprobar si «la participación de los beneficiarios en el monitoreo de los servicios públicos» (Banerjee *et al.*, 2010: 1) podía servir de base para la adopción de medidas destinadas a mejorar los resultados educativos. Sin embargo, el estudio no encontró pruebas de que se produjera una supervisión comunitaria de las escuelas. En cambio, la intervención incluyó el monitoreo de los resultados de aprendizaje de los alumnos y un intento infructuoso de activar los comités oficiales de supervisión de las escuelas.

En primer lugar, los voluntarios de la comunidad recopilaron datos sobre el aprendizaje de los alumnos mediante la realización de evaluaciones individuales a los niños, encontrando bajos niveles de aprendizaje. Sin embargo, los bajos resultados de aprendizaje pueden atribuirse a una serie de problemas sociales, económicos, personales e institucionales (por ejemplo, problemas emocionales, problemas de aprendizaje, baja asistencia a la escuela, hambre y estrés, desajuste entre la lengua de enseñanza y la lengua hablada en casa, ausentismo de los profesores, baja calidad de la enseñanza, etc.). Por eso, datos sobre el aprendizaje de los niños no son un sustituto de los datos sobre los servicios públicos en las escuelas como instalaciones y útiles escolares, libros de texto, calidad y asistencia de los profesores, *curriculum* y otros indicadores que se relacionan directamente a la prestación de servicios educativos. Además, el proceso de recopilación y análisis de datos sobre los servicios públicos por parte de los miembros de la comunidad puede ser un paso importante en el desarrollo de un plan para abordar los problemas. Por lo tanto, el carácter individual de los voluntarios que examinan a los niños es fundamentalmente diferente del concepto básico de monitoreo comunitario de prestación de servicios.

En segundo lugar, el estudio se basó en la idea de que la información sobre los malos resultados de aprendizaje de los alumnos llevaría a los miembros de la comunidad y a los organismos oficiales de supervisión de la educación (Comités Comunitarios de Educación, o CCE) a mejorar la calidad de la educación impartida en las escuelas de la villa. Los CCE son órganos locales designados, compuestos por el director de la escuela, el jefe del

gobierno de la aldea y tres padres de familia elegidos por los funcionarios del gobierno. En principio, los CCE pueden supervisar a los profesores, presentar quejas sobre determinados profesores a las autoridades educativas, contratar más profesores auxiliares, asignar recursos mínimos y solicitar al gobierno más recursos. El único control de los servicios públicos que podría haber tenido lugar según el diseño del programa habría sido el de los CCE. Sin embargo, el estudio no indicaba si los CCE o la comunidad disponían de datos relevantes sobre el rendimiento de las escuelas (como el absentismo de los profesores o la disponibilidad de libros de texto).

Antes de la intervención, un amplio estudio de referencia descubrió que los CCE sólo existían sobre el papel (Banerjee *et al.*, 2010: 13-14). Sin embargo, incluso después de las intervenciones destinadas a activar los comités de supervisión, sólo el siete por ciento de los padres de familia declaró saber que los CEV existían (Banerjee *et al.*, 2010: 22). Esto, junto con la ausencia de indicadores relacionados, sugiere que los CEV no participaban activamente en la supervisión de las escuelas.

El punto de partida del estudio era que los «beneficiarios» debían «tener la información necesaria para supervisar a los proveedores» (Banerjee *et al.*, 2010: 2). Sin embargo, su concepto del «monitoreo comunitario» se centró en cambio en el aprendizaje individual de los alumnos. Por lo tanto, no está claro si de hecho los miembros de la comunidad culpaban del mal aprendizaje de los alumnos al sistema escolar o a los propios alumnos, a la pobreza o a algún otro factor. El título del artículo «Los escollos de los programas participativos» sugiere que el estudio puso a prueba un programa que era participativo pero que no consiguió las mejoras esperadas en la prestación de servicios. En cambio, el estudio documentó otra cosa: una intervención que, en primer lugar, no logró inducir la supervisión de la comunidad, y por lo tanto no probó el impacto del monitoreo comunitario en la prestación de servicios.

Mejores indicadores de monitoreo comunitario

Un ejemplo de medidas sólidas de monitoreo comunitario puede encontrarse en un estudio de iniciativas lideradas por ciudadanos para el derecho a la salud en Guatemala (Hernández *et al.*, 2019). En el estudio se informa sobre dos tipos de monitoreo comunitario. El primero consistía en la recopilación de datos por parte de los ciudadanos sobre los servicios de los centros de salud. Para efectos de un análisis cualitativo comparativo,

el monitoreo de los establecimientos de salud fue calificado de acuerdo al: «[n]ivel de participación y continuidad en la recolección de evidencias a través de visitas a los establecimientos de salud, entrevistas a usuarios, asambleas comunitarias, [y] plataforma de reclamos por SMS», asignándose el mayor puntaje a los ejemplos en los que «las actividades de monitoreo regular [ocurrieron] por más de un año, generando gran cantidad de evidencias» (Hernández *et al.*, 2019: 395).

El segundo tipo de monitoreo se refería a la interacción y trabajo de supervisión ciudadana con las autoridades por parte de los defensores voluntarios del derecho a la salud y de las ONG asociadas, que incluía los progresos realizados hacia los resultados deseados por los ciudadanos. La interlocución con las autoridades se evaluó sobre la base de

La frecuencia y el enfoque de las reuniones con las autoridades municipales, sanitarias de distrito y de nivel superior, incluidas las autoridades provinciales y nacionales, y las instituciones de derechos humanos; señales de seguimiento y apoyo activo (por ejemplo, provisión de espacio para reuniones) por parte de las autoridades municipales, sanitarias de distrito y de nivel superior; interacción frecuente con las autoridades municipales centrada en la acción y el seguimiento de los problemas presentados; e interacción frecuente con las autoridades de salud del distrito con enfoque en la acción y seguimiento de los problemas presentados; y audiencia con dos o más autoridades de nivel superior o múltiples interacciones para dar seguimiento al problema presentado (Hernández *et al.*, 2019: 395).

Estos indicadores empíricos del monitoreo comunitario documentan el monitoreo comunitario que *realmente* ocurrió, no simplemente que se realizaron esfuerzos para promover el monitoreo. Además, documentan el seguimiento de las acciones ciudadanas que se basan en los datos del seguimiento, las que después pueden analizarse para informar las estrategias de control social. Este ejemplo demuestra cómo evitar el problema de los indicadores resbaladizos proporcionando a los lectores una comprensión precisa de lo que el estudio realmente observó y de las pruebas de sus conclusiones

Discusión y conclusiones

Este artículo ilumina el problema de los «indicadores resbaladizos» de los estudios que analizan el monitoreo y seguimiento de la comunidad para mejorar la prestación de servi-

cios públicos. Este nuevo concepto de indicadores resbaladizos nombra una desconexión entre lo que afirman los investigadores en sus conclusiones principales y lo que miden realmente sus medidas.

Este debate indica que incluso los notables experimentos de campo, que son rigurosos en su aleatorización, selección de muestras y análisis de datos, pueden no estar basados en medidas empíricas convincentes de los conceptos clave que estudian. Aun cuando los profesionales y los responsables políticos no estén en condiciones de evaluar el aspecto técnico del análisis de los datos, sí están en condiciones de evaluar si los investigadores hacen suposiciones convincentes sobre sus indicadores. Para que los lectores tomen decisiones informadas sobre cómo evaluar los resultados de la investigación, los investigadores deben ser más coherentes y explícitos sobre cómo definen los conceptos clave y sobre la justificación de cómo se miden empíricamente.

Los lectores interesados pueden suponer que los procesos de dictamen externo de las revistas académicas garantizan que las interpretaciones de los investigadores se ajustan a sus resultados empíricos reales. El problema de los indicadores resbaladizos —al menos en los ámbitos de la gobernanza y la reforma sectorial— sugiere que los lectores no pueden dar por sentada esa coherencia. Los patrones de desconexión ilustrados aquí, en los que los titulares y los resúmenes resultan no estar basados en las pruebas, sugieren que vale la pena que el lector revise las definiciones de los autores en relación a los conceptos y los indicadores empíricos, y se pregunte: ¿Cómo se justificaron esas elecciones de investigación? ¿Indican realmente los indicadores lo que afirman? En este artículo se han identificado varios casos en los que las conclusiones de los titulares se basan en suposiciones no examinadas sobre cómo interpretar los datos subyacentes.

La cuestión de si los indicadores indican realmente lo que los investigadores afirman se plantea de modo central cuando se trata de afirmaciones sobre «lo que funciona». En los estudios sobre gobernanza y reforma sectorial, las conclusiones de los autores, los resúmenes y los títulos de los artículos suelen desplegar mensajes de autoridad formulados en términos de si determinados tipos de intervenciones de transparencia, participación y rendición de cuentas «funcionan», o no. Sin embargo, esta discusión muestra que las evaluaciones de los investigadores sobre «lo que funciona» pueden ser una cuestión de interpretación, especialmente si las intervenciones encontraron obstáculos en su diseño o implementación.

Para los profesionales, *cómo* llevar a cabo la reforma de la gobernanza es una preocupación central y sin embargo, formulaciones en términos de «si funciona» antes de nada alejan a los investigadores del reto de cómo llevar a cabo la reforma de la gobernanza. Para ser convincentes, los estudios que pretenden evaluar si el control social «funciona» deben demostrar que esos procesos ocurrieron realmente en la práctica. Para resumir esta cuestión de cómo interpretar los resultados empíricos, tanto para los profesionales como para los analistas, hay una gran diferencia entre las reformas de la gobernanza que no funcionan y el fracaso de las reformas de la gobernanza. El primer lugar, donde los lectores informados deben buscar este tipo de deslizamiento entre los titulares y los resultados es en los indicadores empíricos.

En conclusión, la principal contribución de este artículo es introducir el concepto de indicadores resbaladizos y animar a los lectores no especializados a buscarlos para evaluar la credibilidad de las investigaciones que encuentran.

Referencias

- Adcock, R., y D. Collier (2001). «Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research». *American Political Science Review*, 95(3): 529-546.
- Alsop, R., M. Bertelson, y J. Holland (2006). *Empowerment in Practice: From Analysis to Implementation*. Washington, DC: World Bank.
- Arkedis, J., J. Creighton, A. Dixit, A. Fung, S. Kosack, D. Levy y C. Tolmie (2021). «Can Transparency and Accountability Programs Improve Health? Experimental Evidence from Indonesia and Tanzania». *World Development*, 142: 105369.
- Bailey, A., y V. Mujune (2021). «Bottom-Up Accountability in Uganda: Learning from People-Centered, Multi-Level Health Advocacy Campaigns». Working Paper No. 8. Washington, DC: Accountability Research Center. <https://accountabilityresearch.org/publication/bottom-up-accountability-in-uganda-learning-from-people-centered-multi-level-health-advocacy-campaigns/>
- Banerjee, A. V., R. Banerji, E. Duflo, R. Glennerster y S. Khemani (2010). «Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a Randomized Evaluation in Education in India». *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(1): 1-30.

- Björkman, M., y J. Svensson (2009). «Power to the People: Evidence From a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda». *Quarterly Journal of Economics*, 124(2): 735-769.
- Blair, G. (2021). «Community Policing Does Not Build Citizen Trust in Police or Reduce Crime in the Global South». *Science*, 374(6571): 1-14.
- Bollen, K. A. (1989). *Structural Equations with Latent Variables*. New York: Wiley.
- Camargo, C. B., y E. Jacobs (2013). «Social Accountability and its Conceptual Challenges: An Analytical Framework». Working Paper 16. Basel: Basel Institute on Governance. <https://edoc.unibas.ch/66317/>.
- Dunning, T., G. Grossman, M. Humphreys, S. D. Hyde, C. McIntosh y G. Nellis (2019). *Information, Accountability and Cumulative Learning: Lessons from Metaketa I*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer-Mackey, J., B. Batzin, P. Culum y J. Fox. (2020). «Rural Public Health Systems and Accountability Politics: Insights from Grassroots Health Rights Defenders in Guatemala». *Journal of Peasant Studies*, 47(5): 899-926.
- Flores, W. (2018). «How Can Evidence Bolster Citizen Action? Learning and Adapting for Accountable Public Health in Guatemala». Accountability Note 2. Washington, DC: Accountability Research Center. <https://accountabilityresearch.org/publication/how-can-evidence-bolster-citizen-action-learning-and-adapting-for-accountable-public-health-in-guatemala/>.
- Fox, J. (2015). «Social Accountability: What Does the Evidence Really say?» *World Development*, 72: 346-361.
- (2022). «Accountability Keywords». Working Paper 11. Washington, DC: Accountability Research Center. <https://accountabilityresearch.org/publication/accountability-keywords/>.
- Guerzovich, M. F. y M. Poli (2020). How Social Accountability Strengthens Cross-Sector Initiatives to Deliver Quality Health Services? Global Partnership for Social Accountability Note 17. Washington, DC: The World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/600891606911830725/pdf/How-Social-Accountability-Strengthens-Cross-Sector-Initiatives-to-Deliver-Quality-Health-Services.pdf>.
- Hernández, A., A. L. Ruano, A. Hurtig, I. Goicolea, M. San Sebastián y W. Flores (2019). «Pathways to Accountability in Rural Guatemala: A Qualitative Comparative Analy-

- sis of Citizen-Led Initiatives for the Right to Health of Indigenous Populations». *World Development*, 113: 392-401.
- Joshi, A. (2013). «Do They Work? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives in Service Delivery». *Development Policy Review* 31: s29-s48. King, G., R. O. Keohane y S. Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kosec, K. y L. Wantchekon (2020). «Can Information Improve Rural Governance and Service Delivery?» *World Development*, 125: 1-13.
- Lieberman, E., D. Posner y L. Tsai. (2014). «Does Information Lead to More Active Citizenship? Evidence from an Education Intervention in Rural Kenya». *World Development*, 60: 69-83.
- Molina, E., L. Carella, A. Pacheco, G. Cruces y L. Gasparini (2017). «Community Monitoring Interventions to Curb Corruption and Increase Access and Quality in Service Delivery: A Systematic Review». *Journal of Development Effectiveness*, 9(4): 462-499.
- Narayan, D. (2005). «Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives». Washington, DC: The World Bank.
- Pande, S. y N. Hossain (2022). «Grievance Redress Mechanisms in the Public Sector A Literature Review». Washington, DC: Open Governance Partnership and Accountability Research Center. <https://www.opengovpartnership.org/documents/grievance-redress-mechanisms-in-the-public-sector-a-literature-review/>.
- Raffler, P., D. Posner y D. Parkerson (2019a). «The Weakness of Bottom-Up Accountability: Experimental Evidence from the Ugandan Health Sector». *Innovations for Poverty Action* (March 26 Draft) <https://www.povertyaction.org/sites/default/files/publications/The%20Weakness%20of%20Bottom-Up%20Accountability.pdf>.
- Raffler, P., D. Posner y D. Parkerson (2019b). «Does Bottom-Up Accountability Work? Evidence from Uganda». *VoxDev*. July 22. <https://voxdev.org/topic/health-education/does-bottom-accountability-work-evidence-uganda>.
- , ——— y ——— (2020). «Can Citizen Pressure be Induced to Improve Public Service Provision?» *Innovations for Poverty Action* (Oct. 30 draft). https://www.poverty-action.org/sites/default/files/publications/Citizen%20Pressure_Oct_302020.pdf.
- Rao, V., K. Ananthpur y K. Malik (2017). «The Anatomy of Failure: An Ethnography of

- a Randomized Trial to Deepen Democracy in Rural India». *World Development* 99: 481-497.
- Reinikka, R. y J. Svensson (2011). «The Power of Information in Public Services: Evidence from Education in Uganda». *Journal of Public Economics*, 95: 956-966.
- Sartori, G. (1984). *Social Science Concepts: A Systematic Analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Shutt, C. y R. McGee. (2013). «Improving the Evaluability of INGO Empowerment and Accountability Programmes». Practice Document. No. 1. Sussex: Centro para el Impacto del Desarrollo. <https://www.ids.ac.uk/publications/improving-the-evaluability-of-ingo-empowerment-and-accountability-programmes/>.
- VeneKlasen, L. y V. Miller, eds. (2007). «A New Weave of Power, People and Politics: The Action Guide for Advocacy and Citizen Participation». Rugby: Practical Action Publishing.
- Wein, T. (2020). «Intervening Intensely: How to Estimate Dosage in Accountability Interventions». April 23. https://medium.com/@tom_wein/intervening-intensely-how-to-estimate-dosage-in-accountability-interventions-1da1b51d051a.
- World Bank (2004). *World Development Report 2004: «Making Services Work for Poor People»*. Washington, DC: World Bank.

Leyes del servicio civil como herramienta del estado de derecho, experiencias de Argentina, Chile, México y Perú

ANA ELENA FIERRO FERRÁEZ*

Recibido: 23 de septiembre de 2022. Aceptado: 9 de enero de 2023.

Resumen. En América latina durante más de una década se han llevado a cabo reformas en los servicios civiles. Estas reformas se basaron principalmente en fomentar el ingreso por mérito, a través de concursos y la capacitación de las personas servidoras públicas. Las reformas tenían como objetivo tener servidores públicos profesionales, con garantías de estabilidad en el empleo, de modo que conformaran un cuerpo de servidores independiente y profesional con lo que se fortaleciera el estado de derecho y la democracia. Tal es el caso de México, con la emisión de la Ley Federal del Servicio Profesional de la Administración Pública en el 2003, tras la alternancia en el poder con la llegada de Vicente Fox a la presidencia de la república. Sin embargo, a casi veinte años de su promulgación los resultados parecen ser escasos. En 2015, con las reformas constitucionales para el combate a la corrupción y la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, la necesidad de contar con una legislación que establezca un servicio civil eficiente y eficaz que acabe con la administración de botín prevaleciente en el país (Arellano, D., 2006) se hizo urgente. Sin embargo, en la administración federal que inició en 2019 parece que la profesionalización y evaluación del servicio público pasó a un segundo plano, y la austeridad republicana parece ser el valor preponderante. Ante este escenario es necesario revalorar la importancia de contar con sistemas normativo de servicio civil fuertes y funcionales.

La pregunta que guía este trabajo es cuáles son las condiciones y características mínimas con las que debe contar la regulación del servicio civil para sentar las bases de un sistema que fun-

* Profesora del Tecnológico de Monterrey, Ciudad de México, México (correo electrónico: ana.fierro@tec.mx | <https://orcid.org/0000-0001-6683-054x>).

cione. Tomamos como punto de partida la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a fin de identificar los principios, procedimientos y prácticas que conforman un servicio civil que inspire confianza en la ciudadanía, aumente la eficacia del gobierno y logre un fortalecimiento del sistema democrático de derecho.¹ Realizamos un estudio comparativo de la legislación del servicio civil de Argentina, Chile, México y Perú para identificar las características de cada sistema, distinguiendo fortalezas y debilidades. Con base en el estudio, y reconociendo las diferencias económicas, jurídicas, sociales y culturales de cada país, analizamos si estos elementos son base suficiente de la legislación, que pudiera fungir como un punto de partida sólido, para creación o fortalecimiento de los servicios civiles como herramienta para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Palabras clave: personas servidoras públicas, profesionalización, servicio civil, sistema normativo, alta dirección.

Abstract. In Latin America there's been a decade of civil service reforms. These reforms were mainly based on promoting access by merit in the public service. The reason for these reforms was to have professional public servants, with guarantees of stability in the employment. The idea was to create a body of independent and professional servants. Such is the case of Mexico, with the federal law for the professional service of the public administration in 2003. Almost twenty years later the results appear to be scarce. In 2015, with the constitutional reforms to combat corruption and the creation of the Sistema Nacional Anticorrupción, the discussion on the need for legislation to establish an efficient and effective civil service became urgent (Arellano, D., 2006). Nevertheless, the new federal administration, which started in 2019 not only did not strengthen the civil service, but has underfunded it. In this scenario, it is necessary to reassess the importance of having civil services as part of a democratic system respectful of the rule of law.

The question that guides this work is what are the minimum conditions and characteristics that the civil service regulation should have to lay the foundations of a system that works. For this, we take as a starting point the *Carta Iberoamericana de la Función Pública* to identify the principles, procedures and practices that make up a civil service, that inspires confidence in the citizenship, increases the effectiveness of the government and strengthens the democratic system and the rule of law. To answer that question, we elaborated a comparative study about the civil service legislation of Argentina, Chile, México and Perú to identify the conditions of the public admin-

.....

¹ <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

istrations, distinguishing strengths, and weaknesses of each. Based on the study, and recognizing the economic, legal, social, and cultural differences of each country, we identify the conditions of public administrations, distinguishing strengths, and weaknesses of each. Finally, we analysis if these elements are a sufficient basis for a legislation that could serve as a solid starting point for the creation or strengthening of a civil service.

Key words: civil service, public servants, professionalism, regulatory system.

Introducción

El fortalecimiento del Estado de derecho en América latina pasa por la superación de las administraciones de botín, donde los puestos públicos se distribuyen basados en intereses personales de los líderes políticos, a la conformación de un servicio civil profesional que cuente con estabilidad en el empleo y que permita que sus decisiones respondan no a los intereses particulares de quienes le concedieron el puesto sino al interés público (Arellano, D., 2006). De ahí, que hoy por hoy exista consenso en la región con relación a la importancia que tienen los sistemas de servicio civil al momento de elevar la calidad de la acción estatal dentro de un estado democrático. Pese a ello, los esfuerzos de reforma de facto y de jure de los servicios civiles son escasos. Aunque el tema suele aparecer en las agendas de los gobiernos, las reformas que llegan a aprobarse y se implementan, son pocas. Existe sobrada evidencia sobre el fracaso de muchas estrategias de profesionalización debido a mecanismos utilizados por los gobiernos de América Latina para reclutar personal con base en la confianza o la lealtad a un líder o grupo y no en el mérito; así como la conformación de «burocracias paralelas» (Chudnovsky y Cafarelli 2018: 286), generadas por contratos temporales, que dan vuelta a las condiciones establecidas en las leyes para los servicios civiles, en detrimento además de los derechos de servidores públicos. Ello es causado por la patrimonialización del empleo público, definida como la asignación discrecional de puestos públicos por motivaciones partidarias o lealtades personales. La raíz de este problema puede ser sociocultural y/o político-práctico, pero también puede provenir de los incentivos distorsionados que generan debilidad institucional incluso desde el diseño normativo. Además, existe una carencia de un soporte estratégico (consensos amplios, inclusivos de otros poderes del Estado, de partidos políticos, de organizaciones civiles, etc.) que permita definir la política de servicio civil, desde su correcto diseño en la legislación y su ruta de implementación.

Con relación a la implementación de las reformas, los problemas críticos hacen referencia a la ausencia de un enfoque sistémico de qué tipo de burocracia se busca desarrollar en la administración pública. En la mayor parte de los países de América latina, a lo largo de la primera década del siglo XXI, se implementaron reformas parciales y se mantienen prácticas contradictorias. Si bien es lógico que haya una implementación escalonada, los abordajes parciales limitan la consolidación de los servicios civiles porque muchas veces quedan abandonados o incluso las acciones presentan contradicciones. Otro problema frecuente es la escasa participación de las personas que ya forman parte del servicio público y que serán afectadas por el sistema, en la elaboración de las normas que rigen la transición de un modelo a otro. De esta manera, se silencian las resistencias que los cambios generan, no se encararan los obstáculos que terminan paralizando o distorsionando el proceso desde dentro. Es común que se impulsen reformas legales sin incluir a las y los actores con fuerte capacidad de veto, como los sindicatos (Mariana Chudnosky, 2014) lo que condena el sistema a una parálisis.

Siendo este el panorama, habría que recalcar que la importancia estratégica de la reforma del servicio civil deriva de su vinculación con la capacidad de acción del Estado. Francis Fukuyama (2004) distingue dos dimensiones conceptuales de los procesos de reforma: una vinculada al alcance (*scope*) de la labor estatal y otra a la fortaleza (*strenght*) del mismo. Mientras que la primera refiere al conjunto de funciones y responsabilidades como área de competencia del Estado, la segunda alude a la capacidad de los Estados para planificar y ejecutar políticas, así como para garantizar el cumplimiento de las leyes y la satisfacción de los derechos de manera transparente, eficiente y eficaz. La reforma de los sistemas de servicio civil, si bien es relativamente neutra con relación a la primera dimensión (dado que no necesariamente influye de manera directa en las opciones políticas), está vinculada a la segunda. Esto se debe a que la gestión de las personas y su desempeño en las entidades públicas influye poderosamente en la capacidad que los gobiernos tienen para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas valiosas para los ciudadanos. Además, se convierten en el medio necesario para ejecutar las políticas estratégicas y prioritarias de los gobiernos tendentes a la garantía de los derechos. Por ende, las reformas del servicio civil se justifican en la medida en que influyen directamente en la capacidad de las agencias gubernamentales para implementar las políticas públicas que hagan realidad el ejercicio pleno del Estado de derecho dentro de un régimen democrático.

Dentro de un Estado de derecho toda acción pública requiere de un fundamento legal que lo justifica a partir de los fines encomendados al Estado y los principios que lo rigen. Por tanto, los sistemas de servicio civil requieren de un fundamento normativo que sienta las bases para que la gestión del personal garantice las características necesarias para la adecuada implementación de las políticas públicas tendentes al cumplimiento de los fines del Estado, respete y proteja los derechos humanos, a la vez que garantice los derechos laborales de sus integrantes. De modo que este trabajo busca explorar cuáles son los elementos y características mínimas que la regulación del servicio civil debe contar para sentar las bases de un sistema que funcione. Al efecto tomamos como punto de partida la Carta Iberoamericana de la Función Pública a fin de identificar los principios, procedimientos y prácticas que conforman un servicio civil que logra un fortalecimiento del sistema democrático y del Estado de derecho. Con ello, buscamos analizar algunas legislaciones representativas de los diversos grados de desarrollo de los servicios civiles en la región, distinguiendo fortalezas y debilidades de cada una. Así, pretendemos (reconociendo que las diferencias económicas, jurídicas, sociales y culturales de cada país deben ser tomadas en cuenta al momento de legislar) analizar si constituyen bases suficientes de la legislación que pudiera fungir como un punto de partida sólido para creación o fortalecimiento de los sistemas normativos del servicio civil.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública como guía del sistema de servicio civil

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, como guía del sistema de servicio civil (CIFP), se propone establecer un «conjunto de bases comunes, sobre las cuáles debiera articularse el diseño y funcionamiento de los diferentes sistemas nacionales en los países iberoamericanos» (CLAD-UN, 2003: 3). La CIFP se constituye en el estándar regional para el desarrollo de los servicios civiles, al establecer como finalidad:

- a) Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a éste como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.
- b) Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.

c) Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso sean adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito (CLAD-UN, 2003: 5).

El objetivo de la guía de la CIFP es convertir a la administración pública en un conjunto de organizaciones eficaces que presten servicios de calidad a los ciudadanos, en un marco de respeto por la calidad institucional, el sistema democrático y el Estado de derecho. Respecto del marco jurídico, la carta lo identifica como uno de los factores situacionales de gran influencia sobre la gestión del empleo y los recursos humanos al interior de las instituciones públicas (CLAD-UN, 2003: 11). De modo que no sólo los servicios civiles deben estar enmarcados dentro del Estado de derecho garantizando los derechos de sus integrantes, sino que el marco jurídico que los regula se constituye en herramientas que permiten que la administración pública cumpla con los fines del Estado democrático de derecho, con calidad y de manera eficiente y eficaz. Así, de acuerdo con la CIFP, es necesario determinar cuáles son los principios que deben guiar el diseño e implementación de los servicios civiles, el ámbito de aplicación de estas normas (tanto en esferas de gobierno, como en niveles), qué procesos resultan indispensables para garantizar el funcionamiento de estos sistemas y quiénes son los sujetos involucrados.

Principios que guían al servicio civil

Los principios rectores de la Carta Iberoamericana pueden tomarse como el conjunto de «buenas prácticas» necesarias para el logro del objetivo antes expuesto, a saber: contar con el marco jurídico que regula el servicio civil a fin de lograr que la administración pública cumpla con los fines del Estado democrático de derecho, con calidad y de manera eficiente y eficaz (Iacoviello y Pulido, 2011). Asimismo, dado que la CIFP fomentó amplios consensos, se desarrolló un marco analítico/metodológico que permitió diagnosticar las administraciones públicas de la región. Partiendo de estos resultados, puede decirse que existe un incipiente proceso de modernización y profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos que, sin embargo, recientemente se ha visto sojuzgado o desairado ante presiones políticas lo que hace necesario reforzar su necesidad y los principios que deben regirlo. Tampoco es fácil determinar si tales principios se encuentran dentro del orden jurídico que rige estos sistemas y, por lo tanto, si tienen o no fuerza jurídica. Ello resulta esencial pues de acuerdo con Luigi Ferrajoli (2009), en el Estado de derecho toda actua-

ción pública debe responder a los fines establecidos por la Constitución y reflejados en los principios que la guían, es decir, lo que se busca es el sometimiento de la actuación pública a la ley. De ahí que sea necesario, que los ordenamientos jurídicos incorporen principios ético-políticos que conduzcan las actuaciones públicas, transformándolos de fuente de legitimación meramente política o externa a fuentes de legitimación interna o jurídica. Así, el establecimiento en las leyes de principios que rigen los servicios civiles los convierte en guías con fuerza jurídica. De acuerdo con la CIFP (CLAD, 2003: 6), los principios que deben regir a los servicios civiles y por tanto debieran estar contenidos en las normas que los regulan son:

- a) igualdad de todas las personas ciudadanas, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras;
- b) mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos;
- c) eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas;
- d) transparencia, objetividad e imparcialidad;
- e) pleno sometimiento a la ley y al derecho.

Por tanto, el análisis de los sistemas normativos que regulan el servicio civil debe partir de la identificación de los principios que los rigen y como éstos son desarrollados dentro de la legislación correspondiente.

Ámbito de aplicación

La CIFP señala que el principio de democracia corresponde al mandato de tener el control sobre las políticas públicas. Sin embargo, se debe evitar que la política capture a las instituciones al patrimonializar el empleo público (CLAD, 2003: 6), de modo que es indispensable garantizar la independencia e imparcialidad de la burocracia para que sus decisiones estén siempre guiadas por el interés público y no por los designios de los líderes políticos (Merino, 2013: 141). Así, la ley del sistema del servicio civil debe contemplar los sectores del sistema político administrativo tanto del gabinete como de todos los sectores, aunque posean una regulación especial tales como educación o salud, o bien se trate de organismos descentralizados o paraestatales. Además, debe abarcar los diversos niveles de gobierno (nacional, federal y local) (CLAD, 2003: 7).

Aunque la CIFP no lo menciona, también resulta importante considerar qué sucede con el empleo público en los otros poderes, el judicial y el legislativo. Si bien, suelen poseer su propia regulación en materia de servicio civiles, ello debería de no exentarlos de responder a los mismos principios pues sólo así puede garantizarse una actuación gubernamental siempre apegada a los valores y con los fines establecidos por la constitución para el Estado. Por lo tanto, resulta relevante considerar, además del ámbito de aplicación de la ley, su jerarquía en el orden jurídico en el que se va a insertar. Para ello, es conveniente que se trate de una ley cuyo marco aplique, no sólo en todo el territorio nacional, sino en todas las instituciones del Estado, o bien contar al menos con un enunciado inicial de los principios, bases y derechos en el rango constitucional para que después puedan ser regulados atendiendo a las encomiendas de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, así como a las particularidades de las funciones que cada institución debe cumplir.

Procesos

Contar con servidores públicos que actúen de manera eficiente, eficaz, imparcial y transparente requiere de procesos de planeación, reclutamiento, capacitación y compensación que garanticen que los servidores públicos cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para desempeñar el puesto que ocupan. Además, es indispensable garantizar sus derechos de modo que puedan actuar de manera imparcial, sin responder a intereses de líderes políticos ni arriesgar sus trabajos. A la vez, el servicio civil debe a través, de la promoción y la adecuada compensación, establecer los incentivos para que todo servidor público rijan su actuación por los principios del servicio público. Para ello, la CIFP identifica los siguientes procesos que deben estar contenidos en la regulación del servicio civil:

1. *Planificación de los recursos humanos.* Análisis de las necesidades y las capacidades existentes, tanto cuantitativas y cualitativas, de recursos humanos que permitan planear en el corto, mediano y largo plazo. (CLAD, 2003: 12). La planificación constituye la «puerta de entrada» de los procesos de gestión de los recursos humanos y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes procesos con los que se conecta. Consiste en la definición de las necesidades netas de recursos humanos y de las estrategias de cobertura.
2. *Organización del trabajo.* Definición y límites de los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Por tanto, implica la necesaria

descripción de los puestos y de los perfiles de competencias necesarios para cumplir con las tareas encomendadas (CLAD, 2003: 13).

3. *Gestión del empleo.* Establecimiento de los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. Conforme con los principios establecidos para el servicio civil los procesos de acceso al empleo deben llevarse a cabo con publicidad, permitiendo la libre concurrencia y con transparencia e idoneidad de los criterios e instrumentos utilizados para determinar el mérito y seleccionar a las personas (CLAD, 2003: 15).
4. *Gestión del rendimiento.* Planificación, estimulación y evaluación de la contribución de las personas. Es importante contar con procedimientos formales de evaluación del rendimiento de las personas que ocupan cargos públicos. Ello requiere de instrumentos fiables, que estén estandarizados mediante el señalamiento de objetivos claros y congruentes con los objetivos a cumplir en el puesto. Así mismo deberá contar con procedimientos que en caso de bajo rendimiento o manifiesta incapacidad garanticen la desvinculación del servidor público con respecto a sus derechos (CLAD, 2003: 17, 22).
5. *Gestión de la compensación.* Establecimiento de las estructuras y políticas salariales donde la equidad debe ser el principio rector de las estructuras retributivas. Por tanto, debe garantizar no sólo un tratamiento equitativo al interior de las instituciones públicas sino además que los salarios deben ser competitivos en el mercado laboral (CLAD, 2003: 19) de modo que los riesgos de captura se reduzcan.
6. *Gestión del desarrollo.* Para lograr la mejora de la acción gubernamental es importante que existan procesos que permitan fomentar el crecimiento de las competencias de los empleados públicos (CLAD, 2003: 21). De modo que la normatividad debe establecer el derecho de los empleados públicos a recibir la capacitación adecuada que le permite adaptarse a las tareas que enfrenta en su cargo e incluso tener formas de ascenso. Estos procesos deben centrarse en el crecimiento individual y colectivo (Iacoviello y Strazza, 2014).
7. *Responsabilidad.* Establecer procedimientos disciplinarios eficaces, ágiles en los que los servidores públicos cuenten con las garantías propias del derecho administrativo sancionador. El régimen sancionador debe tener claridad en la tipificación de las conductas, garantizar la imparcialidad en el proceso y proporcionalidad en las sanciones (CLAD, 2003: 22).

De tal forma que el sistema normativo que rige el servicio civil tendría que sentar las bases de organización del empleo público visto como un conjunto de procesos que permita visualizar la estrategia completa, desde la planeación mediante el diseño de puestos y definición de perfiles, la gestión del empleo incluyendo las formas de ingreso, la evaluación de las y los servidores públicos, el esquema de compensaciones, hasta la gestión de las relaciones humanas incorporando elementos como la perspectiva de género y las estrategias de inclusión, como muestra la siguiente tabla:

Tabla 1 | Estrategia de profesionalización



Fuente: elaboración propia basada en Longo (2004).

Sujetos

Respecto de los sujetos que forman parte del sistema de servicio civil hay que identificar en primer término a los órganos competentes para implementarlo. Estos órganos deben de contar con la especialización y conocimientos técnicos para gestionar los procesos. Además, deben guiarse por los principios de imparcialidad, eficiencia y eficacia que aseguren el adecuado funcionamiento del sistema (CLAD, 2003: 15). De acuerdo con las mediciones sobre el desarrollo de los servicios civiles en la región realizadas por el BID,

desde 2004 una de las características de los sistemas más consolidados (Chile y Brasil) es contar con entidades rectoras dentro de la estructura estatal con capacidad política para instalar en la agenda el tema de la profesionalización, capacidad técnica para diseñar e implementar políticas y capacidad de coordinación para organizar, orientar y supervisar el trabajo de las oficinas de recursos humanos. A diferencia de otros países, aquí los instrumentos normativos y técnicos gobiernan políticas que se aplican al conjunto del aparato público y tienen un nivel de institucionalización que las hacen más estables en el tiempo, es decir no se ven directamente amenazadas por los cambios de gobierno. Ello les permite un cierto grado de blindaje ante amenazas liberales como la de líderes que han emergido en Venezuela, Brasil y México, por ejemplo. Estos liderazgos consideran a las burocracias elites alejadas del pueblo, por lo que buscan desarticular estas corporaciones (Sánchez-Talanquer, 2020).

Respecto de los sujetos quienes conforman el servicio civil, la ley debe considerar un amplio espectro no sólo en cuanto al ámbito de aplicación de la ley dentro de la administración pública, como quedó arriba apuntado, sino también los rangos o escalafón que ocupa. En este sentido, aquellos sistemas que se encuentran limitados a mandos medios, o bien como en el caso mexicano excluyen al personal sindicalizado o de base, conllevan no sólo limitaciones al ejercicio de los derechos de las personas servidoras públicas, sino dejan desprotegidos a directivos que sin ser parte de la política pueden ser capturados por líderes o grupos de interés. Por ello resulta esencial que, aunque las y los ministros o secretarios de Estado cambien, se garantice, a través de la ley, una alta dirección pública permanente. En efecto, en una democracia, la alternancia política implica rotación de los cargos políticos, sin embargo, ello puede atentar contra la continuidad de las políticas públicas, en particular las relativas a la garantía de derechos humanos como salud o educación, al ser capturadas con fines políticos o electorales. De ahí la importancia de garantizar una administración pública estable que dote de cierta continuidad a las políticas públicas. Para lograrlo se requiere de construir capacidades que queden instaladas en la administración pública más allá de los periodos presidenciales. Si, además, la alta dirección pública es pequeña, estratégica, capaz y sensible, pero a la vez protegida con relación a los ciclos políticos, ésta se convierte en un factor clave para la construcción de capacidades y para la implementación de políticas públicas que logren efectividad de los derechos. Esto es especialmente relevante en políticas públicas que requieren de conocimientos especiali-

zados como puede ser el caso de salud, energía, comunicaciones donde el *expertise* de las personas servidoras públicas es clave para su éxito. Un ejemplo del impacto negativo al no valorar estos elementos es el fracaso de la descentralización de las políticas de salud en América latina, una de las razones fue la falta de capacidades de las personas encargadas de la implementación (Ugalde y Núria, 2000).

Bases del sistema normativo de los servicios civiles

Dentro de un Estado de derecho, el orden jurídico constituye el marco de la acción pública. Las acciones del Estado, como las políticas públicas, encuentran su fundamento en los fines del Estado establecidos en las constituciones. Además, dado el principio de legalidad, todo agente público para poder actuar debe contar con una norma que lo habilite. La creación de los servicios civiles resulta de la necesidad de garantizar que las decisiones públicas se tomen con miras en el interés público, según los fines del Estado y por servidores profesionales y honestos.

Un sistema normativo es el subconjunto de normas, dentro de un orden jurídico, que vale en un momento determinado con un fin concreto. Esta definición de sistema parte de una concepción del derecho estructural, como la sostenida por Kelsen, donde un sistema jurídico se reconoce como parte de un orden jurídico por tener el mismo fundamento de validez al ser creado conforme a la norma fundante de ese orden jurídico (Atienza, 2011: 75). Esta sección busca identificar, a partir de los elementos señalados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, analizados en la sección anterior, cuáles son las características con las que deben contar los sistemas normativos que rigen los servicios civiles para funcionar adecuadamente. Para hacer el análisis de casos, se llevó a cabo una revisión del diagnóstico de sistemas de servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo. Este diagnóstico parte de la aplicación de dos grandes principios —mérito y flexibilidad— contenidos en la CIFP (Longo, 2002). Esta metodología se convirtió en el instrumento de evaluación del grado de implementación de la CIFP y permitió identificar que, en la región, existen tres grandes grupos de servicios civiles:²

.....

² El Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2001; BID, 2006; BID en prensa) y el 2º Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana (Informe Ba-

- 1) burocracias más avanzadas, con prácticas de mérito con flexibilidad, como Brasil, Chile, y, en menor medida, Costa Rica (este último caso con un sesgo hacia el modelo de la nueva gerencia pública);
- 2) un nivel de desarrollo intermedio, en los que coexisten islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina) y;
- 3) un tercer grupo de países con burocracias con escasa presencia de criterios de mérito y persistencia de decisiones clientelares (Perú, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Nicaragua, El Salvador, Guatemala) (Iacoviello, *et. al*, 2011).

Con base en estos tres grupos se eligió la normatividad de Argentina, Chile, México y Perú, como casos representativos para comparar su legislación vigente a la luz de los principios, ámbitos de aplicación, procesos y sujetos identificados en la sección anterior. Ello a fin de determinar qué características constituyen un sistema normativo del servicio civil que sienta las bases para un correcto funcionamiento. La siguiente tabla detalla la legislación principal que regula el servicio civil, aunque suele existir una dispersión normativa importante en el tema como en el caso de México y Argentina sobre todo porque se trata de federaciones, la tabla siguiente busca captar los rasgos principales:

Como se observa en la tabla de la página siguiente, todas las legislaciones analizadas contienen principios que deben guiar el servicio público, entre ellos el mérito elemento esencial de los mecanismos de selección que permitan la conformación de un servicio profesional. Sin embargo, como analizaremos párrafos adelante respecto de los sujetos a los que se aplican tienen limitaciones importantes, ya sea porque excluyen a los poderes legislativo y judicial, aunque es posible que queden regulados en otras leyes, salvo el caso de Perú o incluso no abarquen a la totalidad de la administración pública. Así mismo no regulan de manera coordinada dentro del mismo cuerpo normativo los ocho procesos que sugiere la CIFP. En los siguientes apartados se analizan las principales fortalezas y áreas de oportunidades de los casos estudiados.

.....

rómetro, 2012) emplean la misma metodología para determinar el nivel alcanzado por el servicio civil en cada uno de los países. La misma consiste en la creación de un índice conformado a partir de la agrupación de puntos críticos de diferentes subsistemas de calidad —la eficiencia, el mérito, la consistencia estructural, la capacidad funcional y la capacidad integradora.

Tabla 2 | Comparativa de la legislación principal que regula el servicio civil

CIFP	CHILE ¹	MÉXICO ²	ARGENTINA ³	PERÚ ⁴
Principios	Equidad Mérito Transparencia	Legalidad, eficiencia, objetividad calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito	Transparencia Eficiencia Eficacia Mérito Rendimiento laboral	Eficacia Eficiencia Igualdad de oportunidades Mérito Legalidad Transparencia Probidad Flexibilidad
Ámbito de Aplicación	Administración pública centrali- zada y descen- tralizada	Administración pública federal centralizada	Administración Pública centrali- zada y descen- tralizada	Poderes: ejecutivo, legislativo, judicial, gobiernos locales y regionales y órganos constitucionalmente autónomos
Planificación de los recursos humanos	Sí	Sí	No	Sí
Organización del trabajo	Sí	No	No	Sí
Gestión del empleo	Sí	Sí	No	Sí
Gestión del rendimiento	Sí	Sí	No	Sí
Gestión de la compensación	Sí	No	No	Sí
Gestión del desarrollo	Sí	Sí	No	Sí
Responsabilidad	Sí	No	Sí	Sí

CIFP	CHILE ¹	MÉXICO ²	ARGENTINA ³	PERÚ ⁴
Administrador del Sistema	Dirección Nacional Del Servicio Civil Consejo de Alta Dirección Pública	Cada una de las dependencias con la dirección de la Secretaría de la Función Pública	EL Ejecutivo establecerá el órgano rector del empleo público. SINAPA	Autoridad Nacional del Servicio Civil
Servidores Públicos	Incluye hasta la alta dirección pública	Sólo mandos medios	Exceptúan jefe de gabinete, ministros, secretario general secretarios y subsecretarios jefe de la casa militar y máximas autoridades de organismos descentralizados	Funcionarios conforme con la ley especial directivo público servidor civil servidor de servicios complementarios en cada nivel, es posible que existan nombramientos de confianza (5% máximo por institución)

¹ Ley 19882, Ley Núm. 20.955, <https://documentos.serviciocivil.cl/actas/dnsc/documentService/downloadWs?uid=a65c64f1-48f6-4bbf-a646-0defefoecdcb>

² Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

³ Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional Ley 25.164.

⁴ Ley 30057.

Fuente: elaboración propia.

Chile

La legislación chilena es la que mejor cumple con los estándares derivados de la CIFP; sobre todo, cuenta con la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNsc) que rige su actuación por los principios establecidos en la ley. Esta dirección coordina todos los procesos. El ámbito de aplicación abarca a toda la administración pública. Así mismo, ha incluido a la alta dirección como sujetos del sistema civil estableciendo un consejo de alta dirección

pública. Estas buenas bases se reflejan en el funcionamiento del servicio civil. Chile es el país que más progresó tiene desde el año 2004 con relación al desarrollo del servicio civil. En la última década consiguió importantes avances en la consolidación de sus sistemas, se extendieron los procedimientos de selección competitivos para los cargos «a contratar», se mejoró la implementación real de las políticas de recursos humanos y se fortaleció la coherencia estratégica. Todo esto fue posible gracias a dos factores principales: por un lado, el sostenimiento del rumbo iniciado en 2003 con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral. La entidad rectora, la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSEC), se afianzó en sus funciones y progresivamente diseminó capacidades de gestión a los diversos actores involucrados en las políticas de recursos humanos. El principal impacto del SADP es haber logrado instaurar un estándar de selección de directivos competitivo, reglas objetivas y basado en el mérito venciendo resistencias. Estos cambios, hoy en día, son irreversibles (Espinoza, CLAD 2017).

Otro importante acierto de la legislación chilena es haber incorporado a la alta dirección. Chile fue pionero regional en la instauración de sistemas institucionalizados para reclutar directivos públicos en 2003 con el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP). El sistema fue creado en parte como respuesta a una crisis política y como parte de las reformas de la administración pública del país. El nivel de cobertura del Sistema de Alta Dirección Pública y su legitimidad se incrementaron en los últimos años logrando consolidar el servicio civil (Fraile, 2018).

México

Hasta el año 2003, el empleo público mexicano se rigió por la Constitución de 1917, en cuyo artículo 123 apartado B, establece una diferencia que marcaría el futuro de las reformas en materia de servicio civil. Allí se distingue a los funcionarios civiles «de base» u «operativos sindicalizados» de los funcionarios «de confianza», que son los mandos y operativos, que se designan de manera discrecional (BID, 2014). El artículo 123 B señala los derechos de los trabajadores al servicio del Estado tales como: jornada laboral no mayor a ocho horas, seis días laborales por uno de descanso, vacaciones, seguridad social, salarios y derecho de asociación. Así mismo, establece que las designaciones se harán mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y los ascensos deben otorgarse en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad

en igualdad de condiciones. Los trabajadores sólo pueden ser removidos por causas que se justifiquen en las leyes. Se establece un procedimiento para impugnar una remoción y el derecho a la reinstalación o indemnización. De modo que, desde la Constitución se pretendió sentar las bases para un sistema normativo del servicio civil, sin embargo, este no se desarrolló en la ley federal. Desde la Constitución se hizo la distinción del personal de base o sindicalizados que gozan de todos los derechos laborales, de los empleados de confianza los que disfrutarán de las medidas de protección al salario y la seguridad social. También el texto constitucional habría de generar tratamientos diferenciados de los empleados públicos al exceptuar de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado al servicio exterior mexicano que cuenta con su propio servicio civil, además de a los militares, marinos, maestros, agentes del ministerio público, peritos y los integrantes de los servicios de seguridad. Si bien, el artículo 123 apartado B sienta las bases del empleo público, las distinciones entre trabajadores de confianza y de base, así como la exclusión de ciertos cuerpos del régimen general, ha provocado una multiplicidad de leyes que regulan el servicio civil con grados de implementación diverso y efectividad asimétrica.

Dentro de este panorama, en 2003 se inserta la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal la cual, sin derogar la normatividad ya existente, buscaba lograr la profesionalización de los servidores. Esta ley, si bien cumple con los principios que deben regir a los servicios profesionales, tiene un ámbito de aplicación restringido a la administración pública federal centralizada y solamente a los cargos de director general, director de área, subdirector, jefe de departamento y enlace. Quedando fuera tanto la alta dirección como el personal de base. Con ello, en realidad sólo se abarca a un tercio de la administración pública centralizada (Sánchez, 2017). Aún con este ámbito acotado, la implementación de la ley se ha enfrentado a prácticas de captura, como el uso de contrataciones temporales o contratos de prestación de servicios profesionales que no generan derechos laborales (Merino, 2013). De modo que, el Estado mexicano cuenta actualmente con una regulación dispersa respecto de los servicios civiles que además coexiste con la regulación en materia laboral y con las regulaciones propias de los otros poderes y de los órganos constitucionales autónomos. Esto complica no sólo la implementación y seguimiento del servicio profesional sino también una reforma normativa integral del servicio civil mexicano (Pardo, 2012).

Si bien, la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Fe-

deral (LSPCAPF) prevé la existencia de subsistemas que corresponden a los procesos de gestión del empleo, rendimiento y desarrollo, carece de procedimientos de planificación de los recursos humanos. Los procesos relacionados con compensación y responsabilidad son regulados en otros cuerpos normativos que responden además a lógicas diferentes e incluso en algunos casos a principios diversos. Por ejemplo, la Ley General de Responsabilidades Administrativas ideada para el combate a la corrupción donde se regulan los recursos en manos de las y los servidores públicos, para combatir sanciones impuestas por el ejercicio de su cargo, además de los procedimientos establecidos en la legislación laboral que también les son aplicables. Tampoco existe un administrador del sistema que unifique el servicio civil, sino que se optó por una descentralización de la operación donde la Secretaría de la Función Pública la que, de acuerdo con la ley debiera coordinar el servicio civil, a través de los órganos internos de control, en realidad tiene una injerencia muy limitada (Red por la Rendición de Cuentas, 2018). En 2022 se promulgó la Ley de Austeridad Republicana que lejos de dar garantías y estabilidad a la burocracia precarizó aún más el empleo público, al duplicar las causas de responsabilidad administrativa y establecer restricciones a el establecimiento de incentivos e incluso al ingreso y salida, aunque estos últimos fueron decretados inconstitucionales por el Poder Judicial de la Federación.³

A nivel de las entidades federativas el panorama no es mucho mejor, la profesionalización del servicio públicos suele quedar reducida prácticamente a la capacitación de las y los servidores públicos. La siguiente tabla ejemplifica algunas de las visiones locales de las regulaciones de servicio civil.

Como ejemplifica la tabla, en general a nivel de los gobiernos locales, en México, no existe una comprensión del servicio civil como un sistema normativo integral que articule una estrategia del empleo desde la planeación, pasando por los ocho procesos que enmarcan el desarrollo de la vida laboral de las y los servidores públicos, y garantice tanto un servicio civil eficiente y eficaz, como respete y proteja los derechos de las personas servidoras públicas.

De modo que el sistema normativo del servicio civil mexicano se aleja de los parámetros establecidos por la CIFP en dos puntos principales: limitarse a un ámbito de

.....

³ Ley de Responsabilidad Republicana 2022, artículos 20 a 24. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>

Tabla 3 | Ejemplos de definiciones de profesionalización

de los estados en base a normas o descripciones propias de estas organizaciones

Baja California: «la profesionalización y el desarrollo de los servidores públicos, debe ser considerado como un proceso estratégico de gobierno que vincula diversas modalidades de los sistemas de aprendizaje y aplicación; es en suma, el conocimiento preciso de la misión, las funciones y competencias requeridas para el puesto, la capacitación, actualización y evaluación de competencias de los servidores públicos que generan el capital humano considerado como el elemento más importante para que las organizaciones cumplan con su razón de ser, no pudiendo ser la excepción las organizaciones públicas» (Cenprode, 2021).

Estado de México: Profesionalización es el «proceso organizado y planificado cuyo objetivo es la capacitación y el desarrollo de las personas servidoras públicas para mejorar el desempeño de sus responsabilidades, durante su permanencia en el servicio público». Formación es el «proceso de instrucción planificada y sistemática, dirigida a las personas servidoras públicas para fortalecer conocimientos teóricos y prácticos, aplicables a las funciones y especialidades de los puestos y áreas en que se encuentren adscritas» (Artículo 3 del Reglamento de Profesionalización para las Personas Servidoras Públicas del Estado de México).

Guanajuato: No se encontró explícitamente, pero se intuye del manual de operación de Ingreso, profesionalización, evaluación del desempeño y bienestar laboral que profesionalización se hace mediante la «capacitación institucional» y «capacitación técnica». Según el manual de operación de ingreso, profesionalización, evaluación del desempeño y bienestar laboral, capacitación institucional es el «proceso formativo, sistémico y continuo mediante el cual se desarrollan las capacidades institucionales de las personas servidoras públicas» y capacitación técnica el «proceso que tiene como finalidad desarrollar habilidades específicas y proporcionar conocimientos, destrezas y/o aptitudes necesarias para fortalecer el desempeño eficiente en las funciones que realizan las personas servidoras públicas en los puestos que ocupan» (Secretaría de Administración y Finanzas, 2020).

Quintana Roo: La Dirección General del Servicio Profesional de Carrera «entiende a la profesionalización del servicio público central como el proceso de formación académica que comprende desde la alfabetización y nivel básico hasta estudios oficiales de posgrado» (Respuesta a la solicitud de información vía Plataforma Nacional de Transparencia del INAI).

..... Continúa

Tabasco: Según el sitio web dedicado a la profesionalización, dice que el objetivo es «Profesionalizar la función pública mediante la ejecución y administración de estrategias y acciones institucionales tendientes al desarrollo de las competencias, conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes personales e intelectuales de los servidores públicos, a fin de que éstos desempeñen la función pública a su cargo de manera competitiva, eficiente y eficaz en beneficio de la población». Se intuye que profesionalización es capacitación (Gobierno de Tabasco, 2021).

Elaboración propia¹

¹ En base a marcos normativos, páginas de internet y respuestas a solicitudes de información de estados. Se tomó como muestra cuatro estados con normas de servicio civil de carrera o de profesionalización, siendo dos estados con organismos desconcentrados dedicados a la profesionalización (Baja California y Estado de México) y dos estados con organizaciones dentro de secretarías dedicadas a la profesionalización (Guanajuato y Quintana Roo). Además, se tomó la definición de un estado sin ley de servicio civil o reglamento de profesionalización (Tabasco).

aplicación acotado a un pequeño sector de la administración pública federal centralizada lo que resulta además en la coexistencia de leyes diversas que regulan el empleo público generando ambigüedades y contradicciones. Además, carece de un administrador del sistema que logre establecer una política pública general que haga realidad el servicio civil. A pesar de las disposiciones constitucionales que rigen a todos los niveles de gobierno y ordenan el establecimiento de un servicio civil basado en las experiencias y aptitudes de la burocracia, hoy por hoy existen una gran cantidad de leyes tanto federales, como locales que responden a lógicas distintas y generan tratos diferenciados. Esta situación pone en entredicho el principio de igualdad que debiera regir el acceso al servicio público y el trato de las y los trabajadores del Estado.

Argentina

Como señalan Mercedes Iacoviello *et al.* (2002), la regulación del empleo público en Argentina, aunque adecuada, presenta una gran dispersión normativa, lo que dificulta su funcionamiento. De hecho, el sistema del servicio civil regido principalmente por la Ley Marco de Empleo Público coexiste con el Régimen Jurídico Básico de la Función Pública y su Decreto reglamentario 1797/80, la Ley de Negociación Colectiva en el Sector Público, Convenio Colectivo del Sector Público, que crea la Comisión Permanente de Aplicación

y Relaciones Laborales (Copar). Esta dispersión genera que algunas de las normas incluso entren en conflicto.

Respecto de los sujetos de los sistemas, si bien el Sinapa alberga la mayor cantidad de servidores de la administración nacional centralizada y algunos descentralizados también coexiste con otros escalafones especiales a los que les aplican otros marcos normativos tales como el servicio exterior o los economistas del gobierno. Esta situación se ha visto agravada con el congelamiento de plazas y la contratación de personal de manera temporal sin la protección del sistema del servicio civil (Iacoviello *et al.*, 2002). De ahí que autores como Ferraro (2006) consideran que el empleo público en Argentina continúa dominado por decisiones patrimonialistas donde las y los empleados públicos temporales son nombrados mediante criterios de lealtad a grupos políticos o personas específicas.

Respecto de los procesos que deben existir en el sistema de servicio civil, si bien no están regulados dentro de la ley marco, son parte del sistema integrado de planificación estratégica pública. Los subsistemas relacionados con el empleo público coinciden con lo preceptuado en la CIFP (Iacoviello *et al.*, 2002).

- planificación
- organización del trabajo
- gestión del empleo
- gestión del rendimiento
- gestión de la compensación
- gestión del desarrollo
- gestión de las relaciones humanas y sociales

Mariana Chudnovsky y Micaela Farjat (2016) consideran que esta dispersión normativa es resultado de una debilidad de aplicación de las reglas que regulan el empleo público en Argentina. Una forma de intentar fortalecer el sistema ha sido la creación de más normas que en realidad responden a presiones políticas, pero cuya débil aplicación es aceptada por los propios actores, por lo que su eficacia resulta muy limitada. De modo que también hay un débil respeto por el principio de igualdad, además de poner en entredicho el pleno sometimiento a la ley, estipulado en la CIFP.

Perú

La actual ley que rige el servicio civil del Perú cumple con todas las características estable-

cidas en la CIFP; sin embargo, es aún joven y presenta retos importantes en la implementación (Juan José Martínez, 2017). La nueva ley busca ser una regulación que uniforme el servicio civil no sólo de la administración pública centralizada y descentralizada, sino también de los demás poderes, acierto que ninguno de los otros sistemas normativos revisados ha logrado. Este amplio ámbito de aplicación se dio en respuesta a la anterior situación de coexistencia de múltiples regulaciones del empleo público donde se mezclaban criterios de derecho público y privado. Juan José Martínez (2017) señala que dos importantes elementos para hacer frente a la dispersión de regímenes fueron la adopción de la Ley Marco de Empleo Público de 2004 y la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (conocida como *SERVIR*, 2008). Adicionalmente se adoptó la ley N. 30057 (Ley del Servicio Civil) de 2014 y con el decreto legislativo No. 1023 en 2008 se estableció el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos bajo *SERVIR*. Sin embargo, en la práctica siguen coexistiendo regímenes diferenciados. Otro de los retos de implementación es que aún prevalecen contratos de servicios no personales y otros tipos de contratos que no tienen un marco jurídico claro y no se garantizaban los derechos de las y los trabajadores, lo que de nueva cuenta contraviene el principio de sometimiento a la ley señalado en la CIFP. A pesar de la existencia de normas que establecían un sistema único y homologado de remuneraciones, en la práctica el sistema se burlaba a través de bonos y otro tipo de beneficios generando dispersión en los niveles de retribución al interior de la administración pública (Martínez, 2017: 9).

Contar con un administrador del sistema, como *Servir* que unifica los procesos y criterios de funcionamiento de todo el servicio civil resulta un acierto importante. Para el 2011 se habían logrado notables avances en los que se constataron elementos de fortalecimiento institucional como la profesionalización de la alta administración pública con el Cuerpo de Gerentes Públicos (Iacoviello, 2014: 3). Con las reformas implementadas se ha superado la desarticulación de 2004 y se han sentado las bases para una futura expansión y profundización de las mejoras. En particular destaca la voluntad política de crear un servicio civil que funcione y la labor de *Servir* en lograr una implementación gradual que se hace acompañar de cuerpos de gerentes públicos que lideran el cambio al interior de las instituciones como factores que, a partir de las guías sentadas por el sistema normativo, han logrado avances importantes en la implementación del servicio civil.

Reflexiones finales

Las leyes constituyen condiciones necesarias, para lograr el buen funcionamiento de los organismos públicos, pero no suficientes. El caso de los servicios civiles, aquí estudiado, da indicios de que, si bien es cierto que la voluntad política es indispensable para lograr transitar de la patrimonialización del empleo público y la administración de botín a contar con un servicio civil basado en las aptitudes y conocimientos de las personas servidoras públicas, que garantice su profesionalismo y honestidad, que toman las decisiones públicas con miras al interés público, también lo es que el sistema normativo bien diseñado resulta una poderosa herramienta para lograrlo. La legislación chilena es buen ejemplo de ello al contar con los elementos básicos establecidos por la CIFP, sobre todo un administrador del sistema fuerte con capacidad de definir la política pública del servicio civil y la inclusión de la alta dirección al servicio. Hoy en día, el servicio civil de Chile es considerado de los más consolidados. En contraste, México y Argentina poseen servicios civiles de desarrollo moderado, sin embargo, la dispersión normativa que presentan y lo acotado del ámbito que regulan sus principales leyes hacen que aún enfrenten importantes riesgos de captura por intereses o grupos particulares. En el caso de México, la experiencia de la administración que inició en 2019 hizo patente esta debilidad, donde a través de las leyes de austeridad se pretendió vulnerar los derechos de las y los servidores públicos, generando la precarización de los puestos, esta ley fue declarada inconstitucional por el juez segundo de distrito del Centro Auxiliar de Primera Región en la Ciudad de México, Abel Méndez (Consejo de la Judicatura Federal, acuerdo general 2/2020), Abiertamente desde la presidencia de la República se privilegia la lealtad¹ al grupo político en el poder sobre los conocimientos técnicos o la experiencia, incluso el presidente de la república ha señalado que basta con el 1% de capacidad.² Estos elementos junto con la diversidad de regulaciones de los gobiernos locales resultan preocupantes pues implican una precarización del empleo público y un retroceso en la creación de un sistema de servicio civil consolidado.

El caso de Perú muestra como un buen sistema normativo puede sentar las bases para

.....
¹ López Obrador pide lealtad a ciegas a sus funcionarios <https://www.dw.com/es/L%C3%B3pez-obrador-pide-lealtad-a-ciegas-a-sus-funcionarios/a-55044794>

² Revista *Proceso*, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2019/8/13/para-el-servicio-publico-se-necesita-99-de-honestidad-1-de-capacidad-dice-amlo-229417.htm>

un adecuado de desarrollo del servicio civil. Perú pertenece al grupo donde los servicios civiles se encuentran menos desarrollados, sin embargo, los avances que ha mostrado en los años recientes resultan importantes. Aunque todavía existen regímenes diferenciados del empleo público, el hecho de que desde la ley se establezca un parámetro para todo el Estado en los tres poderes e incluyendo los órganos constitucionales autónomos, permite fijar con claridad cuál es la meta por alcanzar. El administrador Servir es un elemento importante definido dentro del sistema normativo, pues ha logrado avanzar en la implementación del servicio civil al ser el rector nacional de todos los procesos. Así mismo, la participación del Cuerpo de Gerentes Públicos como promotores del servicio ha permitido su aceptación por parte de los servidores públicos sujetos al sistema.

Si bien este estudio se limita a cuatro ejemplos de la regulación del servicio civil en Latinoamérica, los casos analizados dan muestra de las bases que los sistemas normativos del servicio civil deben sentar. Los principios que rijan al servicio civil y su desarrollo en la ley correspondiente deben servir como guía de la política pública. Además, su ámbito de aplicación debe ser amplio, tanto respecto de las instituciones públicas que cubre, como de los sujetos del sistema. También, deben prever la existencia de un administrador fuerte que logre la planeación del empleo público y sea el rector de los ocho procesos que la CIPP propone como integrantes de un servicio civil completo. Estos elementos permiten el buen funcionamiento de un servicio civil. Sólo con un servicio civil consolidado, que permita superar la patrimonialización del empleo público y la administración de botín, será posible garantizar, en nuestros países, que las decisiones públicas se tomen no para beneficiar a unos cuantos, sino para garantizar el cumplimiento de los fines del Estado democrático y de derecho. Contar con un servicio civil fuerte que dé permanencia a las instituciones democráticas ayudará a evitar regresiones autoritarias que a no pocos amenazan.

Referencias

- Arellano-Gault, D. (2006). *Los desafíos de una gestión pública meritocrática: Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. CIDE-SFP.
- Atienza, M. (2011). *Introducción al derecho*. Fontamara.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>

- Chudnovsky, M. y Iacoviello, M. (2015). *La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina.
- y Farjat, M. (2016). *Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas: la historia de las reformas del empleo público en Argentina*. *Desarrollo Económico*, 55(217), 315-341. <http://www.jstor.org/stable/44736031>
- y Cafarelli, M., (2018). *Los cambios en las estructuras organizacionales del estado y su vínculo con la composición del empleo público Argentina, 2003-2016*. Foro Internacional (FI) 232, LVIII, (2), 275-312. <https://doi.org/10.24201/fi.v58i2.2465>
- Consejo de la Judicatura Federal (CAF, 2020). Acuerdo General (AG) núm. 2/2020. https://www.cjf.gob.mx/resources/index/infoRelevante/2020/pdf/AcuerdoGeneral2_2020.pdf
- Espinoza, V. (2017). *Evolución de un sistema que se consolida como referente de acceso meritocrático a la dirección pública*. CLAD.
- Ferrajoli, L., Moreso, J. y Atienza, M. (2009). *La teoría del derecho en el paradigma constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- Ferraro, A. E. (2006). «Una idea muy precaria: El nuevo servicio civil y los viejos designados políticos en Argentina». *Latin American Research Review*, 41(2), 165-182. <http://www.jstor.org/stable/3874673>
- Fraille, M. (2018). *13 años de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile en: un estado para la ciudadanía*. *Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
- Fukuyama, F. (2004). «El imperativo de la construcción del Estado». *Diario de la Democracia*, vol. 15, núm. 2, abril, pp. 17-31. <https://www.journalofdemocracy.org/articles/the-imperative-of-state-building/>
- Iacoviello, M., Tommasi, M. y Zuvanic, L. (2002). Diagnóstico Institucional de los Sistemas de Servicio Civil: Caso de Argentina. *Diálogo Regional de Políticas*, Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico-Institucional-de-Sistemas-de-Servicio-Civil-Caso-de-Argentina.pdf>
- y Pulido N. (2011), *Una función pública profesional para América Latina*. *Aporte al documento «La transformación del Estado para el desarrollo en Latinoamérica»*, pre-

- sentado en la «XXI Cumbre Iberoamericana de jefes y jefas de Estado y de gobierno», 30 de junio y 01 de julio de 2011, Asunción, Paraguay.
- y Strazza, L. (2014). «Diagnóstico del servicio civil en América Latina», en BID. *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina*: Perú:- Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo, F. (2002). Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. *Diálogo Regional de Políticas*, Banco Interamericano para el Desarrollo. https://www.researchgate.net/publication/242095948_Marco_Analitico_para_el_Diagnostico_Institucional_de_Sistemas_de_Servicio_Civil
- Martínez, J. J. (2017). *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Gestión pública y servicio civil. https://cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/balance_y_agenda_jjmartinez.pdf
- Merino, M. (2013). «La captura de los puestos públicos». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 219, vol. 58. México: UNAM.
- Pardo, M. C. (2012). «The Federal Public Administration in Mexico: an Overview». Versión borrador del artículo que forma parte de G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Administration and Civil Service in Latin America*.
- Red por la Rendición de Cuentas (2018). Retos de las Políticas Anticorrupción: de la captura al universalismo en México. Seminario Internacional. <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/retos-de-las-politicas-anticorrupcion-de-la-captura-al-universalismo-2/>
- Sánchez, L. A. (2017). «Análisis del servicio profesional de carrera: la necesidad de cambio». *Encrucijada*, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, o(27), 19-39. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2017.27.61450>
- Sánchez-Talanquer, M. (2020). «Mexico 2019: Personalistic Politics and Neoliberalism from the Left». *Revista de Ciencias políticas* (Santiago) [online], núm. 2, vol. 40, pp. 401-430. Epub 26-Ago-2020. <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2020005000113>.
- Ugalde, A. y Homedes N. (2000). «Descentralización del sector salud en América Latina». https://www.scielosp.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/g/v16n1/v16n1a02.pdf

Rendición de cuentas y sus metáforas: del foro al ágora y bazar*

CIARÁN O'KELLY**

MELVIN DUBNICK***

Traducción: Karina Romera Scott

Recibido: 9 de febrero de 2023. Aceptado: 27 de febrero de 2023.

Resumen. En este documento tratamos de desarrollar una perspectiva «relacional» de la rendición de cuentas y de la llamada «no rendición de cuentas». Nos centramos en el uso que hace Mark Bovens de la metáfora del foro en su modelo de rendición de cuentas, argumentando que su perspectiva relacional es demasiado estrecha. En cambio, defendemos un compromiso mucho más amplio y fundamental con la idea de la rendición de cuentas. Ampliando las metáforas, señalamos otros dos espacios de rendición de cuentas: el «ágora», un espacio primordial, y el «bazar», un espacio emergente de rendición de cuentas que se basa en el intercambio entre diferentes actores. Las afirmaciones sobre la «falta de rendición de cuentas», argumentamos, reflejan a menudo una falta de apreciación de la naturaleza fundamentalmente relacional de la rendición de cuentas: quienes utilizan tales afirmaciones como base para la acción dirigida a hacer que las situaciones, los procesos o las personas sean «más responsables», en realidad buscan afirmar o imponer una determinada forma de relación —que es la jerárquica y monopólica— y reflejan, por lo tanto, un impulso de poder y dominación.

* Una versión revisada de este artículo apareció en: O'Kelly, C., y Dubnick, M. J. (2020). «Dissecting the Semantics of Accountability and Its Misuse», en *Quality of Governance: Values and Violations*, ed. Paanakker, H., Masters, A., y Huberts, L. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan, pp. 45-79.

** Universidad de Queen's Belfast, Reino Unido (correo electrónico: c.okelly@qub.ac.uk | <https://orcid.org/0000-0003-2080-8114>).

*** Profesor emérito de la Universidad de New Hampshire y Rutgers, Estados Unidos (correo electrónico: mdubnick@dubnick.net | <https://orcid.org/0000-0002-5140-8706>).

Palabras claves: rendición de cuentas, colaboración, gobernanza

Abstract. In this paper we seek to develop a «relational» perspective on accountability and on so-called «unaccountability». We focus on Mark Bovens's use of the forum metaphor in his accountability model, arguing that his relational perspective is too narrow. We advocate instead a far broader and more fundamental engagement with the idea of relational accountability. Expanding the metaphors, we point to two other accountability spaces: «agora», a primordial accountability space and «bazaar», an emergent accountability space rooted in ground-level exchange between different actors. Assertions about «unaccountability», we argue, very often reflect a failure to appreciate the fundamentally relational nature of accountability: those who use such assertions as bases for action aimed at making situations, processes or people «more accountable» in fact seek to assert or impose a certain form of relationship —one that is hierarchical and monopolistic— and reflect therefore a drive to power and domination.

Keywords: accountability, collaboration, governance

1. *Introducción*

Durante muchas décadas, el análisis y estudio de la rendición de cuentas se centró en su función como término general aplicado a medios y mecanismos concretos para mantener la supervisión y el control político, legal y administrativo. Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, el estudio de la rendición de cuentas se ha transformado al surgir el término como una «palabra clave cultural» que refleja su extensión en la retórica política y el lenguaje cotidiano de nuestro tiempo (Dubnick, 2014a). En su forma cultural, el concepto se ha convertido en algo icónico y holográfico. Por ejemplo, su mero uso en el título de la legislación desencadena una respuesta afectiva, independientemente de que el uso del término sea apropiado o esté justificado por el contenido de la ley. El gesto simbólico de afirmar «les pediremos cuentas» forma parte ahora del repertorio habitual de los funcionarios públicos en respuesta a algún paso en falso escandaloso o acto delictivo. Además, ahora asociamos la noción de rendición de cuentas a cualquier programa de reforma de la «buena gobernanza» que promete reducir la corrupción, mejorar el rendimiento, garantizar la justicia y mejorar la participación democrática. El concepto de rendición de cuentas, en definitiva, se ha convertido en el medio y el mensaje de la gobernanza moder-

na. Hoy en día, el estudio de la gobernanza es efectivamente el estudio de la rendición de cuentas.¹

Este documento pretende desarrollar un modo de pensar sobre la rendición de cuentas: el modo «relacional». Distinguimos esta perspectiva, asociada principalmente al trabajo de Mark Bovens y otros colaboradores del «modelo Bovens», de otras formas de enfocar el problema de lo que es realmente la rendición de cuentas. La primera mitad de este documento está dedicada a la discusión del modelo Bovens, cómo utiliza la metáfora del foro y cómo negocia una línea entre las perspectivas más tradicionales y mecanicistas de «agente-principal» y una perspectiva que se centra en las relaciones sociales particulares en el desarrollo de la rendición de cuentas.

La segunda parte del documento trata de ampliar el modelo de Bovens esbozando dos espacios relacionales de rendición de cuentas: el «ágora», que consideramos un espacio «primordial» de rendición de cuentas en el que se apoyan otros espacios, y el «bazar», donde surgen las relaciones de rendición de cuentas basadas en el intercambio mutuo.

Nuestro objetivo, al menos en primera instancia, es aislar los componentes de agente-principal de la relación y demostrar lo importante que es lo «relacional» para la rendición de cuentas en primer lugar. No lo hacemos para abstraer los componentes de la rendición de cuentas por sí misma. Lo hacemos porque buscamos explicar la llamada *falta de rendición de cuentas*: las desviaciones de exigencias principales (por más que se desvíen, sobre lo cual véase a Schillemans y Busuioic, 2014) tienden a ser conceptualizadas como simple mala conducta, o corrupción, o «evasión», cuya solución siempre implica sanciones más duras o incentivos más tentadores (dependiendo, como podría sugerir un cínico, de la posición jerárquica del actor «que no rinde cuentas»).

Instamos, más bien, a que la aparente falta de rendición de cuentas se aborde y se conceptualice como una de otras formas de rendición de cuentas, aunque tal vez sean subterráneas e ilegibles para el foro. Estas formas de rendición de cuentas representan el impulso humano de negociar las expectativas múltiples, diversas y a menudo contradictorias (Dubnick, 2014b) que surgen en todos los aspectos de su vida social, incluido su mundo laboral.

.....

¹ CF Strydom 1999, que veía la «responsabilidad» como el «marco maestro» emergente que daría forma al pensamiento social y político en el siglo XXI.

Diferimos del modelo de Bovens en el grado en que hacemos énfasis en las organizaciones, ya sean administrativas o corporativas, como un flujo social, impredecible, inestable y a menudo ingobernable. La modernidad es, en gran parte, la historia de las herramientas organizativas empleadas para solidificar, constreñir y dirigir ese flujo social, pero tampoco debemos pretender que el proyecto de la modernidad haya sido un éxito rotundo en este frente o que deseemos que su éxito sea completo.

El papel de la rendición de cuentas en el ámbito político y en la teoría invita a la frustración en su fracaso continuo en lograr la sumisión y actuar como «promesa» (Dubnick y Frederickson, 2011a) manteniendo la esperanza de que las medidas o las actitudes o las intervenciones correctas nos llevarán a un mejor rendimiento, o a la coordinación o algo parecido. La rendición de cuentas así concebida apunta a una *especie de silencio*, donde los objetivos, las intenciones y las acciones son transparentes y claros. La rendición de cuentas, tal como la concebimos, nunca es así: *es ruidosa, complicada y multifacética*. El modelo de Bovens insinúa que este sentido de la rendición de cuentas es lo que lo diferencia de la perspectiva del agente principal. Nuestro punto es que el modelo no va lo suficientemente lejos. Tememos, que la metáfora del foro actúa para restringir el pensamiento sobre la responsabilidad y permite que la gente vuelva al mismo pensamiento de agente principal que la metáfora del foro podría haber superado. El enfoque en el proceso y la jerarquía restringe el potencial del foro para ampliar nuestro pensamiento: un punto que abordamos en la sección siguiente.

2. El foro y la rendición de cuentas de la gobernanza

Irónicamente, mientras la relevancia y la prominencia de (y el interés académico en) la rendición de cuentas de la gobernanza se ha ampliado, a la vez esta se ha vuelto más esquiva tanto conceptual como teóricamente. En el pasado, la rendición de cuentas se consideraba a menudo como una especie de «responsabilidad»,² pero ahora la rendición

.....

² Dos exposiciones a menudo citadas sobre el desarrollo histórico de la responsabilidad como concepto son McKeon 1957 y Ricoeur [1995] 2000. Ambos se basan en una distinción histórica entre «imputación» y «rendición de cuentas»; véase Kely 2008 para una visión general de estas obras. Gran parte de la academia sobre la responsabilidad ha seguido ese enfoque. Por ejemplo, Goodin 1987 estableció una distinción entre responsabilidades de «culpa» y de «tarea» y asignación de

de cuentas es el concepto principal (es decir, el género) entre los términos que guardan un «parecido de familia» con responsabilidad.³ Así, en lugar de ser considerada como una alternativa distinta a otros miembros de esa familia conceptual, la rendición de cuentas se percibe cada vez más como un concepto englobante que cubre lo que tradicionalmente se ha asociado con la responsabilidad, y algo más. Tanto en el uso cotidiano como en el ámbito académico, pocos discutirían la idea de que rendir cuentas es ser responsable, estar obligado, responder, ser transparente, rendir cuentas, ser culpable, ser digno de confianza, etcétera. La rendición de cuentas como fenómeno cultural ha envuelto y contenido la mayoría de sus relaciones familiares.

Esta naturaleza «siempre expansiva» del concepto (Mulgan, 2000) es claramente un reto para aquellos que buscan claridad conceptual, y especialmente para aquellos que intentan dar un sentido teórico de cómo la forma cultural de la rendición de cuentas influye en la gobernanza. En esta sección exploramos y tratamos de aprovechar el importante esfuerzo realizado por Bovens y otros para el desarrollo de un modelo de rendición de cuentas basado en foros. El trabajo de Bovens y sus colegas representa una vía entre varias que han intentado abordar la necesidad de un nuevo enfoque para el estudio de la rendición de cuentas, ahora que ha asumido el estatus de palabra clave y se ha desvinculado de la responsabilidad.

2.1 Un modelo entre muchos otros

El modelo de Bovens debe considerarse a la luz del desafío meta teórico más amplio que

.....
 rendición de cuentas a esta última. En Bovens 1998, la rendición de cuentas se presenta como una forma distintiva («pasiva») de responsabilidad y se contrapone a la responsabilidad «activa» (relacionada con la virtud). En su explicación de la gobernanza medioambiental, Pellizzoni (2004) plantea la rendición de cuentas como uno de los cuatro tipos de responsabilidad (los otros son el cuidado, la responsabilidad y la capacidad de respuesta). Más recientemente, Vincent 2010 ofrece una elaboración de seis tipos de responsabilidad (basada en la obra de H.L.A. Hart) que evita cualquier referencia a la rendición de cuentas, aunque implica claramente su relevancia para varios de los «síndromes» que destaca.

³ Ver a Bambrough 1960, para una visión general del punto de vista de Wittgenstein sobre las similitudes familiares.

Tabla 1 | Cuatro modelos de rendición de cuentas

RENDICIÓN DE CUENTAS COMO:	TEORÍA RELEVANTE:
Mecanismo	Teorías de agente- principal
Función	Institucional
Conducta	Psicología social, cultural
Relaciones	Teoría moral

supone dar sentido a la rendición de cuentas (véase el tabla 1).⁴ Diversas teorías y marcos se han movilizad y aplicad a esa tarea. Algunos abordan la rendición de cuentas a través de modelos de agente-principal que hacen hincapié en una visión mecanicista de la rendición de cuentas, es decir, que la rendición de cuentas implica varios acuerdos destinados a tratar la problemática de conseguir que los agentes cumplan con las preferencias de sus mandantes (véase Gailmard, 2014; Mansbridge, 2014). Otros tratan la rendición de cuentas como una función de la gobernanza, y se basan en teorías y modelos institucionalistas para explicar su aparición y desarrollo a lo largo del tiempo (por ejemplo, Harlow, 2014; Olsen, 2014). Otra perspectiva considera la rendición de cuentas como una forma de comportamiento que puede explicarse utilizando lentes teóricas tomadas de la psicología social y los estudios culturales (véase Hood, 2014; Patil, Vieider y Tetlock, 2014).

La visión relacional de la rendición de cuentas, por último, centra la atención en la naturaleza emergente y «secundaria» de la rendición de cuentas. Como argumentaremos, gran parte del trabajo teórico subyacente de este punto de vista se asocia con la teoría moral y, en concreto, con el trabajo de autores contemporáneos como Steven Darwall (2006; 2013) y otros⁵ que han reavivado el interés por los fundamentos éticos de las relaciones de rendición de cuentas.

Al estar fundamentado en la perspectiva relacional, el modelo de Bovens proporciona una visión de la rendición de cuentas; pero, como veremos, su dependencia de la metáfora del foro no proporciona una base teórica para el estudio de la rendición de cuentas. Nuestra tarea aquí es sentar las bases de dicha teoría utilizando otros modelos metafóricos

.....

⁴ Comparación con el punto de vista en Bovens, Schillemans y Goodin, 2014.

⁵ Vea el trabajo de Judith Butler (2005), R. Jay Wallace (1994).

y demostrar la relevancia y el poder del punto de vista de la segunda persona para comprender la rendición de cuentas relacional.

2.2 El modelo Bovens

Un aspecto central del modelo de Bovens es el concepto de «foro de rendición de cuentas» que fue utilizado por primera vez por Mark Bovens en su libro de 1998 *The Quest of Responsibility*:

Dar cuenta de uno mismo, asumir la responsabilidad y justificarse nunca... ocurren en el vacío; siempre hay algo o alguien que hace las preguntas o hace la imputación. Este tipo de preguntas y acusaciones se producen, en su mayoría, a instancias y en presencia de un foro u otro, que varía en la Constitución desde el *forum internum* de la conciencia hasta el foro informal de los miembros de la familia, los amigos y los colegas, el comité disciplinario mucho más formal, el tribunal o la comisión parlamentaria de investigación, o incluso la televisión, el foro de la nación (Bovens 1998, 23-24; cursiva en el original).

El concepto se aplica de forma imprecisa y amplia a lo largo de ese trabajo, y el foro indica tanto un «otro» referenciado como un tipo de lugar. Es en el contexto de un foro donde la responsabilidad se transforma en rendición de cuentas.⁶ En este sentido, el foro es más que un mero «espacio de encuentro» para interacciones e intercambios (políticos, económicos, sociales y de otro tipo). Como tal, no es ni la esfera pública habermasiana ni el mercado hayekiano. El foro de rendición de cuentas funciona, más bien, como un lugar jurídico donde uno está sometido al juicio de otros a través de la imputación y la interrogación (Ricoeur [1995] 2000; Van Hooff, 2004).

El concepto aparece en 2005, en varias fuentes, entre ellas un documento de Albert Meijers y Bovens centrado en la rendición de cuentas y las tecnologías de la información (Meijer y Bovens, 2005), y de nuevo en un capítulo que Bovens aporta a un volumen sobre

.....

⁶ Bovens cita a H.L.A. la elaboración de Hart de diversas formas de responsabilidad en este tenor, notando que utiliza el término «rendición de cuentas» en lugar de «responsabilidad», que prefiere «ya que tiene menos connotaciones estrictamente jurídicas y también conlleva un elemento de responsabilidad moral o política» (Bovens 1998: 24, n. 3).

gestión pública (Bovens, 2005). Éstas se convierten en la base de un borrador de propuesta para la financiación de un importante proyecto de investigación que debía centrarse en la rendición de cuentas en Europa (Bovens, 't Hart, *et al.*, 2005). Allí, el grupo de Utrecht (codirigido por Meijers y Bovens) equipara inicialmente el foro con el «responsable» en una relación de rendición de cuentas y utiliza la existencia de un foro como el factor central que distingue la rendición de cuentas de otras formas de conducta o actividades políticas que implican, como la transparencia, la capacidad de respuesta y la participación.

Para que un actor rinda cuentas, la información se entrega a un foro, que luego emite un juicio que puede tener consecuencias para el actor en caso de que sea negativo (Meijer y Bovens, 2005: 5).⁷ En ese sentido, el foro se convierte en la característica principal de la rendición de cuentas, y los proyectos que se llevarán a cabo en el programa de investigación destacarán los diversos «modos de rendición de cuentas» y «régimenes de rendición de cuentas» que reflejan esa perspectiva centrada en el foro.

La propuesta de Bovens se aclara al centrarse en su intención de «abrir la caja negra del proceso de rendición de cuentas» (énfasis en el original).

La relación entre el actor y el foro, en la rendición de cuentas, suele constar de al menos tres elementos o etapas. En primer lugar, el actor debe sentirse obligado a informar al foro sobre su conducta, aportando diversos tipos de datos sobre la realización de tareas, sobre los resultados o sobre los procedimientos. En segundo lugar, la información puede llevar al foro a interrogar al actor y cuestionar la adecuación de la información o la legitimidad de la conducta (fase de debate). En tercer lugar, el foro suele juzgar la conducta del actor. En caso de juicio negativo, el foro puede imponer algún tipo de sanción. Estas pueden ser formales, como multas, medidas disciplinarias o el despido, pero también pueden ser implícitas o informales (como la publicidad). Los tres proyectos determinarán en qué medida los distintos régimenes de rendición de cuentas implican cada una de estas etapas de un proceso de responsabilidad y estudiarán los procesos pertinentes para examinar cómo se desarrollan, y qué patrón de relaciones entre el responsable y el beneficiario (Bovens, 't Hart, *et al.*, 2005: 6).

.....

⁷ Resulta interesante que la referencia inicial al concepto de foro no cite el trabajo de Bovens de 1998, sino el uso que hace Christopher Pollitt del concepto en su obra *The Essential Public Manager* de 2003. Sin embargo, Pollitt utiliza el concepto de forma muy distinta, es decir, para describir el ámbito deliberativo en el que operan los gestores públicos. Véase Pollitt 2003: 84-85.

Tabla 2 | Rendición de cuentas como relación social

UNA RELACIÓN SE CALIFICA COMO CASO DE RENDICIÓN DE CUENTAS CUANDO:

1. existe una relación entre un actor y un foro
2. en la que el actor está obligado
3. a explicar y justificar
4. su conducta;
5. el foro puede plantear preguntas
6. juzgar;
7. y el actor puede enfrentarse a las consecuencias.

Fuente: Tabla 1 en Bovens, 2007: 452.

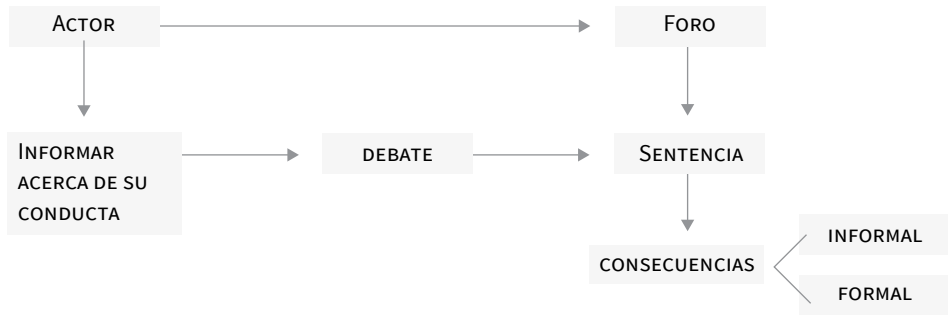
En 2007, Bovens pudo presentar el modelo como «un marco analítico parsimonioso que puede ayudar a establecer de forma más sistemática si la organización o los funcionarios que ejercen la autoridad pública están sujetos a la rendición de cuentas en absoluto» (Bovens 2007: 448, énfasis en el original).⁸ Bovens destaca que el «marco» es intencionalmente estrecho y analítico en su enfoque explícito en la «rendición de cuentas», que él define como una relación que implica «la obligación de explicar y justificar la conducta» ante un foro. Aunque reconoce que el marco se superpone con los modelos de agente-principal, subraya que la relación entre el actor y el foro puede ser bastante diferente (un punto recientemente explicitado por dos miembros del grupo del proyecto de Utrecht (véase Schillemans y Busuioac, 2014), y ofrece un resumen de siete puntos de lo que constituyen las «relaciones sociales» en el corazón del modelo, así como una representación gráfica de las relaciones del modelo:

El proyecto de investigación de cuatro años basado en el modelo del foro generó una serie de estudios empíricos (por ejemplo, Brandsma, 2013; Bovens, Curtin y 't Hart 2010), así como un mayor desarrollo del propio modelo. Por ejemplo, dos miembros del grupo de Utrecht —Thomas Schillemans y Gijs Brandsma— publicaron recientemente una versión más elaborada (denominada «cubo de la rendición de cuentas»: véase la figura 2 más abajo) que intenta mejorar su utilidad como herramienta analítica transformando

.....

⁸ Ver también, Schillemans and Bovens, 2011; Bovens, 2010; Bovens, Schillemans, and 't Hart, 2008; Bovens, 2007.

Figura 1 | Rendición



Fuente: Figure 1 in Bovens, 2007: 454.

las tres dimensiones de la formulación original (información, debate y consecuencias) en medidas operativas.

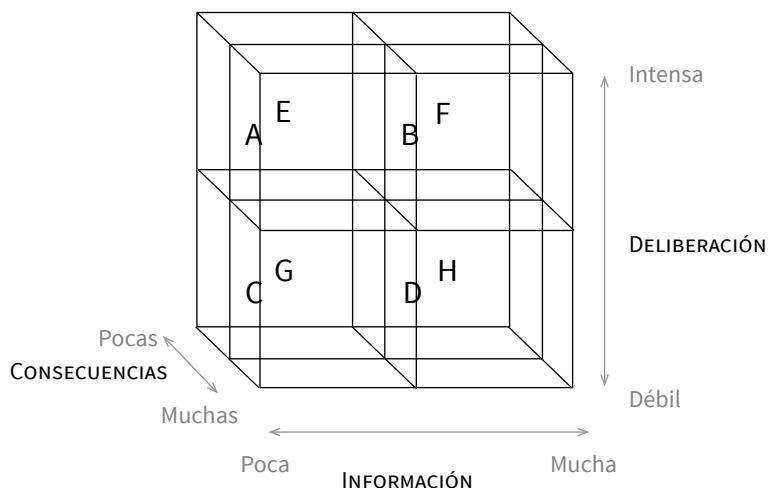
2.3 Evaluación del foro

Como uno de los únicos intentos explícitos de desarrollar un marco para analizar las relaciones de rendición de cuentas, el modelo de foro de Bovens también podría considerarse la base de una teoría del mismo. Sin embargo, aunque creemos que el modelo ha demostrado su valor como marco analítico nos preocupa que su éxito analítico pueda restringir el desarrollo de una teoría creíble de la rendición de cuentas relacional.

La base de nuestro argumento se encuentra, en parte, en la trayectoria de desarrollo del modelo:

1. La rendición de cuentas se conceptualiza como una relación, con lo que se reduce el enfoque del modelo y haciendo que los puntos de vista alternativos (la rendición de cuentas como mecanismo, función o comportamiento) de relevancia secundaria.
2. El enfoque se reduce aún más cuando la interacción actor-foro se establece como la relación central. En el proceso, la consideración de otras formas de relaciones de responsabilidad se deja de lado.
3. Dentro de la relación actor-foro, se hace hincapié en tres factores de proceso (por ejemplo, informar, debatir, juzgar/sancionar) minimizando o excluyendo otros, a

Figura 2 | El cubo de la redición de cuentas



Fuente: Brandsma y Schillemans, 2013.

menudo más sustantivos, factores situacionales (por ejemplo, normas, valores, reglas, etc.).

Para que quede claro, no hay nada inapropiado o erróneo en ese camino de desarrollo, y, de hecho, el propio proceso de modelización implica necesariamente la selección y el realce de ciertos factores y la eliminación de otros. Está en la naturaleza del desarrollo de modelos el estrechar la perspectiva de uno, por lo que los metodólogos se apresuran a advertir de los posibles inconvenientes de un compromiso excesivo con cualquier construcción de este tipo (Kaplan 1964, capítulo 7).

Otra fuente de preocupación para nosotros tiene que ver con la naturaleza inherentemente metafórica del modelo del foro. Técnicamente, el grupo Bovens considera el foro per se como un factor entre varios en su modelo (es decir, como sinónimo del «responsable» en la relación).

No obstante, el uso que hacen del factor foro es fundamental y crítico para el modelo, y pocos se opondrían a llamar al constructo «modelo de foro». Pero este etiquetado puede resultar problemático, ya que la noción de foro está ligada a una serie de significados y

contextos diferentes. Incluso dentro del grupo de Bovens (así como en el uso inicial del concepto por parte de Bovens, citado anteriormente), la adhesión estricta a la idea de «foro = destinatario específico» es poco frecuente, y ellos (como todos nosotros) se sienten fácilmente atraídos por la imagen de foro como lugar o sede, un espacio físico o virtual en el que se desarrolla la acción.

Uno de los principales atractivos del «estilo metafórico» en la construcción de modelos y teorías es su capacidad para hacer que conceptos e ideas difíciles y abstractos cobren vida a través de formas más familiares.⁹ Asimismo, las metáforas a menudo actúan como un estimulante intelectual, permitiendo a los analistas ampliar su comprensión de un tema más allá y más profundamente de lo que pretendían los desarrolladores del modelo inicial.¹⁰ Al mismo tiempo, la fertilidad y la riqueza de las metáforas pueden resultar contraproducentes cuando funcionan como (perdón por la metáfora) antifaces u obstáculos para el desarrollo y el análisis de la teoría.

Como hemos insinuado en la introducción, tenemos la sensación de que el modelo/metáfora del foro está resultando tan atractivo que puede estar socavando el desarrollo de una teoría más elaborada y creíble de la rendición de cuentas relacional. Los modelos, por muy valiosos que sean para mejorar nuestra comprensión de temas complejos como la rendición de cuentas, no son teorías. A menudo desempeñan un papel clave y crítico en el proceso de desarrollo de la teoría, pero también pueden actuar como distracciones y desviaciones cuando bloquean la consideración de constructos alternativos que podrían resultar más fructíferos

En el caso del modelo de foro y su éxito, parece que estamos al borde del exceso de compromiso. La metáfora del foro es poderosa y encaja bien con la visión convencional de la rendición de cuentas. Nuestra sensación es que el modelo de foro, a pesar de sus

.....

⁹ Kaplan 1964, pp. 259-262 desarrolla seis diferentes «estilos cognitivos» a través de los cuales son aplicados los modelos (literario, académico, erístico (propositivo), simbólico, postulativo y formal), y trata las metáforas por separado como una problemática (pp. 265-266). Sin embargo, durante las décadas de 1970 y 1980 se produjo un «giro metafórico giro» entre los metodólogos y los que estudian la historia, la sociología y la filosofía de la ciencia (véase Marshak 2003), y no cabe duda de que Kaplan habría incluido el «estilo metafórico estilo» en una lista actualizada.

¹⁰ Por ejemplo, ver Leary 1990.

conocimientos y su poder analítico, carece de credibilidad teórica. Describe mucho, pero en esta coyuntura explica poco.

Y, sin embargo, estamos intrigados por la propia metáfora del foro, ya que al establecer la idea de que las relaciones de rendición de cuentas se producen dentro de un determinado contexto, el modelo nos ha llevado a considerar y contrastar contextos metafóricos alternativos en los que se produce la rendición de cuentas.

2.4 Lo relacional

Nuestro plan en el resto de este documento es ampliar la perspectiva relacional de la rendición de cuentas. Sin sugerir en absoluto que representen una visión exhaustiva de las posibles relaciones de rendición de cuentas,¹¹ lo hacemos señalando dos relaciones de rendición de cuentas que podrían surgir en la administración pública, donde la rendición de cuentas surge en determinados tipos de lugares y hacia otros específicos. Se trata del «ágora» y del «bazar».¹²

Si bien el foro coincide con los modelos de agente-principal de Bovens y de otros autores en su enfoque de la evaluación y la acción, es posible distinguir, tal como lo vemos,

.....

¹¹ De hecho, sugerimos cuatro posibles relaciones en otro lugar (véase O'Kelly y Dubnick, 2014), aunque en este documento sólo ampliamos dos. Las dos relaciones que faltan en este documento son la «catedral», un espacio ligado a las jerarquías, los rituales y las normas, y el «monasterio», un espacio estable definido por relaciones «densas» fundadas en normas compartidas.

¹² Empleamos estos términos, como decimos más arriba, para ayudar a que cobren vida algunos conceptos e ideas complejos. Lo primero que hay que señalar, a la vista de esto, es el solapamiento entre el «ágora» griega y el «foro» latino: ambos denotan en realidad los mismos o similares espacios públicos, donde la gente se reunía para comerciar (estableciendo un paralelismo con el «bazar» persa (a través del italiano). Establecemos las siguientes distinciones (en resumen): el foro como algo jurídico e historiográfico, destinado ritualmente a reconstruir las razones y los estados de ánimo que subyacen a las acciones y, a continuación, a producir alguna forma de acción en respuesta a las perspectivas que surgen; el ágora como el espacio fundacional dentro del cual —fugaz y contingente quizás— surgen los públicos a través de las interacciones sociales fundamentales; y el bazar como un espacio a través del cual las personas utilizan el intercambio tanto para perseguir objetivos como para «engrosar» sus vínculos sociales.

su fundamento relacional de su derivación de agente-principal. El énfasis de Bovens en el carácter investigador o confesional del foro no debería disminuir su perspectiva de que es relacional. Lo que esto significa, sin embargo, no puede formularse simplemente con referencia al proceso: lo relacional es necesariamente un espacio negociado, que requiere imaginación social por parte de los titulares de las cuentas y de los beneficiarios.¹³

El carácter jurídico del foro es de investigación, y depende en primer lugar de un compromiso comprensivo entre el rendidor de cuentas y el beneficiario.¹⁴ Esto nos proporciona una distinción crucial entre el foro en el modelo de Bovens y el modelo de agente-principal, que se guía mucho más por el poder y el contrato.¹⁵ Mientras que el foro debe, por definición, comenzar con la relación, el modelo de agente-principal pone en primer plano el evento que se está investigando, vinculándolo principalmente a la interpretación del contrato por parte del principal (no necesariamente inmutable, como señalan Schillemans y Busuioc (2014) y busca asignar las consecuencias sobre esa base. El foro, en otras palabras, es interpretativo, al menos en primera instancia. La relación principal-agente es punitiva. Lo que Schillemans y Busuioc denominan «desviación del foro» (Schillemans y Busuioc, 2014: 11) es más bien una desviación de la intención del principal, ya que el discurso necesario inherente al foro, tal como lo describimos, es débil o inexistente.

La distinción entre el foro y la perspectiva del agente-principal es importante porque ayuda a situar el foro como un subconjunto de la multiplicidad de otros espacios de ren-

.....
¹³ El foro a través de sus procedimientos y rituales, busca en el mejor de los casos construir un tipo de «conocimiento histórico», como lo llamaría Collingwood, que requiere una «recreación» de algún acontecimiento (1946: 282). Para un historiador, esto requiere que «el pensamiento pasado [sea] repensado mediante el escrutinio crítico de las pruebas contemporáneas» (Browning 2004: 74) para traer el pensamiento pasado al presente (véase Collingwood [1939] 1944: 73; y 1946: 302). En el caso del foro, la producción de conocimiento requiere la solicitud de pruebas a partir de los acontecimientos, los documentos y, lo que es más importante, a partir del propio sujeto que rinde cuentas.

¹⁴ Simpatía en el sentido de Adam Smith ([1759] 2009: 21), como en un camino hacia la comprensión de los «sentimientos» del otro.

¹⁵ Aunque es una forma arcaica de contrato que carece de los elementos relacionales identificados en la erudición socio-jurídica (véase MacNeil 2001; Fried 1982; Fried 2012).

dición de cuentas a través de los cuales la gente vive sus vidas y hace su trabajo, y depende de ellos. El uso que hace Bovens de la metáfora del foro, que le ayuda a dar un paso importante para alejarse de las perspectivas mecanicistas, sigue restando importancia a lo negociado y a lo social en la forma relacional.

El foro se basa en una simpatía previa entre los actores, mientras que el modelo de agencia principal hace mucho más hincapié en la fuerza o en la amenaza de fuerza. Dicho esto, el foro, tal y como se describe en el modelo de Bovens, se ve limitado por su enfoque tanto en la interacción actor-foro como, dentro de ella, por el énfasis en los factores del proceso. El resto de este documento pretende ampliar nuestra comprensión de la rendición de cuentas más allá de ese punto.

Una última observación al respecto: es importante señalar, como también decimos más adelante, que cada una de estas metáforas y tipos apuntan a rasgos distintos que pueden discernirse en la administración realmente existente. No existen de forma aislada. Cada uno de los espacios que describimos es, de hecho, un componente de un único fenómeno: la experiencia cotidiana de la rendición de cuentas en el trabajo administrativo. Cuando hablamos de las condiciones de expectativas múltiples, diversas y a menudo confluyentes bajo las que se realizan las acciones y las decisiones —de la rendición de cuentas como una especie de «razón práctica» de segunda persona— nos interesa el flujo constante de reflexiones normativas, relaciones sociales, regateos prácticos, compromisos convenientes y otras innumerables maniobras que la gente construye para pasar el día con su integridad personal y su entorno social más o menos intactos.¹⁶ Así que aislar un elemento es más bien como aislar el latido del corazón de una persona del flujo de su sangre para examinarlo, o el del tráfico de las calles de una ciudad. Es útil, pero siempre debemos recordar que es una parte de un todo.

En la siguiente sección, en la que hablamos tanto del ágora como del bazar, ampliamos la rendición de cuentas relacional a través de un enfoque en lo que subyace a *toda* «relacionalidad» (ágora) y a través de un enfoque en un espacio alternativo de rendición de cuentas que podría surgir (bazar).

.....

¹⁶ Cuando hablamos de razón práctica nos referimos a la construcción de razones para la acción: resolver la cuestión de «lo que se debe hacer». Véase Darwall, 2006; Wallace, 2014.

3. *Dos espacios de rendición de cuentas*

3.1 *Ágora*

Comencemos con una discusión sobre el «ágora». Nos preocupa el ágora —en nuestro contexto— como un espacio de rendición de cuentas fluido, contingente y localizado, fundado en una cascada interminable de situaciones sociales y en las relaciones que estas situaciones informan. Siguiendo a Norton (2014), tomamos las situaciones y relaciones que surgen dentro de dichos espacios como nuestra «unidad primordial de análisis». El ágora, es decir, es el medio social fundamental del que surgen las razones, los propósitos y las normas, no porque ese sea el objetivo del ágora, sino porque, se requiere un espacio así para que surjan estas cosas.

Al considerar el trabajo administrativo a nivel del suelo —como cualquier otro ámbito de colaboración— como fundamental e inherentemente social, vemos la sociabilidad humana y, siguiendo a Smith ([1759] 2009), la simpatía recíproca como el fundamento de la razón práctica. Estos espacios sociales y sus relaciones, por tanto, fundan nuestros motivos para la acción: están inextricablemente ligados al desarrollo de los propósitos de colaboración. Los motivos para la acción se fundan, argumentamos, en la matriz de puntos de vista en segunda persona dentro de la cual vivimos nuestras vidas (siguiendo a Darwall, 2006). Es a través de estas relaciones que las personas desarrollan y contribuyen a los proyectos de colaboración, apuntalados por normas derivadas colectivamente que se centran en la equidad de los objetivos del grupo y en la equidad interna de los procedimientos que éste emplea.¹⁷

Nuestro modelo, siguiendo a Tyler y Blader (2003: 116, por ejemplo), es que el «ir y venir» general de la gente que se lleva bien (sus relaciones «gruesas», por así decirlo), informa de sus puntos de vista respecto a los procedimientos organizativos relativamente «finos», el poder directivo y las narrativas del propósito que se transmiten a través de las estructuras organizativas. La metáfora del ágora, como tal, constituye el quid de nuestra perspectiva distintiva sobre la rendición de cuentas porque, en lugar de considerar que los actores de base son relativamente pasivos en la construcción de las razones para la acción,

.....

¹⁷ Sobre lo cual, véase Tom R. Tyler y Steven L. Blader, 2000; Steven L. Blader y Tom R. Tyler, 2003; también Tom R. Tyler, 2010; Olkkonen y Lipponen, 2006; Lind y Bos, 2002; Tom R. Tyler y Steven L. Blader, 2003.

o de los motivos individuales, consideramos que estos actores y sus relaciones son *primordiales* en la construcción de las razones para la acción.

Por decirlo de otro modo, nuestra presencia en estos espacios nos ayuda a «salvar la brecha» entre «lo que se puede experimentar inmediatamente sobre la otra persona y los estados psicológicos de esa persona» (Schilbach *et al.*, 2013: 394). Estos espacios, al salvar esa brecha, nos dan un lugar desde el que podemos absorber las prácticas que nos ayudan a seguir adelante. Es a partir de ahí donde los propósitos comunes pueden surgir y desarrollarse en el contexto de las personas que combinan sus sentimientos morales más amplios con las exigencias y limitaciones éticas particulares que experimentan en su vida cotidiana.¹⁸ Vemos el desarrollo de los propósitos colectivos, en otras palabras, como una *función de conjuntos más fundamentales de interacción social gruesa*.

Partiendo de esto, nuestra idea del «ágora» denota la historia cotidiana, ordinaria, del propósito colectivo que surge del hecho de estar juntos. La contribución especial de los organismos administrativos, corporativos, estatales y otros organismos organizativos es que tratan de explotar esta dinámica social para aprovechar las energías productivas que surgen de las relaciones sociales. La rendición de cuentas, tal como la vemos, describe los espacios producidos a través de estas situaciones y relaciones. Esto es significativo, como mínimo, para los estudios de rendición de cuentas más mecanicistas porque dichos estudios tienden a asumir el propósito colectivo como algo dado, como algo que está disponible para ser aplicado (siguiendo a Schillemans y Busuioc, 2014). Los comportamientos «irresponsables» y similares se toman, en tales enfoques, simplemente como una cuestión de cumplimiento.

.....

¹⁸ Esto hace eco de la concepción de Hegel de la *sittlichkeit*, descrita por Pinkard como «el sistema de prácticas e instituciones que rodean la vida moral». La *sittlichkeit*, en otras palabras, «dota a los agentes de una concepción de lo que es bueno y mejor para ellos, y los entrena en una especie de «virtuosismo ético» para discernir lo que se requiere para el tipo de persona que son en el tipo de situación en la que se encuentran» (Pinkard 1999: 226). En cierto modo, también, nuestra perspectiva se hace eco de la discusión de Julia Annas (2011, véase también Rorty y Wong 1993 y otros ensayos en el mismo volumen), desde una perspectiva de ética de la virtud, de las virtudes como aprendidas —como habilidades— y como sujetas en muchos aspectos a un compromiso inteligente (en oposición a ser simplemente transmitidas por la autoridad).

Nuestro argumento es, en primer lugar, que los tipos de intención jerárquica que apuntalan las relaciones dentro del modelo de Bovens, y que están en el corazón de los mecanismos más amplios de agente-principal, son sólo una de las fuerzas que se ponen en juego en el propósito colectivo —y que se ponen en juego muy a menudo con consecuencias imprevistas— y que la llamada «falta de rendición de cuentas» es probable que se encuentre en el ámbito de las rendiciones de cuentas más amplias que describimos aquí y no en una conducta simplemente interesada o en una evasión. Mientras que los estudios sobre la rendición de cuentas sitúan al foro en el centro de un sistema a través del cual se difunde la voluntad jerárquica y se descubre la desviación —un sistema de control, en otras palabras—, *Nosotros vemos la rendición de cuentas como una matriz mucho más omnipresente de puntos de vista dentro de la cual el individuo negocia su existencia social, el grupo desarrolla un propósito y ese propósito se normaliza. No se trata simplemente de una «caja negra» irrelevante para los estudios sobre la rendición de cuentas, y tampoco es una dinámica que los foros de rendición de cuentas deban tratar de superar.* La rendición de cuentas en el sentido más amplio, como fuente de la razón práctica, limita o permite el alcance del foro, dependiendo de la situación o de la forma en que el poder y el mensaje del foro se cohesionan con otros poderes y mensajes a medida que se forman y persisten los puntos de vista de las personas.

3.1.1 *Un rol para la teoría moral.* Las teorías no son argumentos, como señala David Schmidtz: «son mapas». «Como los mapas», escribe, «las teorías no son la realidad. Son, en el mejor de los casos, representaciones útiles. Ellas no pueden ser más que eso (pero pueden ser menos; algunos mapas son inútiles)» (Schmidtz, 2007: 433).¹⁹ Las teorías se proponen definir un terreno —de la justicia, del «buen hacer» o algo parecido— y en el caso de la

.....

¹⁹ Schmidtz llega a decir que ningún mapa representa la única forma razonable de ver el terreno. Nos asombraríamos si dos estudiantes de cartografía a los que se les asignara de forma independiente la cartografía del mismo terreno obtuvieran mapas idénticos. No ocurriría. Del mismo modo, los teóricos que trabajan de forma independiente construyen inevitablemente teorías diferentes. El terreno condiciona las decisiones que toman sobre cómo cartografiarlo. Al no darse cuenta de ello, deducen de otros teóricos que eligen de forma diferente que uno de ellos está equivocado y que las diferencias deben resolverse (Schmidtz, 2007; 433).

teoría moral están inextricablemente ligadas a la experiencia cotidiana y a las duras cuestiones con las que nos encontramos cada día.

En el caso de la rendición de cuentas, estos terrenos han sido durante mucho tiempo objeto de la filosofía moral. Nos interesa especialmente la sociología moral de Adam Smith, ([1759] 2009; [1776] 1999) y, como mencionamos en las páginas anteriores, en la obra de Stephen Darwall (2006; 2013). La contribución de Smith viene a través de su enfoque en la *simpatía* y en los fundamentos sociales de la normatividad, el reconocimiento y la estima, así como de su interacción. Darwall, siguiendo de Smith, se centra en el carácter de «segunda-persona» de las normas y, por tanto, hace hincapié en sus bases elementales, emergentes e igualitarias.

Así pues, aunque las metáforas que utilizan los académicos son útiles para articular e iluminar conceptos complejos —en este caso, el carácter relacional de la rendición de cuentas—, no deberíamos pasar por alto sus raíces teóricas: que a través de la metáfora estamos estableciendo un terreno a través del cual la teoría moral puede leerse y aplicarse a las experiencias de base del trabajo cotidiano.

La perspectiva smithiana sobre la razón práctica, que actuó como precursora de la perspectiva más «interna» de Kant (véase Kant, 2005; Fleischacker, 1991), se centra en lo social en el desarrollo de las razones para la acción. La perspectiva de Smith es radicalmente intersubjetiva. Si lo pensamos desde el punto de vista del individuo, las personas desarrollan razones para la acción, adecuadas al contexto en el que se encuentran, basándose en consideraciones irreductiblemente sociales. Se comprometen con las cuestiones de la acción en términos que se sitúan en el mismo terreno conceptual que el «espectador imparcial» de Smith, es decir, consideran su propia posición desarrollando un sentido de cómo podrían aparecer ante los demás. No se trata de un simple cálculo egoísta, sino de una combinación de normas contextualizadas, de preocupación por sus semejantes y de preocupación por cómo los ven sus semejantes.²⁰ Sin embargo, este esfuerzo no sería

.....

²⁰ Dice Smith, «Cuando me esfuerzo por examinar mi propia conducta, cuando me esfuerzo por dictar sentencia sobre ella, ya sea para aprobarla o condenarla, es evidente que, en todos esos casos, me divido, por así decirlo, en dos personas; y que yo, el examinador y el juez, represento un carácter diferente de ese otro yo, la persona cuya conducta es examinada y juzgada. El primero es el espectador, cuyos sentimientos con respecto a mi propia conducta me esfuerzo por entrar en ella, poniéndome

posible sin la entrada del individuo en la sociedad y sin el desarrollo y la práctica de las relaciones sociales cotidianas entre el individuo y sus semejantes. El autoexamen moral es una habilidad y, como tal, debe aprenderse (véase Annas, 2011, para puntos similares).

Como afirma Darwall (2006), esta habilidad para «formar equipos» está arraigada en las condiciones de reconocimiento mutuo entre las personas, ya que se consideran mutuamente de diversas maneras, como iguales morales, como sujetos particulares de estima y como autoridades en modos particulares de acción. Nótese que, en el desarrollo de Darwall sobre Smith, la autoridad de los demás no es inicialmente una función de cualquier oficio formal que posean, sino un reconocimiento de ellos como iguales morales que actúan en un contexto particular compartido, del que los oficios formales son una parte. Así, argumentamos que, como diría Sennett (2007), un titular de un cargo formal que no se considerara *merecedor* de su autoridad tendría poca capacidad para influir en la acción social.

La tracción del foro, tal y como la vemos, se filtra *a través* de estas perspectivas. No está separado de ellas. Su poder relacional no procede de sus procesos formales, sino de una dinámica de *legitimación* más amplia y en parte emergente que todos los cargos sociales deben emprender y sufrir (sobre la legitimidad y la legitimación en los oficios políticos, véase Barker, 2001). Debe surgir una «gramática» relacional por la que los imperativos del foro concuerden con las expectativas sociales más amplias: de lo contrario, los actores bien podrían rechazar la perspectiva de obedecer las demandas del foro. Cualquier descripción de la acción como «responsable» o «no responsable» es en efecto una reivindicación de unos fines «propios» sobre otros y, en nuestra opinión, se da invariablemente por sentado dentro de los estudios sobre la rendición de cuentas. De hecho, como sugiere nuestra perspectiva, los propósitos surgen, evolucionan y se negocian dentro de los espacios sociales a nivel del terreno,²¹ en respuesta (invariablemente incompleta y contingente)

.....

en su situación, y considerando cómo me parecería a mí, vista desde ese punto de vista particular. El segundo es el agente, la persona que propiamente me llamo, y de cuya conducta, bajo el carácter de espectador, me esforcé por formarme una opinión» (Smith, [1759] 2009: 135s). Véase también Raphael, 2007, especialmente el capítulo 5, para un relato de cómo evolucionó la idea del espectador imparcial a lo largo de las distintas ediciones de la Teoría de los sentimientos morales de Smith.

²¹ Véase, por ejemplo, Suchman y Edelman, 1996, sobre esa dinámica dentro de la elaboración de leyes.

a expectativas sociales múltiples, diversas y a menudo conflictivas (véase Dubnick, 2014b, para un debate) con imperativos difundidos externamente que constituyen sólo una fuerza en el compromiso activo de las personas con su conducta.

Por supuesto, no descartamos la posibilidad de que se produzcan conductas de evasión o deshonestidad en el trabajo administrativo. Tampoco descartamos la capacidad de los mecanismos disciplinarios para limitar las oportunidades de que esa conducta se consolide. Lo que queremos decir es más bien que esos mecanismos interactúan necesariamente con los espacios de rendición de cuentas más «primordiales» de las personas, a menudo de forma imprevisible.

Consideremos, por ejemplo, el problema de la simulación en los sistemas de objetivos, descrito por Hood (2006) y otros (Bevan y Hood, 2006, por ejemplo), donde los intentos de rendición de cuentas con respecto al rendimiento condujeron en cambio a casi lo contrario de lo que se pretendía. Desde nuestro punto de vista, la disrupción está vinculada muy a menudo no sólo a la tensión entre los objetivos jerárquicos y la dinámica de base, sino también a los efectos que refuerzan los mandatos, impuestos «externamente» (en relación con la dinámica social), sobre la política interna de las organizaciones.

Teniendo en cuenta esto, por ejemplo, sostenemos que la eficacia del foro —el foro tal y como lo describe Bovens, etcétera— está en gran parte en *función del ágora* en lugar de ser una fuerza independiente por derecho propio. Tanto la capacidad del foro para influir en la conducta de la gente como su capacidad para comprender las raíces de la conducta «irresponsable» tienen su origen no tanto en la fuerza jerárquica y en las herramientas que propone el modelo agente-principal, sino en la dinámica social de base que describimos anteriormente. Independientemente de que estas dinámicas se describan como «cultura», o como «redes» o similares, se reducen a un conjunto de interacciones moralmente igualitarias, que fluyen libremente y de las que surgen propósitos comunes.

La fuerza que ejercen los mecanismos no lo hacen en el vacío: lo hacen en un contexto y el contexto determina el efecto que tendrán. Bovens señala que las identidades individuales surgen «sobre la base de las ideas existentes y en el diálogo con los demás» (1998: 99) pero tiene menos éxito a la hora de extender esta observación al poder jerárquico del foro. Esto es importante porque la rendición de cuentas (en su forma de foro) tiende a considerarse a sí misma tanto directamente como monitor como indirectamente como razón para la acción. Constituye la transparencia que permite que el conocimiento ascien-

da por la jerarquía y, como tal, es, *post factum*, el vehículo para la retribución y pre-factum, la edificación que induce al cumplimiento (sobre pre y *postfactum*, véase Dubnick y Frederickson, 2011b). Es, en otras palabras, necesariamente jerárquico y coercitivo.

El foro es débil si no hay un «ajuste» de base. En la práctica, la respuesta del foro a esta debilidad es invariablemente un giro reforzado hacia sus herramientas de agente principal. Cuando el mecanismo principal-agente pasa a primer plano, el enfoque se dirige hacia la vigilancia y el escrutinio reforzados, las estructuras de recompensa/penalización reforzadas y las narrativas reforzadas de amonestación y aprobación. De nuevo, sin embargo, el éxito o no de estas herramientas depende de los patrones más amplios de rendición de cuentas que hayan surgido dentro de las organizaciones.

3.2 Bazar

Mientras que el foro de Bovens, como todos los demás espacios de rendición de cuentas, se apoya en el ágora para su tracción, otros espacios de rendición de cuentas que impregnan la administración pública tienden a ser ilegibles para los espacios más formales o ritualizados, o son tratados con gran hostilidad. Nos referimos aquí al «bazar» como uno de esos espacios. El bazar describe el elemento de *intercambio* en el espacio de rendición de cuentas: los puntos de vista que surgen en situaciones en las que las personas desarrollan relaciones —efímeras a veces— arraigadas en su intercambio con los demás en la búsqueda mutua de sus intereses.

Esta sección es crucial para nosotros porque establece un espacio relacional alternativo y emergente, independiente de —e ilegible para— el foro, a través del cual surgen tanto las relaciones de rendición de cuentas como la aparente *falta de rendición de cuentas*. Sugerimos que la dinámica inherente al bazar es fundamentalmente humana, elemental e inevitable (siguiendo a Smith, [1776] 1999), pero también que es fundamental para el trabajo administrativo. El hecho de que el modelo de Bovens no pueda dar cuenta del bazar es sorprendente, creemos, porque sugiere la naturaleza estrecha del modelo: busca la rendición de cuentas en un espacio definido en gran medida por el modelo del agente principal, pero no por los fundamentos sociales en los que se basan sus preceptos relacionales.

La sección se divide en dos partes. En primer lugar, discutimos lo que precisamente pensamos que está incluido en este tipo de espacio «fino/grueso». En segundo lugar, discutimos algunas características de bazar —su ubicuidad y su contribución a la productivi-

dad y a partir de ahí discutimos la actitud de los foros realmente existentes hacia el bazar y lo que eso nos dice sobre la idea de rendición de cuentas en sí misma. Nuestro objetivo es, como tal, doble: extraer las características especiales de este espacio de rendición de cuentas y subrayar su centralidad en la administración realmente existente.

Observe que no abordamos el foro como un problema moral principalmente: como lo tenemos en la discusión de abajo, el intercambio bien puede ser utilizado por buenas y malas razones. Se puede imaginar fácilmente la aparición de un sistema cleptocrático, ya que la gente comercia con su poder interno. Sin embargo, lo que es difícil de imaginar es un sistema social en el que las personas *no comercien* con sus posiciones en cierta medida. No se trata automáticamente de que esto deba considerarse algo malo.

Nuestro enfoque se centra en la cascada emergente de negociaciones, intercambios y favores que salen a relucir tanto en entornos corporativos como administrativos. Estas instancias de intercambio, a veces fugaces, que surgen dentro del ágora, ayudan a las personas a desarrollar puntos de vista recíprocos, a comprometerse con los acuerdos y a dar cuenta de sí mismas a sus compañeros. También les ayudan a desarrollar razones prácticas y a actuar sobre las bases sociales que construyen (en colaboración). Dichos acuerdos son «delgados» en su naturaleza fugaz, pero «gruesos» en los momentos que mantienen (basándose en la distinción grueso-delgado que se pone de manifiesto en O'Kelly y Dubnick 2006).²²

.....

²² Comencemos por señalar que no asociamos las características fundamentales del espacio de rendición de cuentas del «bazar» con la dinámica que se asocia con la nueva gestión pública (NGP) y los movimientos posteriores. El llamamiento de la nueva gestión pública a utilizar el mecanismo de los precios, las fuerzas del mercado y la innovación para permitir que el Estado dirija los servicios públicos en lugar de prestarlos él mismo (Osborne y Gaebler 1992). No es una coincidencia que este importante motor en los debates sobre la administración pública se haya correlacionado positivamente con el auge de la rendición de cuentas como eje central del gobierno. Después de todo, la NPM y sus herederos se articulan precisamente como una solución a los fallos de la burocracia en materia de rendición de cuentas y como la vía para eliminar el incumplimiento mediante la rendición de cuentas.

Sin embargo, ¿qué significa realmente esta forma de rendición de cuentas? La rendición de cuentas es aquí una forma de exposición. El objetivo de la NPM, en cierto sentido, era crear nuevos problemas y vulnerabilidades aparentemente más constructivos para que los burócratas se centra-

Lo que nos interesa en esta sección, en otras palabras, es el rasgo fundamental que Smith esboza en *La riqueza de las naciones*:

En la sociedad civilizada [una persona] necesita en todo momento la cooperación y ayuda de grandes multitudes, mientras que toda su vida es apenas suficiente para ganar la amistad de unas pocas personas... Pero el hombre tiene una ocasión casi constante para la ayuda de sus hermanos, y es en vano que la espere de su benevolencia únicamente. Tendrá más posibilidades de prevalecer si puede interesar su amor propio a su favor, y les muestra que es para su propio beneficio hacer por él lo que les pide. Quien ofrece a otro un trato de cualquier tipo, se propone hacer esto. Dame lo que yo quiero y tú tendrás lo que tú quieres, es el significado de toda oferta de este tipo; y es de esta manera obtenemos los unos de los otros la mayor parte de esos buenos oficios que necesitamos (Smith [1776] 1999: 118-9).²³

.....

ran en ellos —competencia, licitaciones y similares— de tal manera que surgiera algo llamado rendición de cuentas (véase, por ejemplo, Beer, Eisenstat y Spector, 1990, sobre la «gestión del cambio» y la necesidad de inventar nuevas presiones para forzar la reforma organizativa).

Esta rendición de cuentas provendría de los efectos disciplinarios de la transparencia del fracaso, o de las normas más explícitas establecidas por la gobernanza «contractual»; se basa, en definitiva, en la producción de estrechos mecanismos de agente-principal. El NPM es un proyecto destinado a desarrollar pruebas a través de las cuales se pueda exponer el incumplimiento y, derivado de ello, se supone generalmente, (aunque el vínculo entre este estilo de «rendición de cuentas» y el rendimiento administrativo es, en el mejor de los casos, tenue. En qué ver Dubnick 2005) a través del cual se podría mejorar el rendimiento.

Sin embargo, el cambio realmente existente hacia una administración pública más empresarial no surgió como una burocracia mercantilizada, sino como un mercado para las burocracias. El mayor impulso de la época ha sido el surgimiento de «empresas gigantes» (como las ha llamado Colin Crouch 2011) que compiten por contratos relativamente a largo plazo en la prestación de servicios públicos, ya sea en la educación, la sanidad, la administración de la seguridad o las prestaciones laborales, etc. Al igual que el Estado, cada una de estas empresas se caracteriza en muchos aspectos por complejas líneas de integración vertical y horizontal, y está sujeta a procesos de una disciplina «militarizada» weberiana (Weber, 1978: 1155) que buscan definir y controlar el panorama laboral.

²³ Este párrafo continúa, notoriamente, con Smith diciéndonos que «No es de la benevolencia del

La voluntad de intercambiar «por acuerdo, por trueque y por compra» es un rasgo social central, sea cual sea la moneda de cambio. El comercio de reputación, de estima, de influencia, de acceso, de regalos o de poder es tan convincente como el comercio más tradicional y proporciona una base importante para la cooperación en los entornos organizativos.

También vale la pena señalar, siguiendo a Smith, que no vemos necesariamente este tipo de comercio, por decirlo de alguna manera, como la búsqueda «salvaje» de algún tipo de ventaja solipsista. El intercambio, tal y como lo ve Smith, puede estar más relacionado con la prudencia, un equilibrio racional de intereses con los hechos y las limitaciones del propio intercambio y una influencia socializadora sobre la ambición humana (véase Hirschman, 1997; también Macfie, 1967, especialmente el capítulo 4).

Si esto es así, el intercambio debe considerarse como un fenómeno mucho más matizado de lo que suele ser el caso. Las relaciones que surgen en el «bazar» tienden a ser vistas como puramente egoístas, nacidas de un interés propio irracional o no razonado. La percepción de informalidad en torno al intercambio, su asociación con el beneficio individual y el olor a corrupción hacen que los intercambios sean invisibles en la literatura de ética administrativa, salvo como un fenómeno que hay que desarraigar.

En contra de esta perspectiva, consideramos que el intercambio es un tema de estudio crucial en nuestro ámbito, por dos razones: su ubicuidad y su apuntalamiento de la productividad organizativa. Discutimos la ubicuidad y la productividad brevemente a continuación, y a continuación analizamos las relaciones entre la rendición de cuentas dentro del intercambio y el foro de rendición de cuentas.

3.2.1 *Ubicuidad.* En parte, como se percató Smith, el intercambio basado en el interés propio es un aspecto fundamental de la sociedad humana y requiere un fuerte nivel de respeto mutuo por la dignidad del otro por parte de las personas implicadas (Darwall, 2013: 39). Aunque el intercambio no se basa en gruesas conexiones personales, las personas persiguen sus objetivos pasando al desarrollo de conexiones relativamente estrechas,

.....

carnicero, el cervecero o el panadero de quien esperamos nuestra cena, sino de su consideración por su propio interés».

basadas en compromisos recíprocos para perseguir fines acordados con sus interlocutores, y en compromisos normativos, «por ejemplo, que el intercambio se realiza por libre consentimiento mutuo, que ninguno tomará simplemente lo que tiene el otro, etcétera» (Darwall, 2006: 46-47). El intercambio, sigue diciendo Darwall,

[...] implica un reconocimiento recíproco de las normas que rigen a ambas partes y presupone que ambas partes son mutuamente responsables, teniendo la misma autoridad para quejarse, para resistir la coacción, etc. (Darwall, 2006: 48)

Este tipo de intercambio, en otras palabras, es un elemento necesario en la condición humana y seguramente está más allá de las capacidades de cualquier infraestructura organizativa para erradicarlo. Cuando las personas trabajan juntas para alcanzar diversos fines, intercambiarán favores, información o estima en pos de esos fines.

El intercambio implica el desarrollo y el mantenimiento de habilidades que se derivan de la familiaridad con las reglas y normas de una serie de prácticas sociales (que implican una absorción (implícita) tanto de los «juegos» como de los «meta-juegos», siguiendo a Tanney, 2000). Es intrínsecamente social y, para quienes desarrollan las habilidades, especialmente en los «juegos repetidos», en los que los mismos jugadores repiten sus interacciones numerosas veces, se obtienen beneficios.

3.2.2 Productividad. De hecho, dado que cualquier proceso de trabajo debe ser necesariamente incompleto, es muy posible que este tipo de relación sea *necesaria* dada la dificultad tanto para anticipar completamente los requisitos de cualquier tarea y en hacer que el trabajo sea totalmente legible para el control directivo. Los sinsabores de las organizaciones en las que los empleados «trabajan para mandar» son una prueba de la dependencia de las organizaciones de la acción autodirigida de sus trabajadores. Aunque no es el único aspecto, situamos el bazar en esta categoría: la acción colaborativa autodirigida sin la cual las organizaciones administrativas simplemente no funcionarían.

En parte, esto se debe a que los tipos de intercambio que nos interesan, a menudo como parte de juegos repetidos, son cruciales en el desarrollo (o no) de la confianza y en las redes de confianza. Así, mientras que el bazar en sí mismo se sitúa entre lo «grueso» y

lo «fino» en términos de relaciones sociales («relaciones gruesas» dentro de «parámetros finos»), las iteraciones repetidas de intercambio bien pueden conducir a un cierto engrosamiento de las relaciones a medida que la gente establece su fiabilidad y buena fe y a medida que surgen espacios de responsabilidad más estables.

Retroceso burocrático

Un ejemplo de esto fue esbozado por Robert Goodin (1975) a nivel de los organismos burocráticos: el «*back-scratching* burocrático», como lo llamó. Escribiendo desde una perspectiva de elección pública, Goodin cuestionó la idea de que la interacción burocrática pudiera explicarse simplemente en términos de intereses propios contrapuestos. «El énfasis tradicional en el conflicto en el modelo de política burocrática es apropiado sólo en ciertas circunstancias», escribió Goodin. «Cuando hay mucho en juego es probable que funcione bien, pero al otro lado de algún umbral difuso lo que está en juego es poco y los burócratas racionales cooperarían en lugar de luchar» (Goodin 1975: 65).

Para Goodin, la dinámica clave en un intercambio de este tipo se orientaba hacia la *coordinación* y la *colaboración* con el fin de garantizar, no que todos compitieran, sino que todos obtuvieran algo que deseaban. Era intrínsecamente cooperativo —un punto que puede hacerse en términos más generales sobre los mercados (Lindblom, 2002). Y, de hecho, los sistemas administrativos pueden ser muy eficientes en su desarrollo de la doble dinámica de confianza e intercambio entre las partes (Williamson, 1975).

Tolkach

El sistema soviético representa un ámbito administrativo —quizás sorprendente— en el que el intercambio surgió de forma interesante. El sistema intensamente descendente a través del cual se organizó la Unión Soviética a mediados del siglo xx se basaba en las instrucciones y capacidades disciplinarias de Gosplan para impulsar la producción. La idea básica era que el Gosplan confeccionara una matriz de insumos y productos necesarios para llegar a un punto final de la producción, que ésta se difundiera a las plantas, a los puntos de distribución, etcétera, y que los directivos aplicaran el plan de acuerdo con sus instrucciones.

De hecho, el sistema se sostenía, en la medida en que lo hacía, mediante un sistema de intercambio que existía muy por debajo de la mirada oficial. Este sistema se basaba en el

blat —el intercambio de favores, bienes y similares— y especialmente en el *tolkach* (véase Berliner, 1957).²⁴

Presente en la mayoría de las empresas soviéticas, un *tolkach* actuaba «como un expendedor», como dice Litwack (para Berliner, 1957: 209), un «impulsor» o «empujador»,

cuya principal responsabilidad es establecer relaciones personales a largo plazo con otras organizaciones con el fin de conseguir los suministros necesarios, especialmente en circunstancias de emergencia. La presencia de estas relaciones informales es fundamental para el mecanismo de coordinación de la propia economía (Litwack, 1991: 80).

El sistema soviético, especialmente el sistema de planificación económica vertical centrado en Gosplan, la comisión de planificación económica del Estado soviético puede imaginarse como la máxima realización de la integración vertical, en su caso la integración en el conjunto del Estado. Sin embargo, es importante señalar que sólo pudo persistir tanto tiempo como lo hizo debido a la institucionalización del intercambio a nivel de base a través del *tolkach* (sobre el Gosplan, etcétera véase Spufford, 2011; Shalizi, 2012).

El *blat*, por supuesto, también se extendió al conjunto de la sociedad. La deslegitimación de las instituciones de mercado explícitamente basadas en los precios en la vida económica soviética simplemente sirvió para desplazar el intercambio hacia arenas informales —e invisibles—, con el intercambio reconstituido como parte del funcionamiento más amplio de la vida social. El intercambio y el trueque de la vida cotidiana, por así decirlo, sirven para llenar los vacíos creados dentro de los órdenes directivos. Como se le reprocha al héroe de *Flugasche*, de Monika Maron, una novela de la Alemania del Este de los años ochenta: «¿Tienes tantos amigos», decía siempre la tía Ida, «y a pesar de eso todo en tu casa siempre necesita ser arreglado» (Maron, [1981] 1986: 17).

Aquí es donde encontramos que el bazar es más interesante: emerge como una parte de un entorno social más amplio: un conjunto de expectativas que se encuentran en un equilibrio inestable con otras expectativas en el espacio de la responsabilidad. Y está inextricablemente ligado a la creación, gestión y mantenimiento de las relaciones entre las personas.

.....
²⁴ Véase también Berliner, 1952 y 1957; Padgett y Powell, 2012; Holden, 2011; Khestanov, 2014.

Así que la lección que podemos aprender de la experiencia soviética es la siguiente: por mucho que el intercambio sea desalentado, en el mejor de los casos puede ser desplazado. No sólo es una parte esencial de la interacción humana interacción, sino que es, como señala Goodin, irreductiblemente normativo. Por supuesto, puede ser explotadora, en la que las personas comercian con su poder de información privilegiada —como guardianes, como proveedores de servicios proveedores de servicios, etcétera— para su propio beneficio, pero no es necesariamente así. También puede tratarse de personas que comercian con su poder de información privilegiada, con otras personas de información privilegiada, con el fin de conseguir cosas, para construir relaciones de confianza y profundizar en los lazos productivos dentro o a través de las organizaciones.

3.2.3 *Hostilidad*. La hostilidad con la que se acoge al bazar en los foros de rendición de cuentas realmente existentes surge, creemos, de dos preocupaciones. La primera y más importante es la preocupación por el «comercio como cleptocracia»: es decir, que la gente pueda comerciar con su poder interno a cambio de favores, bienes, dinero y similares. Se trata, en otras palabras, de una preocupación por la corrupción, tal y como se define comúnmente. La segunda preocupación es una preocupación más amplia por la «ilegibilidad» de los tipos de intercambio que discutimos anteriormente: que dicho intercambio no esté abierto a la descripción, o al escrutinio formal o similares. Eso hace que parezca o bien trivial —porque simplemente forma parte de una «caja negra del trabajo cotidiano» o siniestro— porque no puede ser llevado al ámbito de las jerarquías que el foro pretende imponer.

El problema de la corrupción es, por supuesto, innegable, pero lo vemos muy a menudo como una distracción. Lo que queremos decir es que la comprensión de la rendición de cuentas debe implicar la comprensión del entorno de base a través del cual las personas construyen sus campos de acción. Esos entornos implican la construcción, la gestión y el mantenimiento de relaciones gruesas y finas entre las personas y, lo que es *más importante*, son el sustrato a través del cual surge el carácter productivo del trabajo. La rendición de cuentas, entendida como foro, se ocupa con razón de la corrupción, pero el estudio de la rendición de cuentas debe ser también un estudio del rendimiento. Respecto a lo cual el foro no es simplemente el único lugar donde buscar.

Por la misma razón, la sugerencia de trivialidad —que el bazar no es un tema rele-

vante para los estudios de la rendición de cuentas— está fuera de lugar. En la construcción del espacio de la rendición de cuentas, es decir, en el desarrollo de la razón práctica frente a expectativas múltiples, diversas y a menudo conflictivas, el foro no es más que un factor de motivación entre muchos.

Esto se debe a que las personas funcionan en una red de expectativas y presiones para actuar y tratan de formarse un camino a lo largo de su jornada laboral de acuerdo con los imperativos que se derivan de esa red (incluso a través de preocupaciones más amplias sobre el propósito que se derivan a través del «ágora»). Las jerarquías «terciarias» y sus foros son ciertamente importantes, pero son sólo un elemento del patrón de expectativas. Y una conducta *aparentemente «irresponsable»* desde una perspectiva —digamos de tercera persona— bien podría ser una conducta responsable desde, digamos, una perspectiva de segunda persona. Es más, lo que privilegiamos en la perspectiva de tercera persona bien podría funcionar mejor como una serie de perspectivas de segunda persona a medida que la fuerza directiva se traduce en persuasión, colaboración y, como vemos a continuación, en el desarrollo colaborativo del propósito corporativo.

4. Observaciones finales

Partiendo de *Situating Accountability* de Dubnick (2007), Bovens analiza el fenómeno de que «los oficiales políticos y las organizaciones públicas a veces se [aprovechan] de [los] poderes evocadores de la rendición de cuentas» (2010: 949). Su argumento es que los actores políticos reclutan el término «como una herramienta retórica para transmitir una imagen de buena gobernanza y reunir a sus partidarios» (Bovens, 2010: 950). A nosotros también nos parece llamativo e importante, aunque sugerimos que la línea que va de esta visión de la rendición de cuentas como «deseable» a la idea de que es «normativa» se complica por los problemas de poder, «servilismo» y discreción que Bovens continúa analizando.

Es importante destacar el contenido político de las instituciones públicas cuando discutimos la idea de que las cuestiones gubernamentales son normativas. Lo «normativo», en tales entornos, no puede considerarse simplemente como algo exógeno a las instituciones, o como algo separado de los tipos de lucha política que asociamos con el ámbito político.

Lo normativo, en otras palabras, no puede tomarse simplemente como algo dado, introducido desde fuera de nuestra esfera de interés. Es, más bien, una reivindicación

territorial, que designa al interlocutor, o a sus favoritos, como *autoridades* que poseen el derecho a definir y hacer cumplir determinados propósitos.

En este contexto, las afirmaciones sobre la virtud contenidas en muchos discursos sobre la rendición de cuentas se describen mejor como *polémicas* que únicamente como normativas. Esto significa que deberíamos ir un paso más allá de las «declaraciones de deberes» que componen gran parte del discurso sobre la rendición de cuentas y tomar nota de la utilidad de la rendición de cuentas en los intentos de solidificar y fijar los propósitos de la organización hacia fines específicos. Los discursos oficiales sobre la rendición de cuentas —el foro de la rendición de cuentas, en otras palabras— están enraizados, en su base, en cuestiones de poder (sobre lo cual, véase O'Kelly y Dubnick, 2013).

Nuestro punto central es el siguiente: las afirmaciones sobre la «falta de responsabilidad» reflejan muy a menudo la incapacidad de apreciar la naturaleza *fundamentalmente relacional* de la rendición de cuentas: quienes utilizan tales afirmaciones como base para la acción destinada a hacer que las situaciones, los procesos o las personas sean «más responsables», de hecho buscan afirmar o imponer una determinada forma de relación —que es jerárquica y monopólica— y reflejan, por tanto, un impulso de poder y dominación.

El hecho de que esto se racionalice como la búsqueda de mejorar el rendimiento, la democracia, la ética, no debería ocultar su intención básica. El foro de rendición de cuentas, impulsado por reivindicaciones polémicas, trata de imponer el orden y la autoridad en el medio social dentro de las organizaciones públicas (y en otros lugares), pero sólo constituye una forma de rendición de cuentas. Constituye sólo una cascada de expectativas entre una multiplicidad a menudo conflictiva y diversa.

El modelo Bovens, con su énfasis en el proceso, parece considerar que describe y hace cumplir una expectativa *preeminente* que debe anular las demás. Lo que es una forma de decir que tienden a asumir (o aceptar) la legitimidad de las pretensiones del foro. Esto es desafortunado porque permite al foro virar hacia un énfasis en sus componentes de agente principal. Un mayor énfasis en lo relacional tomaría las reivindicaciones y la autoridad del foro como negociadas y como un subproducto contingente de muchos otros compromisos que las personas han asumido y de las expectativas (emergentes) bajo las que trabajan.

Sin embargo, es insuficiente para cualquier estudio de la rendición de cuentas describir simplemente la falta de rendición de cuentas como *una ausencia de rendición de*

cuentas y dejarlo así. Esa ausencia aparente, desde el punto de vista del foro, describe muy a menudo una situación moldeada por dos factores ya sea para bien o para mal:

1. El foro está haciendo una petición que va, en general, en contra de las otras expectativas a través de las cuales la gente ha formado su vida laboral. y, por lo tanto,
2. Los mecanismos disciplinarios del foro no logran superar esas expectativas o reconfiguran los caminos que la gente negocia a través de sus expectativas de forma no intencionada.²⁵

Así que la falta de rendición de cuenta no es un fracaso de la gente para «rendir cuentas», o al menos esa no es una descripción útil de su conducta. La irresponsabilidad es, más bien, un fracaso del poder, y a menudo un fracaso de la fuerza.

Decimos esto sin comprometernos con la corrección o no de cualquier vía de conducta dentro de las organizaciones, aunque estamos dispuestos a acercarnos con simpatía a los fracasos de la rendición de cuentas en primera instancia. En lugar de asumir la autonomía de decisión de un *homo œconomicus*, tratamos a las personas como irreduciblemente sociales en sus motivaciones y en sus razones de acción en desarrollo. Vemos los fines de la organización como de hecho *negociados* a nivel del suelo, no simplemente como dados.

Aquellos que tienen el poder formal de dar forma a los fines, sus presuntos agentes y una miríada de guardianes e intermediarios, todos negocian la acción de recaudación sobre un sinfín de bases habiéndose «reunido como un público [en este caso relativamente local]» (Habermas, 1989: 27) en —como lo llamamos— un «ágora». No lo hacen por política o por imperativo organizativo. Lo hacen porque el ágora es un aspecto fundamental tanto de la administración como de la condición humana. La administración, desde esta perspectiva, es precisamente eso: humana antes que cualquier otra cosa.

Referencias

Annas, J. (2011). *Intelligent Virtue*. Oxford: Oxford University Press.

.....
²⁵ También es posible que algunos aparentes fallos en la rendición de cuentas se expliquen mejor como un mecanismo de tipo foro (el sistema de bonificaciones en las grandes instituciones financieras, quizás) que reaviva, refuerza e incluso intensifica un entorno social que va en contra de los intereses de los externos.

- Bambrough, Renford (1960). «Universals and Family Resemblances». *Proceedings of the Aristotelian Society*. New Series 61, 207-222.
- Barker, R. (2001). *Legitimizing Identities: The Self-Presentations of Rulers and Subjects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beer, M., Russell A E., y Spector B. (1990). «Why Change Programs Don't Produce Change». *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 4-12.
- Berliner, J. S. (1952). «The Informal Organization of the Soviet Firm». *The Quarterly Journal of Economics*, (66)3, 342-365.
- (1957). *Factory and Manager in the USSR*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bevan, G. y Hood, C. (2006). «What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System». *Public Administration*, (84)3, 517-538.
- Blader, S. y Tyler, T. (2003). «What Constitutes Fairness in Work Settings? A Four-Component Model of Procedural Justice». *Human Resource Management Review*, (13)1, 107-126.
- Bovens, M. (1998). *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- , Hart, P. *et al.* (2005). «Multilevel Governance and Public Accountability in Europe: Which Institutions, Which Practices, Which Deficit?» Utrecht University.
- (2005). «Public Accountability». *The Oxford Handbook of Public Management*. Ed. por Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, and Christopher Pollitt. Oxford: Oxford University Press, pp. 183-208.
- (2007). «Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework». *European Law Journal*, (13)4, 447-468.
- , Schillemans, T. y Hart, P. (2008). «Does Public Accountability Work? An Assessment Tool». *Public Administration*, (86), 225-242.
- (2010). «Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism». *West European Politics*, (33)5, 946.
- , Curtin, D. y Hart P. (2010). *The Real World of EU Accountability: What Deficit*. Oxford: Oxford University Press.
- , Schillemans, T. y Goodin, R. (2014). «Public Accountability». *Oxford Handbook of Public Accountability*. Ed. por Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-20.
- Brandsma, G. J. (2013). Controlling Comitology: Accountability in a Multi-Level System.

- y Schillemans, T. (2013). «The Accountability Cube: Measuring Accountability». *Journal of Public Administration Research and Theory*, (23), 953-975.
- Browning, G. K. (2004). *Rethinking R.G. Collingwood: Philosophy, Politics and the Unity of Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Butler, J. (2005). *Giving an Account of Oneself*. New York: Fordham University Press.
- Collingwood, R. G. [1939] (1944). *An Autobiography*. Harmondsworth: Penguin Books.
- (1946). *The Idea of History*. Oxford: Clarendon Press.
- Darwall, S. L. (2006). *The Second-Person Standpoint: Morality, Respect, and Accountability*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2013). *Honor, History, and Relationship: Essays in Second-personal Ethics II*. Oxford: Oxford University Press.
- Dubnick, M. J. (2005). «Accountability and the Promise of Performance: in Search of the Mechanisms». *Public Performance and Management Review*, (28)3, 376-417.
- Dubnick, M. J. (2007). «Situating Accountability: Seeking Salvation for the Core Concept of Modern Governance». Manuscrito sin publicar. New Hampshire.
- (2014a). «Accountability as a Cultural Keyword». *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Ed. by Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. forthcoming. Oxford: Oxford University Press.
- (2014b). «Toward an Ethical Theory of Accountable Governance». *International Political Science Association Annual Meeting*. Montreal.
- Dubnick, Melvin J. y H. George Frederickson (2011a). «Introduction». En *Accountable Governance: Problems and Promises*. H. George Frederickson y Melvin J. Dubnick (eds). New York: M.E. Sharpe, pp. XIII–XXXII.
- y H. George Frederickson (2011b). «Public Accountability: Performance Measurement, the Extended State, and the Search for Trust». Washington D.C.: National Academy of Public Administration & The Kettering Foundation.
- Fleischacker, S. (1991). «Philosophy in Moral Practice: Kant y Adam Smith». *Kant-Studien*, (82)3, 249-269.
- Fried, C. (1982). *Contract as Promise*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2012). «Contract as Promise Thirty Years On». *Suffolk University Law Review*. «Contract as Promise at 30: The Future of Contract Theory», (45)3, 961-978.
- Gailmard, S. (2014). «Accountability and Principal-Agent Theory». *Oxford Handbook of*

- Public Accountability*. Bovens, M. Goodin, R. y Schillemans, T. (eds.). Oxford: Oxford University Press, pp. 90-105.
- Crouch, C. (2011). *The Strange Non-death of Neo-liberalism*. Oxford: Polity.
- Goodin, R. E. (1975). «The Logic of Bureaucratic Back Scratching». *Public Choice*, (21), 53-67.
- (1987). «Apportioning Responsibilities». *Law and Philosophy*, (6), 167-185.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge (MA): The MIT Press.
- Harlow, C. (2014). «Accountability and Constitutional Law». En Mark Bovens, Robert E. Goodin y Thomas Schillemans (eds.), *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 195-210.
- Hirschman, A. O. (1997). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before its Triumph*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Holden, N. J. (2011). «Not With the Mind Alone: A Critique of Knowledge Transfer Between Russian and Western Firms: Whose Absorptive Capacity is in Question?» por Sneijna Michailova e Irina Jormanainen. *Critical Perspectives on International Business*, (7)4, 350-356.
- Hood, C. (2006). «Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services». *Public Administration Review*, (66)4, 515-521.
- (2014). «Accountability and Blame-Avoidance». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans (eds.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 603-616.
- Kant, I. (2005). *Groundwork of the Metaphysic of Morals*. Trans. por Thomas Kingsmill Abbott. London: Broadview Press.
- Kaplan, A. (1964). *The Conduct of Inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Scranton, PA: Chandler Publishing Co.
- Kelty, C. (2008). «Responsibility: McKeon and Ricoeur». *Anthropological Research on the Contemporary Working Paper*, 12.
- Khestanov, R. (2014). «The Role of Culture in Early Soviet Models of Governance». *Studies in East European Thought*, (66)1-2, 123-138.
- Leary, D. E. (1990). *Metaphors in the History of Psychology*. Vol. Cambridge Studies in the History of Psychology. New York: Cambridge University Press.

- Lind, E. A. y Kees van den Bos (2002). «When Fairness Works: Toward a General Theory of Uncertainty Management». *Research in Organizational Behavior*, (24), 181-223.
- Lindblom, C. (2002). *The Market System: What It Is, How It Works, and What To Make of It*. New Haven (CT): Yale Nota Bene.
- Litwack, J. (1991). «Legality and Market Reform in Soviet-type Economies». *The Journal of Economic Perspectives*, pp. 77-89.
- Macfie, A. (1967). *The Individual in Society: Papers on Adam Smith*. London: Allen & Unwin.
- MacNeil, Ian R. (2001). *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*. London: Sweet & Maxwell.
- Mansbridge, J. (2014). «A Contingency Theory of Accountability». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans (eds.). *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 55-68.
- Maron, M. [1981] (1986). *Flight of the Ashes (Flugasche)*. Trans. por David Newton Marinelli. London: Readers International.
- Marshak, R. J. (2003). «Metaphor and Analogical Reasoning in Organization Theory: Further Extensions». *Academy of Management Review*, (28), 9-10.
- McKeon, R. (1957). «The Development and the Significance of the Concept of Responsibility». *Revue Internationale De Philosophie*, (39), 3-32.
- Meijer, A. J. y Bovens, M. (2005). «Public Accountability in the Information Age». En V. Bekkers y V. Homburg, *The Information Ecology of E-Government. E-Government as Institutional and Technological Innovation in Public Administration*. Amsterdam: IOS Press.
- Mulgan, R. (2000). ««Accountability»: An Ever-Expanding Concept?». *Public Administration*, (78)3, 555-573.
- Norton, M. (2014). «Mechanisms and Meaning Structures». *Sociological Theory*, (32)2, 162-187.
- O'Kelly, C. y Dubnick, M. J. (2006). «Taking tough choices seriously: Public administration and individual moral agency». *Journal of Public Administration*
- y —— (2013). «Power and the Ethics of Reform». En *Ethics in Public Management*, H. George Frederickson and Richard K. Ghere (eds.). Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 59-88.

- y ——— (2014). «Authority, Accountability and Authorisation» en: American Society for Public Administration Annual Meeting. Washington D.C.
- Olkkonen, M. y Lipponen, J. (2006). «Relationships Between Organizational Justice, Identification with Organization and Work Unit, and Group Related Outcomes». *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, (100)2, 202-215.
- Olsen, J. (2014). «Accountability and Ambiguity». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, y Thomas Schillemans. *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 106-123.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Padgett, J. F. y Powell, W. (2012). *The Emergence of Organizations and Markets*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- Patil, S. V., Vieider, F. y Tetlock, P. (2014). «Process Versus Outcome Accountability». En Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans (eds.) *Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, pp. 69-89.
- Pellizzoni, L. (2004). «Responsibility and Environmental Governance». *Environmental Politics*, 13, 541-565.
- Pinkard, T. (1999). «Virtues, Morality and Sittlichkeit: From Maxims to Practices». *European Journal of Philosophy*, (7)2, 217-239.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Philadelphia: Open University.
- Raphael, D. D. (2007). *The Impartial Spectator: Adam Smith's Moral Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ricoeur, P. [1995] (2000). «The Concept of Responsibility: An Essay in Semantic Analysis». En *The Just*. Trans. by David Pellaur. Chicago: University of Chicago Press, pp. 11-35.
- Rorty, A. O. y Wong, D. (1993). «Aspects of Identity and Agency». En Owen Flanagan and Amélie Oksenberg Rorty, *Identity, Character and Morality: Essays in Moral Psychology*. Cambridge (MA): MIT Press, pp. 19-34.
- Schilbach, L. et al. (2013). «Toward a Second-Person Neuroscience». *Behavioral and Brain Sciences*, (36)04, 393-414.
- Schillemans, T. y Bovens, M. (2011). «The Challenge of Multiple Accountability: Does Redundancy Lead to Overload». En Melvin J., Dubnick H. y George Frederickson, *Accountable Governance: Problems and Promises*. Armonk, NY: M. E. Sharpe, pp. 3-21.

- y Busuioc, M. (2014). «Predicting Public Sector Accountability: From Agency Drift to Forum Drift». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24.
- Schmidtz, D. (2007). «When Justice Matters». *Ethics*, (117)3, 433-459.
- Sennett, R. (2007). *The Culture of the New Capitalism*. New Haven: Yale University Press.
- Shalizi, C. (2012). «In Soviet Union, Optimization Problem Solves You». *Crooked Timber*. <http://crookedtimber.org/2012/05/30/insoviet-union-optimization-problem-solves-you/> (visto en 08/07/2014).
- Smith, A. [1776] (1999). *The Wealth of Nations Book I-III*. Harmondsworth: Penguin.
- [1759] (2009). *The Theory of Moral Sentiments*. Harmondsworth: Penguin.
- Spufford, F. (2011). *Red Plenty*. London: Faber & Faber.
- Strydom, P. (1999). «The Challenge of Responsibility for Sociology». *Current Sociology*, 47, 65-82.
- Suchman, M. y Edelman, L. (1996). «Legal Rational Myths: The New Institutionalism and the Law and Society Tradition». *Law & Social Inquiry*, (21)4, 903-941.
- Tanney, J. (2000). «Playing the Rule-Following Game». *Philosophy*, (75)292, 203-224.
- Tyler, T. R. (2010). *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. y Blader, S. (2000). *Cooperation in Groups: Procedural Justice, Social Identity, and Behavioral Engagement*. Abingdon: Psychology Press.
- (2003). «The Group Engagement Model: Procedural Justice, Social Identity, and Cooperative Behavior». *Personality and Social Psychology Review*, (7)4, 349-361.
- Van Hooff, S. (2004). «Ricoeur on responsibility». *Borderlands: ejournal*, (3)1, 1-8.
- Vincent, N. A. (2010). «On the Relevance of Neuroscience to Criminal Responsibility». *Criminal Law, Philosophy*, 4, 77-98.
- Wallace, R. Jay (1994). *Responsibility and the Moral Sentiments*. Cambridge (MA): Harvard University Press.
- (2014). «Practical Reason». En Edward N. Zalta, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Stanford.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. London: Macmillan.

Reflexiones acerca de la fiscalización superior ante el combate a la corrupción en México: Informe país, 2020

RENÉ MARIANI OCHOA*

Recibido: 20 de diciembre de 2022. Aceptado: 22 de febrero de 2023.

Resumen. El entorno jurídico para el ejercicio presupuestal de los recursos públicos está constitucionalmente establecido. El *Informe País 2020*, evidencia desvíos y desatenciones por instituciones y servidores públicos involucrados en el gasto, derivando en corrupción manifiesta. Estas reflexiones se fundamentan prioritariamente en el *Informe País 2020*, y se complementan con otras fuentes para justificar el objetivo de señalar incumplimientos a las normas legales, aplicando el método de investigación descriptiva. Los resultados exigen el actuar de las autoridades y de la sociedad, requiriendo el puntual cumplimiento de las reglas aplicables a la fiscalización de la hacienda pública.

Palabras clave: presupuesto, corrupción, gasto público, fiscalización superior, servidores públicos.

Abstract. The legal environment for the budget exercise of public resources is constitutionally established. The *Informe País 2020*, shows deviations and neglect by institutions and public servants involved in the spending, resulting in manifest corruption. These reflections are based primarily on the *Informe País 2020*, and are complemented by other sources to justify the objective of pointing out breaches of legal regulations, applying the descriptive research method. The results demand the actions of the authorities and society, requiring timely compliance with the rules applicable to the audit of public finances.

Key concepts: budget, public spending, supreme audit, corruption, public servants.

* Profesor del Instituto de Investigaciones en Contaduría, Universidad Veracruzana, México (correo electrónico: rmariani@uv.mx | <https://orcid.org/0000-0002-2706-9695>).

1. Introducción

...Es necesario construir modelos de análisis que permitan corroborar que el aspecto constitucional corresponda a la realidad institucional...

DIEGO VALADÉS

La obra *Sobre el combate a la corrupción en México Informe País, 2020*, coordinada por Mauricio Merino Huerta (2022) en el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) de la Universidad de Guadalajara, constituye un conjunto de evidencias objetivas de indudable valor para contrastar y apreciar, si los recursos públicos están siendo legalmente invertidos y alcanzando las metas y objetivos sociales implícitos en el presupuesto de egresos de la federación (PEF) y su normativa legal aplicable.

Esta investigación, parafraseando a Kelvin W. T., citado por Vázquez A. (2020), posibilita definir y medir, para mejorar y evitar los potenciales desvíos o extravíos que lamentablemente, ocurren en la esfera pública y en los tres niveles de gobierno, que reciben y aplican recursos hacendarios autorizados en el PEF. Medir, nos dice Pablo Rudomin, citado por Lara (2022: 73-74) «[...] ayuda a conocer [...] proporciona datos. Si queremos que tengan sentido, tenemos que interpretarlos [...] para que se conviertan en información [...]».

Precisamente, con la investigación reseñada, *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe País, 2020* (de aquí en adelante *Informe País, 2020*), se dispone con una descripción y puntualización, para verificar y medir, la cuantía o equivalencia del cumplimiento de las atribuciones y consecuentes responsabilidades de los servidores públicos que manejan los recursos presupuestarios, evidenciando decisiones equívocas, ambiguas, confusas y sospechosas, que han derivado en vicios, inmoralidades y escándalos, identificados con un nombre: corrupción.

La corrupción, ha tenido desde Klittgard, diversas definiciones y ubicaciones, que, en el *Informe País, 2020* nos encontramos reiteradamente; sin embargo, se considera conveniente citar un antaño concepto para ubicarnos en el tiempo. Rowland (1998), establece que la corrupción es un «[...] fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer

intereses particulares a cambio de una recompensa [...]» y citando a Senturia y a Pasquino, respectivamente, manifiesta que es «[...] el abuso de poder para obtener un beneficio particular [...]» y además es «[...] un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e ilegítima. Esta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones [...]».

La obra citada *Informe País, 2020*, ha sido presentada en diversas instituciones. El 26 de septiembre en la ciudad de Xalapa, se congregó a varios expositores de la Universidad Veracruzana; del IIRCCC del CUCEA, al efecto, donde tuve el privilegio de ser invitado a participar. Esa distinción, permitió exponer las consideraciones y reflexiones ahora descritas y que son de mi exclusiva responsabilidad. Éstas, tuvieron, por supuesto, como fundamento toral al *Informe País 2020*, pero se complementaron con otras fuentes para mostrar una investigación de aplicación práctica, acorde a lo establecido en la LFPRH (2022) en su artículo 2, fracción LI, al sostener que es un «[...] conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño[...] bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores[...] que permitan conocer el impacto social [...]», y así expresar realidades y evidencias que, al ser verdades, no serán del agrado de quienes se sientan exhibidos. En el caso que nos ocupa, de acuerdo con Merino (2022: 15, 178-189) en el *Informe País, 2020*, se puede subrayar la existencia de casi un millón de datos abiertos consultables, 47 bases de datos, 120 tablas estadísticas con referencias de diez instituciones federales y de 116 indicadores comprendidos en cinco subtemas: los puestos públicos, los recursos públicos presupuestales, las sanciones o penas por el delito de corrupción, la transparencia y los corolarios del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), lo cual lo hace el mayor y mejor repositorio a nivel nacional.

2. Reflexiones y argumentaciones

A continuación, en este apartado y en cinco segmentos, se hace mención de las fundamentales características y reflexiones sobre el gasto público autorizado en el PEF; de los servidores públicos que lo administran; del documento consolidado en que se resumen los resultados de un ejercicio fiscal denominado cuenta pública, que para el caso que nos ocupa es el año 2020; al igual que de la institución que evalúa el cumplimiento y consecuencias de ese gasto y de la Cámara de Diputados, como responsable de supervisarlos y antes, de autorizarlos en su calidad de PEF.

2.1 Advertencias fundamentales concernientes al gasto y a los servidores públicos

Al servidor público se le evalúa por sus resultados, no por sus promesas ni por sus discursos. Servir debe ser un privilegio que requiere cierto grado de especialización y experiencia y no admite, en mi opinión, improvisaciones, por tratarse de recursos públicos, escasos por definición. La denominada «curva de aprendizaje», no debería de existir, pues conlleva un desperdicio inadmisibles de esos recursos, no personales de ese servidor, el cual con su peculio puede hacer lo que le parezca, pero no con aquellos caudales que le han sido confiados. No son tolerables errores ni traspies, pues implican equivocaciones u omisiones, que pueden incidir en daños sociales irreversibles. Por supuesto, menos aceptable es un acto de corrupción, por muy seductora que pudiera llegar a ser. Al servidor público se le debe exigir y evaluar, no sólo por lo que hace, sino cómo lo hizo y por aquello que, siendo su menester, dejó de efectuar por desatención o negligencia.

Desde el punto de vista constitucional, el gasto público está tutelado por los principios de *eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez*, en la consecución de las metas para el que está presupuestado «[...] asegurando al Estado las mejores condiciones[...] en cuanto a *precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes* [...]» para y por lo cual, toda adjudicación de bienes u obra, debería hacerse «[...] mediante convocatoria pública[...]» CPEUM (2022, Art. 134), lo cual, desde hace años, no se respeta ni acata, tal y como se reafirma en párrafos ulteriores, de manera irrefutable.

Si a lo expuesto se le adiciona el artículo 126 constitucional de no efectuar «[...] pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto [...]», se tiene el fundamento normativo adecuado en que se sustenta el *Informe País, 2020*, el cual, desde su inicio, enfatiza que está elaborado: «[...] sobre los instrumentos jurídicos y administrativos diseñados para combatir [...]» la corrupción desde sus causas, esto es, desde el andamiaje institucional, pretendiendo evitar «[...] la captura del Estado [...]» combatir la opacidad, la discrecionalidad, la impunidad y rescatar «[...] la esencia, naturaleza y propósito original de la función pública [...]» (Merino, 2022: 2-7).

Énfasis que viene a representar, en mi opinión, una auténtica *auditoría de legalidad*.

Lo anterior, atendiendo a: «[...] la importancia de las instituciones ya existentes del Estado mexicano dedicadas a esos propósitos[...] sobre la base del estricto cumplimiento de sus atribuciones [...]» y consecuentes facultades, o sea, con «[...] mandatos no[...] debatibles ni optativos[...] que están asentados en el principio de legalidad [...]» por el cual,

«[...] los servidores públicos sólo pueden hacer aquello para lo que están expresamente facultados [...]» Adicionalmente, «[...] el Sistema Nacional Anticorrupción fue concebido como un esquema de coordinación y colaboración [...] orientado a[...] desechar la corrupción [...]» (Merino, 2022: 8-15).

En adición, el artículo 14 sobre la función de fiscalización atiende al objetivo de:

[...] Evaluar los resultados de la gestión financiera[...] que los egresos se ejercieron en los conceptos y partidas autorizados [...] si se cumplió con las disposiciones jurídicas [...] en materia de [...] registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones [...] y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público, (LFRCF, 2021).

Al respecto, es oportuno señalar el origen, procedencia, núcleo, consecuencias y cesación de la documentación que sustente toda decisión de un servidor público, en los tres ámbitos de gobierno, pues la misma sirve de base para la rendición de cuentas, su fiscalización, transparencia y evaluación. Así, los servidores o sujetos obligados deberán acatar lo dispuesto en el artículo 6, fracción v de «[...] preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán [...] la información completa y actualizada sobre [...] los recursos públicos y los indicadores [...]», CPEUM (2022) para estar en condiciones de dictaminar la consecución o no de objetivos y metas programadas.

En complemento con lo anterior, el artículo 12 mandata a los sujetos obligados a: «[...] Mantener los documentos [...] conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación [...]» y que los órganos internos de control (OIC), federal, estatal y municipal, «[...] vigilarán el estricto cumplimiento de esta Ley [...] e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo [...]», LGA (2023), obligatorio desde el año 2019.

Para concluir este apartado sobre el gasto público y los responsables del uso e inversión del mismo, es conveniente preguntar si los OIC, imperativa e inexcusablemente obligados a acatar lo expresado con anterioridad: ¿Lo cumplen? ¿Cuántas auditorías han efectuado? ¿Qué resultados han obtenido? ¿Qué pasa con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y sus similares estatales?

Considero que el desacato, o al menos desprecio y desatención de esta norma, está

propiciando un entorno que, desdichadamente, origina y promueve la corrupción y sus lacras inherentes; además del naufragio u olvido de la memoria institucional.

2.2 La Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación

La CPEUM (2022) mandata en su artículo 74, fracción II, que la Cámara de Diputados posee la facultad exclusiva de «[...] coordinar y evaluar [...] el desempeño de las funciones de la [...]» ASF; sin embargo, no han efectuado una justipreciación objetiva de dicha competencia y ejecución de responsabilidades de la máxima autoridad en materia de fiscalización, según consta en hechos y eventos públicamente ventilados. Cabe destacar la existencia de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la propia Cámara, quien la apoyará, acorde a lo establecido en LFRCF (2021), artículo 4, fracción XXXII y 103 «[...] en el cumplimiento de sus atribuciones [...], [y será la] encargada de vigilar el *estricto cumplimiento* de las funciones a cargo de los servidores públicos de la [...]» ASF.

También, la CPEUM (2022) en su artículo 74, fracción IV otorga a la mencionada Cámara, la atribución de «[...] aprobar anualmente el Presupuesto, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal [...], quien lo enviará, conjuntamente con la propuesta de ingresos que financien y cubran dicho presupuesto, el 8 de septiembre, teniendo para su legalización respectiva, hasta el 15 de noviembre.

La responsabilidad del proceso para definir los ingresos que se convertirán en egresos ya como gasto público en el año fiscal correspondiente, es compartida entre ambos poderes. Pero si quien autoriza es la Cámara y no le da tiempo en el lapso mencionado de efectuar sus análisis para financiar responsablemente las políticas públicas propuestas por el Ejecutivo, debería, en mi opinión, mandar las modificaciones pertinentes y extender dicho intervalo. También, con apoyo en lo ya descrito, posee la potestad de conocer oportunamente las modificaciones y adecuaciones que se hagan durante el ejercicio, para su previa aprobación, y no darse por enterada hasta que la cuenta pública (este concepto se describe en el siguiente apartado 2.2.1) consolidada le sea remitida para la consecuente fiscalización de parte de su ASF.

Mis aseveraciones, son en atención a mejorar y hacer eficiente el proceso presupuestal para no incurrir en la inadecuada sucesión y simple proyección de datos que, anual-

mente, se formulan. Además, con sus facultades al respecto, la Cámara de Diputados, bien podría aplicar el viejo aforismo de: ¡Quien puede lo más, puede lo menos!

2.2.1 La cuenta pública. El informe consolidado llamado cuenta pública, deberá atender lo indicado en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y cumplir con lo advertido en su título cuarto denominado de la Información Financiera Gubernamental y la cuenta pública en sus artículos del 44 al 55, LGCG (2018).

También el artículo 74 constitucional, otorga a la Cámara la facultad de revisar y evaluar la cuenta pública en lo que respecta a «[...] los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de [...] objetivos [...]», CPEUM (2022). Al efecto, por gestión financiera, se entenderán «[...] las acciones, tareas y procesos que [...] realizan las entidades fiscalizadas para captar, recaudar u obtener recursos públicos [...]», acorde al artículo 4, fracción XVII, LFRCF (2021). Si del examen realizado por la ASF surgieran «[...] discrepancias entre [...] los ingresos o los egresos, con [...] los conceptos y [...] partidas respectivas o no existiera *exactitud o justificación* [...] se determinarán las responsabilidades [...]» tal y como se precisa en el mencionado artículo 74, fracción VI CPEUM (2022).

El énfasis resaltado en cursivas, sirve para llamar la atención en el siguiente párrafo del *Informe País, 2020*: «[...] el Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares, por 35 534 millones [...] debido a que no tuvo presupuesto aprobado [...] es decir, fueron añadidos [...] por decisión del Ejecutivo sin pasar por la anuencia del Legislativo [...] y hoy, es imposible saber algo más preciso sobre su utilización [...]», Al respecto, la ASF en su auditoría de cumplimiento 379-DE, auditó el 99.9 por ciento, y determino 7 550 millones «[...] pendientes de aclarar. Los principales incumplimientos [...] transferir recursos a personas [...] de entre dos y diecisiete años [...] no acreditar [...] la entrega de apoyos financieros a veintidos beneficiarios y [...] la no existencia de mecanismos de control [...]». Por lo anterior, la ASF emitió «[...] tres recomendaciones, cinco promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria y 3 pliegos de observaciones [...]» (Merino coord., 2022: 54-55).

En mi opinión, son de destacar, al menos, las siguientes situaciones:

Las sanciones nimias que definió la ASF,

Desacato a la Constitución,

Tamaño absurdo de la «muestra»,
Violación en las edades de beneficiarios,
Ausente resarcimiento de recursos públicos,
Nulos «controles» internos, y
Manifiestos actos de corrupción

Cabe aclarar, en lo revisado por la ASF, lo que utiliza como una *muestra*. Una muestra, para efectos estadísticos es una porción, una selección o una representación, que sirve para exteriorizar o determinar una opinión sobre los elementos o conjunto sujeto a estudio o en análisis, pero en el ejemplo aludido antes, la muestra fue de 99.9%, casi el total y no una fracción, indicativo o guía, lo cual se enfatiza en otros casos contenidos en el *Informe País, 2020*.

2.2.2 ¿Y las demás desviaciones constitucionales y legales? Ni la ASF, ni la Comisión de Vigilancia, ni su Unidad de Evaluación y Control, ni el pleno de la Cámara de Diputados, hicieron nada. Esa omisión puede o debe catalogarse como incumplimiento de un deber legal y ello ameritaría una sanción legal por desatención e indolencia.

Al respecto, Merino M. (2022) afirma:

[...] Uno de los errores más cometidos en México es confundir la promulgación de una ley con su cumplimiento [...] como si su sola existencia bastara para cambiar [...] la realidad [...] ser el país de los derechos escritos y de las leyes magníficas, que no se cumplen [...] son ejercicios [...] literarios[...].

¡Es cierto! Coincido que aún hay muchos ejemplos de incumplimientos, desdenes y ultrajes a las normas legalmente aprobadas y aplicables a la gestión financiera y/o hacendaria. Del *Informe País, 2020*, en análisis, se destaca lo siguiente:

[...] Gran parte de los hallazgos [...] no son exclusivos del ejercicio [...] 2020 [...] las mismas fallas, los mismos problemas y las áreas de riesgo ya conocidas se repiten cada año. Esto, a pesar de las recomendaciones que emite la ASF [...] y de la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción [...] (Merino, 2022: 160).

2.2.3 *¿Y qué ha hecho la ASF con sus facultades superiores?* La ASF, en un afán de justificación, según mi percepción, o quizá, para blindarse, replica y argumenta: «[...] resultaba urgente transparentar las contrataciones realizadas [...] y que se requería fortalecer la política [...] en materia de contrataciones [...]» consolidadas, pues en el año 2020, 79% de estas, fueron por adjudicación directa «[...] en franca vulneración del Artículo 134 constitucional».

La ASF continúa en sus propuestas de

[...] Impulsar reformas legislativas para regular esas zonas de riesgo [...] fortalecer la participación del Poder Legislativo en el seguimiento del PEF para constituirse en un contrapeso efectivo de las modificaciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cosa que sigue sin suceder [...]» (Merino, 2022: 160-162).

Dicha propuesta-sugerencia es una invitación, pues el multicitado artículo 74, fracción VI, constitucional determina: la «[...] Cámara de Diputados [...], [quien] evaluará el desempeño de la ASF y [...] le podrá requerir información sobre los avances de sus trabajos de fiscalización [...]» CPEUM (2022) y no al revés, pero el problema estriba en que ni una ni otra han satisfecho sus atribuciones de forma adecuada, eficaz y oportuna. Ésta, es mi opinión, y no del *Informe País 2020*, pero sí es el repositorio que resulta útil para corroborar las aseveraciones o juicios personales hechas en la página anterior.

En pocas palabras, por su jerarquía intrínseca en el combate a la corrupción y a la rendición de cuentas, se insiste en la interrelación de la Cámara de Diputados y la ASF, pues la primera evalúa a la segunda y ésta, sólo recomienda, pero ambas no han hecho mayor cosa para remediar las persistentes anomalías señaladas, por lo que debiera advertirse su reincidencia y sancionar legalmente a los servidores públicos que incumplen con los preceptos normativos indicados; entre ellos, pueden destacarse a los mismos legisladores y a los representantes de la ASF.

Conviene recordar al respecto, lo expresado por Pérez Tamayo, citado en Lara (2022: 23)

[...] La medición correcta de los fenómenos que ocurren en la realidad y el manejo matemático de los datos cuantitativos así obtenidos constituyen uno de los cimientos en que está construida la

ciencia, pero no es el único, y en ciertas disciplinas ni siquiera es el más importante. La información cualitativa también es fundamental [...] y hay muchos aspectos de la realidad que no son susceptibles de análisis matemático.

2.3 La función de fiscalización superior

La función de la fiscalización superior¹ con base en la cuenta pública del año fiscal correspondiente, comprende:

[...] La gestión financiera de las entidades fiscalizadas para comprobar el cumplimiento de [...] la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos y demás disposiciones legales [...] en [...] ingresos y gastos públicos [...] deuda pública [...] manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos [...] así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir» (artículo 2, fracción I, LFRCF (2021) en la mencionada cuenta pública.

En conjunción con el entorno legal referente a la transparencia, rendición de cuentas y evaluación de resultados mediante indicadores, la función de fiscalización complementa el círculo, el cual pudiendo ser virtuoso, ha quedado muy lejos de lograr su principal cometido: erradicar el cáncer de la corrupción y sus indeseables consecuencias sociales y hacendarias.

Los principios constitucionales de la fiscalización son cuatro: «[...] legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad [...]» (artículo 79, CPEUM, 2022), los cuales se explican por sí mismos, comentándose exclusivamente ahora el segundo. La calificación de definitividad conlleva el hecho de que es la ASF, quien en ejercicio de su autonomía técnica y de gestión, funciona y resuelve de manera concluyente los asuntos presentados como pendientes de aclarar o solventar en su Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior,² respecto de la cuenta pública de un determinado año fiscal

.....

¹ Para abundar en la función de fiscalización y la gestión financiera, pueden consultarse los artículos 4a, fracción XVI y XVII y 14 de la LFRCF.

² Las observaciones de la ASF, acorde a lo indicado en el artículo 15 de la LFRCF, pueden ser acciones, previsiones y recomendaciones. En la primera categoría, existen solicitudes aclaratorias,

o por una denuncia presentada para su investigación y dictamen, como un apoyo a la revisión encomendada a la Cámara de Diputados, artículo 79, CPEUM (2022). De ahí se desprende la denominación de *fiscalización superior*, puesto que la ASF tiene la última palabra y por ende es quien decide, poseyendo la *definitividad* de todo asunto, al menos en el ámbito administrativo y no en el judicial.³

No obstante, la jerarquía de la Constitución, existen discrepancias en las Constituciones de varios estados de la república, respecto a los principios indicados para la función de fiscalización. Éstos, se limitan a tres para las Entidades de Fiscalización Locales (ENFIS) «[...] legalidad, imparcialidad y confiabilidad [...]» (artículo 116, fracción II CPEUM, 2022), pero localmente, declaran la existencia de los cuatro principios.

Ahora bien, acatando la LFRCF, sí se destaca la obligación que tiene la ASF de fiscalizar «[...] en coordinación con las [...] (ENFIS) o de manera directa, las participaciones federales [...]» (artículo 79, fracción I CPEUM, 2022 y artículo 4, fracción XII LFRCF, 2021), aun teniendo la opción de efectuar su revisión llanamente, el artículo 113 constitucional, le exige una armonía y relación o enlace, al declarar la existencia del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como: [...] la instancia de *coordinación* entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y [...] corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos [...], pues el titular de la ASF, forma parte del comité coordinador del SNA, al que le corresponde determinar «[...] mecanismos de *coordinación con los sistemas locales* [...] [las] bases y principios para la efectiva *coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control* de los recursos públicos [...]» (CPEUM, 2022).⁴

Por si fuesen pocos los argumentos esgrimidos hasta ahora en pro de la coordinación de esta función fiscalizadora, se destacan en seguida, las siguientes facultades de las legislaturas estatales «[...] aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y

.....
pliegos e informes varios, así como promociones fiscales o de responsabilidad, hasta denuncias de hechos. En ampliación, puede consultarse el artículo 33 y subsecuentes de la ley citada.

³ De tener el lector duda sobre esta jerarquía, se recomienda revisar el artículo 17 de la LFRCF.

⁴ En extensión, puede consultarse la fracción XX del artículo 17 así como los numerales 24 y 51 de la LFRCF.

fiscalizarán sus cuentas públicas [...]» (artículo 115, fracción IV CPEUM, 2022), lo cual tampoco es tomado en consideración, pues «[...] la ASF no registró esfuerzos de coordinación con las entidades locales para la fiscalización de recursos federales [...] el último convenio publicado en el DOF, se registró el 13 de abril de 2017 [...]» (Merino, 2022: 126).

Las citas anteriores evidencian la ausencia plena de coordinación, coherencia y conexión en la aplicación de la función fiscalizadora analizada, no obstante, su falta de resultados eficaces, confirmadas con las evidencias presentes en el *Informe País 2020*. Al respecto, se sostiene la existencia de: «[...] zonas de opacidad, incertidumbre y discrecionalidad con respecto al uso y destino de los recursos públicos [...] donde el presupuesto puede ser utilizado sin sujetarse a la normatividad [...] que pueden mover, modificar o reasignar gastos públicos sin candados ni contrapesos [...]» o bien, en cuanto al respeto de transparentar la información pública «[...] México todavía está lejos de haber consolidado un sistema de información articulado y coherente, sobre las acciones emprendidas para combatir la corrupción en el país [...]», lo considerado con «[...] respecto a la calidad de la información [...] para la integración y revisión de la cuenta pública 2020 [...] encontramos deficiencias relevantes [...]» En lo concerniente a los puestos públicos, se manifiesta «[...] la gran mayoría de las personas que ocupan plazas de la administración [...] son reclutadas, designadas, ascendidas y separadas por criterios que no corresponden a la idoneidad [...]» y para no extender demasiado estas realidades, se cita el hecho «[...] el presupuesto público del país sigue siendo presa de la captura [...]» (Merino., 2022: 97, 150, 156, 159 y 163).

2.3.1 *¿Por qué será esta actitud de la ASF?* Con la cortesía debida, pero con la autoridad que me confiere mi ciudadanía, declaro como una desconsideración de la ASF:

- a) Su actitud insolente y descortés con los congresos locales y sus ENFIS;
- b) Su inconveniencia y temeridad de no cumplir con los cometidos del comité coordinador del SNA;
- c) El incuestionable hecho de la persistencia de conductas equívocas y antiéticas citadas, demuestran que la ASF no desea, aunque la necesite, la colaboración de las ENFIS y demás autoridades involucradas en la tarea fiscalizadora.

¿Será acaso por el afán de hacer una demostración de su superioridad y definitividad?
¡Que grave! Esas manifestaciones la están llevando a una indeseable centralización de la

función de fiscalización, que podría derivar en la concentración del mando, facultades y atribuciones, en una sola persona o institución que, por lo mismo, puede alcanzar una actitud soberbia de poder.

3. *La Secretaría de la Función Pública:*

CompraNet y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En la gestión y evaluación del gasto público también participan la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental mejor conocido como CompraNet⁵ y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cada una con las atribuciones estipuladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.1 ¿Por qué la SFP y CompraNet? ¿Por qué la SHCP?

La respuesta es simple, como se reconoce en el contenido del *Informe País, 2020*, pues en CompraNet se almacenan las contrataciones gubernamentales. Por ello, el sistema debería registrar, precisa y puntualmente, los datos necesarios para informar sobre la aplicación y uso del gasto público en los rubros indicados en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) para cumplir con sus ordenamientos y garantizar una real y no hechiza transparencia en la gestión financiera, haciendo factible su supervisión por las instancias facultadas para ello.

CompraNet es entonces el medio en el cual se registra y presenta la información relacionada con las adquisiciones y obras públicas financiadas con los recursos públicos autorizados en el PEF. Si se descuenta al total de ese PEF el gasto comprometido en años previos para infraestructura productiva, así como los montos del ejercicio fiscal presente destinados al gasto público corriente destinado al pago de salarios y renglones complementarios, más el pago y servicio de la deuda, la diferencia será destinada fundamentalmente a obras y adquisiciones, pero tal y como lo mandata el artículo 134 constitucional y sus principios antes expuestos.

.....

⁵ CompraNet es el sistema electrónico de información pública gubernamental en materia de contrataciones públicas y de uso obligado para los sujetos señalados en el artículo 1 de la LAASSP y la LOPSRM.

He ahí la trascendencia y alcance significativo del sistema CompraNet para combatir la corrupción y promover la transparencia, en conjunción con una real y auténtica rendición de cuentas de los sujetos obligados.

En el *Informe País, 2020* se mencionan cifras y testimonios de ese año, pero lamentablemente, siguen teniendo vigencia en 2022, evidenciando el estar frente a una situación permitida por la ASF, la SFP y SHCP, las cuales pudieron haber previsto y controlado.

Un estudio concurrente con la omisión anterior, fue realizado por Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) el cual hace referencia al comportamiento de los contratos y adquisiciones del gobierno federal en el tercer trimestre del año 2022, en específico, lo acontecido en el periodo del 15 de julio al 1 de agosto, cuando CompraNet, como plataforma informativa, estuvo fuera de servicio por primera vez en veinticinco años, dejando desatendido el derecho humano de acceso a la información pública.

Conviene aludir a los cambios realizados por la actual administración pública federal con relación al tema central de este estudio, haciendo énfasis a lo referido en los diarios oficiales de la federación (DOF), respecto a las publicaciones de las modificaciones o supresión de oficialías mayores en las secretarías del Poder Ejecutivo⁶ y lo concerniente a CompraNet, porque pueden darse confusiones en cuanto a su ubicación y facultades. Los DOF tienen fecha de: 30 de noviembre de 2018; 10 de abril de 2020, 20 y 26 de julio de 2022, referidos con motivo de la suspensión de la plataforma CompraNet.

Durante más de 20 años fue responsabilidad de la SFP el manejo de CompraNet, ahora es responsabilidad de la SHCP mediante su oficialía mayor, de acuerdo con el artículo 31, fracciones XXV-XVIII, LOAPF (2022). Por lo mismo, el 1 de agosto de 2022, la Unidad de Política de Contrataciones Públicas dependiente de dicha oficialía, suscribió el Oficio OM/UPCP/086/2022 para reanudar la plataforma CompraNet, dirigida a oficiales mayores y titulares de las unidades de administración y finanzas en las dependencias y entidades de la administración pública federal, entidades federativas, municipios, alcaldías y entes públicos quienes son usuarios.

La SHCP reportó entre: «[...] el 15 [...] y el 28 de julio la realización de 214 licitaciones públicas por [...] 14 mil millones de pesos [...]», sólo en adquisiciones, monto por

.....

⁶ Ahora, sólo las secretarías de SHCP, SEDENA y SEMAR cuentan con oficialía mayor. Véase artículo 20, 31 fracción XXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

demás trascendente, aunado a los datos observados «[...] en el período de suspensión de CompraNet hubo 4 966 contratos [...] 200 por obras y 4 698 de adquisiciones [...] por 12 517 millones [...] un promedio de 275 contratos cada día y un monto promedio de más de 736 millones [...] lo que significa que hay información pendiente según las cifras oficiales [...]» (citado en el estudio de MCCI, 2022).

La vaguedad de esta «información oficial» junto con su imprecisión, genera confusión e incertidumbre por originarse en la SHCP y por estar legalmente involucrada la SFP. Es de esperar en el futuro inmediato, que la ASF cumpla puntual e integralmente con sus atribuciones y consecuentes responsabilidades de fiscalización y atienda esas irregularidades de incumplimiento legal, tanto las observadas anteriormente como las siguientes:

[...] 8 de cada 10 contratos son por adjudicación directa y 1 [...] por licitación pública [...] tendencia [...] semejante a la de sexenios previos [...] 48 de cada 100 pesos se han gastado por licitación pública mientras que 37 [...] son mediante procedimientos de excepción [...] contratos con empresas que tienen historial de incumplimiento y sobrecostos en obras [...] con irregularidades documentadas [...] a pesar de tener antecedentes de violaciones a la ley [...] proporcionó información falsa en [...] cumplimiento de obligaciones fiscales [...] inhabilitadas que utilizan una segunda empresa para tener contratos [...] con los mismos socios y la misma operación [...] la información en la plataforma presenta irregularidades [...] información contradictoria hasta fallas sistemáticas de captura [...] y en la continua tendencia de ciertas dependencias de abusar de los procedimientos excepcionales (MCCI, 2022).

Las anteriores indagaciones, bien pueden aunarse a las observaciones destacadas en el *Informe País, 2020*.

Las circunstancias nos obligan a preguntar ¿De quién es entonces la responsabilidad de operar CompraNet y su contenido? Esta es una más de las evidencias que hacen de lado y eluden, en la práctica, lo establecido en las leyes, acentuando las conclusiones del *Informe País 2020*. Es conveniente asentar que ni la LAASSP ni la LOPSRM se han actualizado, pues la atribución del sistema CompraNet ya es parte de la SHCP y no de la SFP, haciéndose evidente en los artículos 2, fracción II y el 21 de la LAASSP y el artículo 2, fracción II y el 22 de la LOPSRM.

3.2 ¿Acaso la ASF ha detectado y sancionado lo correspondiente?

Las situaciones mencionadas confirman y subrayan varias de las aseveraciones hechas en el *Informe País, 2020*, por ejemplo: «[...] se hace evidente [...] la existencia de [...] un conjunto de deficiencias para hacer efectiva la imposición de sanciones cuando se han cometido actos de corrupción [...]», aunado a:

[...] la fragmentación de esfuerzos entre las instituciones que participan en el comité coordinador del SNA (como son los casos de la propia ASF y de la SFP) sigue diluyendo la capacidad del estado para evitar y sancionar los actos de corrupción [...] hemos constatado que no hay correspondencia ni claridad entre los datos que se producen por ellas [...] encontramos inconsistencias [...] No hay [...] una política articulada y homogénea para el registro de y el seguimiento de los expedientes [...]» (Merino coord, 2022: 164-165).

Quizá la aseveración de mayor preocupación en el combate a la corrupción sea la confirmación realizada por los investigadores del *Informe País, 2020*, al afirmar: «[...] Entre [...] los sujetos obligados con mayores reservas de información fueron [...] la SFP [...] y la ASF [...]» (Merino, 2022: 168). En otras palabras, quienes debiendo ser ejemplo de ímpolutos, virtuosos e intachables, reflejan un distanciamiento de sus atribuciones y consecuentes responsabilidades.

Pero existen otras anomalías en contra del cumplimiento de los principios constitucionales pendientes de atender, por ejemplo: «[...] la información pública todavía no se asume como un patrimonio colectivo y abierto por quienes la producen, la utilizan y la distribuyen: la información sigue siendo presa de captura y resistencia [...]» que se ve perfeccionada con «[...] a todas luces, la calidad, la accesibilidad y la oportunidad de la información sigue siendo un desafío fundamental para la rendición de cuentas en México [...]».

Otro hallazgo del informe enfatiza: «[...] México no carece de normas o de instituciones para combatir la corrupción [...] sin embargo, su implementación ha sido deficiente [...] simulación en el cumplimiento [...] para erradicar la captura de puestos, los presupuestos y la información pública [...]» (Merino, 2022: 170-173).

A modo de conclusión

Para cerrar estas reflexiones, hago propias las advertencias y ponderaciones del *Informe País, 2020*, sustentadas en las tablas y bases de datos descritas en su anexo estadístico donde se afirma: «[...] sobre la necesidad de advertir y documentar la causa primigenia de la corrupción, que identificamos como la apropiación abusiva de lo público [...] en detrimento [...] de la sociedad [...]». Se han «[...] identificado [...] los procesos [...] que permiten la captura de los puestos, los presupuestos y la información pública [...]». Además, «[...] México no carece de normas e instituciones para combatir la corrupción. Por el contrario [...] diversas reformas constitucionales y [...] leyes [...] que [...] conforman ya un andamiaje institucional más que suficiente para honrar ese objetivo. Sin embargo, su implementación ha sido deficiente [...]» (Merino, 2022: 172, 176-193).

A lo cual añado la necesidad de cumplir y acatar esas normas completamente, pues al disponer en este repositorio excelente del conocimiento de incumplimientos, violaciones e infracciones, hace falta en consecuencia, que las autoridades hagan cumplir a los servidores públicos con sus obligaciones implícitas en las leyes.

Hagamos que nuestra valoración al cumplimiento del entramado jurídico sea real y oportuno para que las instituciones no prescindan de la medición social de los resultados del ejercicio en la aplicación de los recursos públicos.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018, 30 de enero). *Ley General de Contabilidad Gubernamental [LGCG]*. Diario Oficial de la Federación https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf
- (2021, 20 de mayo). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación [LFRCF]*. Diario Oficial de la Federación https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF_200521.pdf
- (2022, 18 de noviembre). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]*. Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- (2022, 11 de octubre). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria [LFPRH]*. Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

- (2022, 9 de septiembre). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [LOAPF]*. Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>
- (2023, 19 de enero). *Ley General de Archivos [LGA]*. Diario Oficial de la Federación <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGA.pdf>
- Gobierno de México (s.f.). *CompraNet: ¿Qué hacemos?* <https://www.gob.mx/compranet/que-hacemos#:~:text=CompraNet%2oes%2oel%2osistema%2oelectr%C3%B3nico,P%C3%BAblicas%2oy%2oServicios%2oRelacionados%2ocon>
- Lara, L.F. (2022). *Medir para saber: Una aproximación multidisciplinaria a la medida*. México: El Colegio Nacional.
- Merino, M. (coord.) (2022). *Sobre el combate a la corrupción en México informe país, 2020*. Universidad de Guadalajara-CUCEA. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción https://combatealacorrupcion.mx/wp-content/uploads/Sobre-el-combate-a-la-corrupcion-en-Mexico-2020_Reporte-completo-1.pdf
- (2022). «Una vasta campaña de afiliación». *El Universal* (31 de octubre) <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/mauricio-merino/una-vasta-campana-de-afiliacion>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad [MCCI] (noviembre 1, 2022). «Más irregularidades en las compras del gobierno y la caída de CompraNet». Investigaciones. <https://contralacorrupcion.mx/nuestro-dinero/mas-irregularidades-en-las-compras-del-gobierno-y-la-caida-de-compranet/>
- Rowland, M. (1998). *Visión contemporánea de la corrupción. La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*. Buenos Aires, Argentina <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5005/18.pdf>
- Vázquez, A. (2020). «Meps2: Lo que no se define no se puede medir». PrevenBlog. <https://prevencontrol.com/prevenblog/lo-que-no-se-define-no-se-puede-medir/#:~:text=%E2%80%9CLO%2oque%2ono%2ose%2odefine,sus%2oaportes%2oa%2ola%2of%C3%ADsica.>

Una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad para el combate a la corrupción como problema perverso (*wicked problem*)

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO*

Recibido: 11 de septiembre de 2022. Aceptado: 3 de enero de 2023.

Resumen. La idea central que desarrollamos en este artículo está relacionada con la corrupción como un problema perverso (*wicked problem*). Estos problemas son encontrados en múltiples dominios de la política y su definición involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre varios grupos de actores interesados, por lo que para su tratamiento y combate se requieren precisar herramientas vinculadas con los desarrollos contemporáneos de una gestión pública que construya confianza y legitimidades política, técnica, social y ética para gestionar la capacidad de gobernanza colaborativa. En este sentido, proponemos una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad.

Palabras clave: problemas perversos, corrupción, administración pública, Post-Nueva gestión pública, participación colaborativa, sistema nacional anticorrupción.

Abstract. The central idea that we develop in this article is related to corruption as a wicked problem (*wicked problem*). These problems are found in multiple domains of politics and their definition involves conflicting interests and divergent perceptions among various groups of interested actors, so for their treatment and combat it is necessary to specify tools linked to contemporary developments of a public administration that builds trust and political, technical, social and ethical legitimacy to manage the collaborative governance capacity. In this sense, we propose a work agenda from the Public Administration and society.

*Profesor Investigador de El Colegio de Jalisco, México (correo electrónico: freddy.marinez@coljal.edu.mx | <https://orcid.org/0000-0001-7217-6249>).

Keywords: wicked problems, corruption, public administration, post-new public management, collaborative participation, national anti-corruption system.

1. *¿Por qué la corrupción es un problema perverso?*

Head y Alford (2015) afirman que en los sistemas políticos democráticos, los problemas de política surgen en ámbitos políticos y en diversos contextos institucionales. Estos influyen en cómo se debaten los problemas y cómo se resuelven. La toma de decisiones sobre políticas se estructura a través de procesos organizacionales que reflejan arreglos institucionales con rutinas e historia compartida. Por otro lado, Zittoun (2017) cuando expone el enfoque pragmático de la acción pública, estima que analizar es domesticar problemas «salvajes» con la intención de hacerlos manejables, por lo que afirma que una acción pública no es solamente formular una propuesta de solución a un problema público, es preciso interesarse en la manera como los actores proceden para definir las soluciones que proponen, asociar problemas con éstas y desarrollar análisis racionalizadores.

Por un lado, el problema está asociado a una causa, y por otro, la solución está asociada a una consecuencia. Esta doble labor permite entonces crear un entronque sencillo y lógico entre una causa y la consecuencia de la solución, la cual, por asociación indirecta, permite establecer una relación causal entre un problema y una solución (Zittoun, 2017: 32).

Dado que la base de estructuración de una política pública es su firmamento normativo y su universo informativo y científico-técnico (Aguilar Villanueva, 2009), la definición del problema de corrupción como un problema complejo y perverso de política, involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre diversos grupos. Los desacuerdos sobre este problema llamado corrupción surgen de muchos factores, incluidos los intereses materiales, los valores socioculturales y la (des)confianza política. En este sentido, Head (2022) al analizar los problemas perversos de política pública incorpora un marco de problemas, conocimiento e intereses clave para entender las definiciones y percepciones a objeto de influir en cómo se desarrollan los debates políticos. Este marco, a lo que hace referencia Head, se refiere a cómo se define y presenta un tema o problema en audiencias más amplias como parte del proceso de establecimiento de prioridades de agendas políticas. «El marco del problema se trata de cómo los actores intentan persua-

dir a otros ciudadanos y tomadores de decisiones sobre la naturaleza y el significado del tema en discusión ya que existen diferentes historias que tienden a surgir sobre las causas y la gravedad de los problemas, y por lo tanto, las acciones preferidas para abordarlos» (Head; 2022: 9). Schön y Rein (1994, citado por Head, 2022); consideran que el marco no es más que «una forma de seleccionar, organizar, interpretar y hacer sentido de una realidad compleja a objeto de proporcionar guías para conocer, analizar, persuadir y actuar» (Head, 2022: 9).

La corrupción se ubica como un problema contemporáneo y que se ha desatado ampliamente por todos los países del mundo y ha permeado las instituciones y organizaciones públicas democráticas, desactivando los mecanismos existentes de rendición de cuentas y de transparencia, mismos que han sido diseñados para garantizar el derecho a la información pública, la ética pública y la fiscalización, así como sus diseños de sanción (Mariñez Navarro, 2019). Afirmamos por tanto, que además de que la corrupción es un problema perverso, es a su vez un *conjunto de problemas perversos* ya que son resistentes a soluciones debido a que presenta interdependencias de múltiples niveles y dinámicas sociales complejas. «Los problemas perversos generalmente se consideran asociados al pluralismo social (múltiples intereses y valores de las partes interesadas); a la complejidad institucional (el contexto de cooperación interinstitucional y gobernanza multinivel), y a la incertidumbre científica (fragmentación y lagunas en el conocimiento fiable)» (Head y Alford, 2015: 716). Es la razón por la cual Daviter (2019) ve estos problemas como un desafío analítico, identificando los cuatro desafíos siguientes. El primero es la *complejidad sistémica*. Los problemas perversos carecen de una raíz causal única o un punto de origen claro. Tanto las causas como los síntomas del problema están conectados a una multitud de factores interdependientes. Son inmensos y diversos problemas interconectados, difícil de identificar. El segundo desafío es el uso de *múltiples marcos de problemas* para comprender la naturaleza del problema por lo que no existe una definición consensuada del mismo. Las definiciones de éste son en sí mismas poco claras o cuestionadas, generando que la identificación de las causas y los síntomas dependen de la perspectiva analítica utilizada. El tercer desafío lo constituye lo que este autor denomina el *conocimiento cuestionado*. Parte que la base de conocimiento potencialmente relevante en sí misma es débil, fragmentada o cuestionada. Y el último desafío se relaciona con los *estándares evaluativos* que son poco claros, por lo que hay desacuerdo o confusión sobre qué criterios se deben

utilizar para evaluar soluciones políticas alternativas, especialmente si tanto los medios como los fines de la política están en disputa.

De esta manera, podemos precisar, basado en el trabajo de Rittel y Webber (1973), que los problemas perversos son problemas sociales complejos y difíciles de definir y por lo tanto, inherentemente resistentes a una solución acordada. Estos mismos autores identificaron diez características principales de estos tipos de problemas entre los que destacamos tres para el caso de la corrupción dado a sus formas de manifestarse: «todo problema perverso puede considerarse síntoma de otro problema; la existencia de discrepancias que representa un problema perverso puede ser explicado de muchas maneras y; la solución de un problema perverso no tiene reglas estandarizadas de solución» (Rittel y Webber; 1973: 160-167).

La comprensión de estos problemas cambia con cada intento de generar una solución. A diferencia de los problemas simples que tienen soluciones claras, los problemas perversos son difíciles de resolver por la falta de consenso sobre su formulación, así como de sus soluciones y de su tratamiento. La corrupción la identificamos como un problema perverso, o como un conjunto de problemas perversos, puesto que su naturaleza y soluciones están abiertas a interpretación y juicios de valor y su combate reside en un sistema complejo con nociones contrapuestas del «bien público» (desde la sociedad, desde el gobierno, desde el sector privado, etc).

Termer *et al.* (2015), argumentan algunas estrategias de acción para el tratamiento de estos tipos de problemas perversos, enmarcada desde la gobernanza, en dos dimensiones:

1. Observar la perversidad de los problemas; y
2. habilitar las condiciones del sistema de gobernanza en el que operan los actores para hacer frente a estos problemas. Insisten estos autores en que la observación, la actuación y la habilitación son aspectos que se refuerzan mutuamente para tratar con la complejidad de estos problemas, y en tal sentido, articulan tres preguntas fundamentales:
 - a) ¿Cómo observan y analizan los actores la perversidad de los problemas sociales de una manera significativa, y qué modos de observación están disponibles para ellos?
 - b) ¿Qué estrategias de acción se podrían desarrollar para manejar la perversidad de los problemas?
 - c) ¿Qué condiciones relacionadas con el sistema de gobernanza permiten modos significativos de observar?

La interrelación de estas tres preguntas lleva a estos autores a descifrar el concepto de capacidad de gobernanza.

Definimos la capacidad de gobernanza como la capacidad de los hacedores de políticas para observar los problemas perversos y actuar en consecuencia, y por ende, la capacidad del gobierno que permita tal observación y actuación. Por lo tanto, argumentamos que cada capacidad debe incluir las tres dimensiones antes mencionadas: la observación, la actuación y la habilitación (Termer *et al.*, 2015: 683-684).

Son cuatro capacidades de gobernanza que estos autores identifican: reflexividad, resiliencia, capacidad de respuesta y revitalización; en el que se incorpora en cada una destrezas, repertorios, compromiso y preparación.

Los problemas perversos son encontrados en múltiples dominios de política como la gestión del agua, las pandemias, la planificación espacial, la silvicultura, la política exterior, los problemas ambientales, la agricultura, el cambio climático, la inmigración, la integración, la violencia y la inseguridad pública (Termeer *et al.*, 2015). Y a nuestra manera de ver también la corrupción y sus redes.

Revisando la definición de corrupción, ésta podría considerarse un problema perverso por su ambigüedad en su definición, por ser un concepto interdependiente dado a las dinámicas sociales que impacta, los actores que intervienen, por sus múltiples causas y consecuencias, y porque ha habido deficiencias de la gestión pública para tratar este problema. Por ejemplo, Rose-Ackerman (1999), ha venido insistiendo que la corrupción es un síntoma de que algo ha fallado en la gestión del Estado, del gobierno y de la administración pública. Además, la corrupción es un freno a la voz de los ciudadanos, es decir, a la participación, ya que inhibe la relación de estos con los funcionarios públicos.

Al hacer referencia a la corrupción nos ubicamos en el espacio público relacional donde se encuentran las causas y efectos como un proceso de tensión donde los actores involucrados se debaten por un lado, entre el interés público y el interés privado (corrupción vs legalidad), y por el otro, entre la capacidad de la gestión y la ilegitimidad-impotencia-incompetencia-ineficiencia-insuficiencia. De esta manera, este proceso de tensión suele ser visto como abuso del poder público para beneficio privado, por lo que no es más que un juego de redes que engendra más corrupción. Y esto se manifiesta mediante las diversas formas de expresarse este flagelo, que han impedido el desarrollo tanto democrático como económico, así como el bienestar de los ciudadanos con el resultado de ins-

tituciones y una ética e integridad públicas malogradas: soborno, malversación de fondos, tráfico de influencia, conflicto de interés, lavado de dinero, mal uso de información privilegiada, nepotismo, extorsión, fraude, obstrucción de la justicia, violaciones de las regulaciones financieras y políticas e incluso impunidad como mal ejercicio del derecho.

Transparency International, organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, es dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. El desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la conciencia global es uno de los elementos principales de la misión continua de esta organización. El índice de percepción de la corrupción (publicación periódica de esta institución), ha venido definiendo la corrupción como el uso indebido del poder público para beneficio privado, por lo que ésta sería entonces un fenómeno nocivo, vasto, diverso y global cuyos agentes pertenecen al sector público como a las empresas privadas. No se refiere al simple saqueo del patrimonio del Estado. La corrupción incluye el ofrecimiento y la recepción de sobornos; la malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos; la subvaluación o la hipervaluación de precios; los escándalos políticos o financieros; el fraude electoral; sobornos a periodistas, la compra de información en medios de comunicación masivos o la infiltración de agentes para obtener información y beneficios concomitantes; el tráfico de influencias y otras transgresiones; el financiamiento ilegal de partidos políticos; el uso de la fuerza pública en apoyo de dudosas decisiones judiciales; las sentencias parcializadas de los jueces; favores indebidos o sueldos exagerados de amistades, a pesar de su incapacidad (www.transparency.org/cpi).

Por otro lado, Arellano Gault (2014) se ha encargado de investigar la corrupción como proceso organizacional, en el que identifica cómo las rutinas, procesos y estructuras de socialización propias de la arena de las organizaciones pueden llevar justamente a las personas a caer en un juego de corrupción, así, ésta se genera y florece en el mundo de las relaciones sociales, donde los individuos, su agencia, su comportamiento, están íntimamente vinculados y afectados por las interacciones y contextos donde se mueven y construyen su propia imagen y voluntad.

Desde la organización, la corrupción se puede observar de dos maneras. Una organización con individuos corruptos; es decir, cuando una parte de los individuos de una organización se aprovechan para obtener beneficios ilegales o no éticos. O una organiza-

ción corrupta; es decir, no sólo hay algunos individuos que han entrado en una relación de corrupción, sino que la organización misma ha creado reglas, normas y estructuras escondidas, subterráneas evidentemente, prácticas organizacionales que hacen de la corrupción un acto normal, y donde un grupo o varios actúan no éticamente en beneficio de la organización. Son dos maneras diferentes de ver a la corrupción (Arellano Gault, 2014: 71-72).

Para Merino (2021), la corrupción es la apropiación ilegítima de lo público, porque supone la existencia de dos o más sujetos que han establecido alguna relación, donde uno o unos —desde una posición de poder— se adueñan de lo que pertenece a otros y les debe ser devuelto; por tanto, esa apropiación ha traicionado la legitimidad del régimen mediante un acto que rebasa los límites transaccionales entre las dos partes involucradas y al suceder, ha trastocado el sentido de lo público en cualquiera de sus acepciones.

Yendo más a la visión sustantiva y basándose en la teoría de los valores públicos, Bozeman *et al.*, (2018) plantean que la falla del concepto de corrupción es un punto de partida útil para identificar y explicar casos de *corrupción profunda* que no es más que «la frustración de los valores públicos por acciones inmorales que son directamente causadas o habilitadas por estructuras centrales de gobierno, gobernabilidad o políticas públicas» (Bozeman *et al.*, 2018: 18). Es decir, no son más que actos de funcionarios públicos —electos y no electos— que obstruyen los valores públicos y que no son necesariamente contrastados por el derecho público, como las medidas para limitar los derechos políticos y cívicos de los ciudadanos. Por ello explican que la corrupción profunda tiene un mayor daño social que algunos delitos de corrupción específicos. Los valores públicos no son más que aquellos que brindan consenso normativo sobre derechos y obligaciones de los ciudadanos y el Estado y que son la base de los principios y valores de la acción gubernamental, las decisiones y las políticas públicas. En esta misma línea argumentativa Johnston (2018), argumenta que la corrupción no se conceptualiza mejor como un atributo de una acción, transacción o persona, sino más bien como un dilema social continuo de justicia, en particular de justificar y mantener límites aceptables sobre el poder oficial, las relaciones entre riqueza y poder, y los roles y derechos tanto de los ciudadanos como de las élites políticas y administrativas. Estos límites y principios que definen tales relaciones son inherentemente controvertidos, cambiantes, a menudo ambiguos y reflejan una serie de estándares no siempre consistentes, entre ellos, la ley junto con los valores sociales, pero también las normas democráticas básicas. Visto de esta manera, la corrupción es un

concepto polémico e inestable precisamente debido a los intereses, normas y valores en conflicto que le dan importancia.

Bien lo establece Daviter (2019), cuando afirma que la comprensión de los problemas perversos también pone de relieve cuestiones adicionales desde el punto de vista del procedimiento. Si el consenso se convierte en el dispositivo principal para la adjudicación de argumentos, la cuestión de cómo evitar la reflexividad disfuncional emerge como un problema central del análisis de políticas, debido a que los problemas perversos tienen sus raíces en parte en las percepciones divergentes de aquellos actores que son afectados por tales problemas. Tal es el caso de la corrupción, que como lo hemos afirmado anteriormente, este es un problema perverso de política ya que además de tener múltiples atributos que amplía su capacidad de discernimiento dado a los valores más importantes para llevar a cabo consensos, su definición involucra intereses en conflicto y percepciones divergentes entre varios grupos de partes interesadas, por lo que para su tratamiento y combate se requieren instituciones con capacidad de gobernanza colaborativa.

Head y Alford (2015), al abordar estos tipos de problemas estiman que es un desafío no sólo por su inherente complejidad sino también porque los mecanismos de gestión del sector público tienden a complicar y obstaculizar los esfuerzos para resolverlos. Las estructuras y procesos de la gestión pública han generado tendencias en el tiempo que se han manifestado con sus propios enfoques característicos de las funciones clave de gestión, podemos hablar de la visión tradicional de la clásica administración pública, así como de la nueva gestión pública (NGP) que precisan cada una el decidir qué hacer, organizar, presupuestar, administrar financieramente y controlar el desempeño. De esta manera, el paradigma burocrático y jerárquico de la clásica administración pública y, el espíritu empresarial en el sector público, que no es más que el paradigma de la NGP, no han sido propicias para lidiar eficazmente con problemas perversos, y esto es debido a que las disputas que involucran estos problemas de política pública consisten en perspectivas, valores, y normas, por lo que estos enfoques (NGP y modelo clásico vertical burocrático) son inadecuados para tratar con ellos (Durant y Legge Jr, 2006). Además de estos dos modelos mencionados, también se ha venido manifestando en muchos países sobre todo latinoamericanos, una gestión pública incapaz de hacerle frente a los problemas perversos, y es la orientada al populismo patrimonial, que arrincona la racionalidad legal para sustituirla por la representación basada en la lealtad personal que tienen los seguidores y

el cuadro administrativo en su líder, por lo que las instituciones de contrapesos y los poderes (Ejecutivo, Judicial y Legislativo), instituciones fundamentales de las organizaciones públicas en democracia, son anuladas, permitiendo utilizar el poder como una posesión personal del líder que distribuye recursos y favores (Mariñez Navarro, 2021a).

2. *¿Qué agenda en administración pública para el tratamiento de la corrupción como problema perverso?*

En contraste con estos modelos administrativos caracterizado por la incapacidad e insuficiencia, han emergido otros que parecen más eficaces para tratar con problemas perversos como la corrupción. Nos referimos a formas de gestionar lo público basados en la *gobernanza colaborativa* que hoy ha sido recogida por la post-nueva gestión pública (post-NGP) (Mariñez Navarro, 2021b). Este modelo de gestión tiene como consenso el abordaje de los problemas perversos de manera efectiva a través de la coproducción y cocreación entre todos los actores interesados, haciendo que las decisiones que finalmente se tomen sean legítimas, generando un clima de confianza en la capacidad de los organismos públicos, administradores, hacedores de políticas y tomadores de decisiones.

Se ha venido cuestionando cómo los gobiernos deberían liderar y organizar respuestas tanto a problemas perversos como a problemas emergentes. La gestión de los problemas perversos de política se asemeja a la de las crisis. La teoría organizacional nos ha enseñado que las estructuras de gobierno y los mecanismos de coordinación y cooperación son importantes para la capacidad de resolución de problemas de las instituciones y la dinámica de hacer frente a las presiones externas (Kuhlmann *et al.*, 2021). Luis F. Aguilar (2020) plantea que los gobiernos y las administraciones públicas contemporáneas presentan cinco fallas o limitaciones, que él las denomina las cinco íes: ilegitimidad, impotencia, incompetencia, ineficiencia e insuficiencia, y que convierten a las instituciones gubernamentales de solucionador de problemas a generadores de problemas.

Bouckaert, *et al.* (2020) han venido afirmando que para el caso de Europa la administración pública tiene varias teorías y modelos que intentan captar diferentes realidades de los gobiernos, tales como la gestión de crisis, las fallas y el aprendizaje de políticas, así como teorías y modelos sobre cambios dramáticos en las realidades (gestión del cambio), innovaciones disruptivas y sostenibles, y la gobernanza de la transformación. Estos autores por lo tanto, asumen que dado a estas diferencias de modelos y teorías administrativas

es lo que ha determinado los entornos inciertos que jugaron un papel importante a la hora de atacar la crisis, tal es el caso de la pandemia reciente denominada covid-19. Por ejemplo, se generaron en muchos países modos específicos administrativos y de gestión como: seguimiento, aprendizaje, toma de decisiones, coordinación, comunicación, liderazgo y recuperación de las capacidades organizativas e institucionales.

Para los países latinoamericanos, en unos más que otros, con esta pandemia del covid-19 se generaron aprendizajes que van desde la necesidad de la descentralización de decisiones hasta la posibilidad de emprender acciones públicas con participación de los ciudadanos, así como transparentar los procesos administrativos. Es importante dejar claro que durante esta emergencia en muchos países de la región no siempre se aseguró que el dinero haya llegado a donde debió llegar. Los riesgos de corrupción se elevaron por la opacidad en los gastos, así como la carencia de rendición de cuentas, fiscalización y participación colaborativa. Como lo alertó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la presión que tienen los gobiernos por gastar con el objetivo de aliviar situaciones de crisis, originadas por esta situación, conlleva a que se reduzcan los controles, se amplíe la discrecionalidad en las decisiones de gastos, generando más oportunidades de colusión entre empresas e incentivando a que se otorguen sobornos a cambio del pago de precios inflados, entre otros hechos de corrupción. Ello nos lleva a afirmar que estamos en presencia, además de un sistema administrativo mercantilizado, de un sistema administrativo capturado y patrimonializado.

Para el caso de los países europeos, con base a los análisis de Kuhlmann *et al.*, (2021) las respuestas comparativas entre diferentes países son las siguiente; primero, para luchar contra las crisis mundiales y tratar problemas perversos como las pandemias y la corrupción, las respuestas nacionales son necesarias pero no suficientes. Y segundo, en la medida en que las respuestas nacionales sean diferentes y divergentes con respecto a lo subnacional, se requiere más coordinación, cooperación y colaboración, y para ello la variación institucional puede ser la variable a explicarse.

2.1 La post-nueva gestión pública

como estrategia de gestión para el combate democrático a la corrupción

Poco a poco, en el transcurso de la primera década del 2000, se hicieron sentir en muchos países, sobre todo anglosajones, las primeras decepciones de la nueva gestión pública

(NGP). Una razón inicial importante por la que muchos países introdujeron reformas posteriores a la NGP fue que esta no había cumplido su promesa central de eficiencia. Y, por otro lado, la baja calidad de los servicios públicos y el aumento de la desigualdad social. Pollitt y Bouckaert (2011), precisan que la NGP socavó el control jerárquico de los líderes políticos, así como el fundamento básico de la administración pública en la práctica democrática, dando como resultado la fragmentación del aparato público y la presión sobre servidores públicos líderes para coordinar y desarrollar capacidades. Otro elemento que va en contra de la NGP es la necesidad de un control, producto de un mundo incierto, inseguro e inestable, por lo que la descentralización, la desregulación y la delegación han sido reemplazadas por movimientos hacia la centralización, la coordinación y la integración.

Al abordar problemas como el terrorismo, las crisis económicas, los desastres naturales, las pandemias o problemas ambientales más globales, así como las redes de corrupción, también denominada *macrocorrupción y cooptación institucional*; los gobiernos han tenido que implementar medidas de reformas administrativas con esquemas diferentes a la NGP y a la clásica administración pública. En esta dirección, la post-NGP con un sentido democrático propone combinar las reformas integradoras tanto estructurales jerárquicas como horizontales siendo capaz de describir mejor las realidades empíricas de las reformas del sector público.

Aunque al día de hoy, al decir con Reiter y Klenk (2018), el término post-NGP tiene múltiples significados, este se ha convertido en un término general ya que describe reformas que tienen como objetivo atenuar las consecuencias negativas de la nueva gestión pública. Por ejemplo, una mayor fragmentación o control político inadecuado de los funcionarios públicos, que ha impactado en la implementación de políticas públicas.

Si bien el significado post-NGP sigue siendo *controvertido*, este enfoque se le considera una tendencia de reforma administrativa que incluye elementos como mejora de coordinación, mejora de la capacidad de dirección del centro político o político-administrativo, mejora de las capacidades de gestión de redes de los administradores públicos, y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta y la responsabilidad democrática del público. En este contexto, Pollitt y Bouckaert (2004), nos recuerdan que varias dimensiones del cambio necesitan ejercer su influencia como condición previa para la reforma de la gestión pública. Dicen estos autores que al estudiar la institucionalización de la post-NGP, debemos considerar ideas sobre las siguientes dimensiones:

1. Orden organizativo (funcional y/o territorial) de la administración pública como base estructural para la gobernanza intra e interorganizacional, así como relaciones extraorganizacionales de organizaciones del sector público.
2. Control político de las organizaciones del sector público.
3. Relación de las organizaciones del sector público con los ciudadanos y usuarios de los servicios.
4. Desempeño del sector público (Pollitt, c y G. Bouckaert, 2004: 8-12).

Además de estas dimensiones precisadas por estos autores, Reiter y Klenk (2018), por otro lado, hacen una revisión exhaustiva de la literatura sobre la post-NGP tomando en cuenta estas cuatro formas de interpretación:

- Modelos organizativos promovidos por el concepto;
- Modo predominante de gobernanza de la administración pública;
- Ideas del papel de los usuarios y ciudadanos en la prestación y el consumo de servicios públicos y;
- Los criterios para evaluar el desempeño administrativo.

En este sentido, los modelos organizacionales impulsados por la post-NGP se basan en ideas de recentralización administrativa y reintegración vertical, así como la coordinación funcional en la dimensión horizontal. Por otro lado, se critica a la NGP la implementación de acuerdos de «gobernanza» similares al mercado que generó una fuerte fragmentación del sector público, una falta de coordinación y, por tanto, deficiencias comunicativas e informativas. Debido a la agencificación y la privatización de los servicios públicos se perdió el control político de la administración pública. Otro rasgo importante de la Post-NGP es la idea de que los usuarios de los servicios públicos, es decir los ciudadanos y no clientes, participen en el control democrático de la gestión del servicio público, como responsabilidad política, además de ser considerados como coproductores (Mikuta, y Kaczmarek, 2019).

A causa de los múltiples significados, la post-NGP no es el único concepto que proclama el fin de la nueva gestión pública. Se puede ver que la post-NGP está estrechamente relacionada con otros «grandes conceptos», como nueva gobernanza pública, gobernanza corporativa pública (Aguilar, 2019), Todo el gobierno (*whole-of-government*), gobierno unido (*joined-up government*), el estado neo-weberiano (*the 'neo-weberian state*), gobernanza digital (*digital-era governance*) (De Vries y Nemec, 2013), (Pollitt y Bouckaert,

2011) y otra perspectiva que ha tomado fuerza en los últimos años, el gobierno abierto (Ingrams *et al.*, 2020).

Varios enfoques le dan a la post-NGP un matiz completo para mejorar la capacidad de gestión del sector público. El *primer enfoque* o visión es el relacionado a la organización y gobernanza. Es importante destacar que la coordinación es un tema principal de la gobernanza pública, así como la división apropiada del trabajo. En este orden de ideas, la integración funcional en la dimensión horizontal también se puede lograr mediante el establecimiento de asociaciones sobre una base contractual o mediante redes inclusivas que estimulen cooperación interinstitucional entre unidades sectoriales funcionalmente diferentes dentro de la administración pública, así como entre organismos administrativos públicos, ciudadanos y actores privados. El *segundo enfoque* lo vinculamos con la relación entre las esferas política y administrativa. En este contexto, la post-NGP se ve como una opción donde el centro político recupere el control de la acción administrativa. Algunos autores como Reiter y Klenk (2018), señalan la posibilidad de volver a imponer el control político-político-administrativo sobre los servidores públicos como un elemento de las reformas posteriores a la NGP, esto para mejorar la comunicación entre esferas y entre niveles y superar las deficiencias de las relaciones puras de mercado. El control político-administrativo de los ejecutivos sobre la administración pública ha sido reafirmado al especificar requisitos de información, fortaleciendo en el gobierno el control de las agencias y el aumento de la capacidad del gobierno para iniciar la coordinación entre políticas sectoriales. El *tercer enfoque* es el de la relación de la administración pública con los ciudadanos y los usuarios. Autores como Christensen y Lægreid (2011), argumentan que las medidas de la post-NGP adoptan una percepción política y la legitimidad democrática, en vez de centrarse en una percepción funcional de la responsabilidad relacionada con el proceso administrativo.

Y el último enfoque, el *cuarto*, se precisa lo pertinente de la pregunta siguiente en el debate sobre la post-NGP: ¿Cómo evaluar el desempeño administrativo? Se tiene como expectativa que la eficiencia, la formulación eficaz de políticas y la alta calidad del servicio siguen siendo criterios primarios para la evaluación del desempeño administrativo en entornos de post-NGP. Sin embargo, se manejan otros criterios de desempeño discutidos en la literatura de esta nueva tendencia, nos referimos a la rendición de cuentas como un criterio de desempeño del sector público. En torno a esto surgen controversias

relacionadas con la distinción entre rendición de cuentas política, legal, técnica y administrativa.

La post-NGP con sus diversas maneras de expresarse, es una «caja de herramientas» fundamental que los funcionarios públicos deben socializar para hacer efectivo su trabajo. Se hace necesario que los funcionarios públicos tengan la responsabilidad compartida con otros actores gubernamentales, y con los ciudadanos, para decidir qué sería lo más recomendable producir con los recursos públicos. De aquí la conveniencia de la participación pública para darle sentido a la relación administración pública-democracia (Peters; 2006: 31). En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. El *primer factor* explicita que la participación generará información que mejoraría las políticas públicas, los programas o la planificación de tareas públicas, mejorando las posibilidades para alcanzar el objetivo. El *segundo factor* se refiere a la medida en que la implementación exitosa de los programas públicos requiera de la aceptación pública, en cuyo caso, la participación pública es realmente deseable, es decir, proporciona legitimidad para la decisión (Thomas, 2010, citado en Eckerd y Heildelberg, 2020). La participación pública puede facilitar estos propósitos instrumentales, fomentando la legitimidad de las decisiones, mejorando la probabilidad de apoyo ciudadano así como la efectividad de los programas y de las políticas, y tal como lo afirman Termeer *et al.* (2015), la capacidad de gobernanza está relacionada con la capacidad y profesionalización de los hacedores de políticas para observar los problemas perversos y complejos y así actuar en consecuencia.

De esta manera el avance de la digitalización promete un mejor posicionamiento de las administraciones públicas para interactuar con el público a través de una variedad de mecanismos, que incluyen redes sociales, foros públicos en línea, tecnologías interactivas y múltiples lugares para transmitir y publicar información sobre actividades gubernamentales. Así entonces, el ámbito burocrático es especialmente susceptible de ser gestionado por la vía de la inteligencia artificial y de la robótica mediante la automatización inteligente de los procesos, el *blockchain* y otros mecanismos análogos. La actividad de control y auditoría también puede ser objeto de automatización. No se trata solo de automatizar los procesos clásicos de la burocracia, sino aprovechar la tecnología para poder diseñar un renovado modelo burocrático más eficaz, más moderno y con mayor seguridad jurídica (CLAD, 2020).

Con la post-NGP queda claro que la legitimidad legal del gobierno, su capacidad de

respuesta responsable, así como la responsabilidad de los actores es fundamental para la construcción de una gobernanza colaborativa efectiva, así como para la legitimidad social y técnica de la participación pública. Es por ello que el gran desafío de una administración pública que vaya más allá de los modelos administrativos como la clásica administración pública y la nueva gestión pública, así como del patrimonialismo, es fortalecer las instituciones de pesos y contrapesos, tales como las instituciones de rendición de cuentas y de transparencia, los controles internos; fortaleciendo la coordinación interorganizacional para la gobernanza y la participación ciudadana colaborativa. Todo ello tomando como base los nuevos valores de la administración pública integrados en dos marcos existentes: para la calidad del gobierno y para la ciudadanía.

Esto último nos lleva a reflexionar sobre el problema de la identidad de la disciplina de la administración pública en estos momentos de incertidumbre y donde la complejidad de los problemas son más inquietantes. En este sentido, podríamos utilizar el marco de análisis de Rosenbloom (2017) con las tres perspectivas siguientes: la política, la gestión y el derecho. Este autor sugiere que la administración pública se defina como un equilibrio dinámico y una ciencia integradora de estas tres disciplinas. Esta definición sugiere que buscar el equilibrio dinámico y la síntesis es la naturaleza de la administración pública. El principal problema en la identidad de esta disciplina radica en resolver la relación de esta y las otras disciplinas. Los fundadores y los primeros estudiosos de la administración pública destacaron la distinción entre administración y política (Goodnow, Gulick, Stillman, Wilson), así como la distinción entre administración pública y derecho (Goodnow, Wilson).

En su obra clásica, titulada *Public Administrative Theory and the Separation of Powers* (1983), Rosenbloom afirmó que la teoría de la administración pública contiene al menos tres enfoques distintivos y opuestos (ciertamente también complementarios): gerencial-gestión, político y legal. Estos enfoques reflejan la separación constitucional de los poderes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial. Para cada enfoque, analizó su origen y valores, organización, estructura y visión de los individuos. Y treinta años después, en otro artículo, que tituló *Reflections on Public Administrative Theory and the Separation of Powers*, Rosenbloom (2013), argumentó además que el marco de las tres perspectivas sigue siendo útil en la aplicación a los grandes cambios en el pensamiento y práctica administrativa que se han producido desde su inicio.

Este autor revisa valores, pasados y presentes, que han guiado a la administración pública. La investigación contemporánea sobre la disciplina debe considerar los valores públicos, y para analizar estos valores deben integrarse dos marcos existentes, porque la administración pública es fundamental tanto para la calidad del gobierno como para la construcción de ciudadanía con valores democráticos. Por esta razón se debe definir el campo ampliamente y prestar atención a los valores que van más allá de la eficiencia o la rentabilidad por sí sola. La «eficiencia» como valor durante mucho tiempo ha sido un tema público central en el pensamiento administrativo. En cambio los valores públicos siempre han estado incrustados en la administración pública, pero no han sido tomados en cuenta. De esta manera, Jørgensen y Bozeman (2007) han identificado un conjunto de valores que tratan de categorizar la relación del sector público con la sociedad, con el sector político mismo, con su entorno, con la transformación de intereses en decisiones públicas, con aspectos interorganizacionales de la administración pública, con el comportamiento de los empleados del sector público y la relación entre administración pública y ciudadanos. Veamos cuáles son esos valores: incorruptibilidad, responsabilidad, honestidad, legalidad, confiabilidad, transparencia, imparcialidad, experiencia, efectividad, dedicación, facilidad de servicio, eficiencia, colegialidad, capacidad de respuesta, innovación, justicia social, obediencia, autorrealización, sostenibilidad y rentabilidad.

Para estos autores, Jørgensen y Bozeman, la misión central de los valores son los que subyacen las razones u objetivos por los cuales una secretaría de Estado, una agencia, una sección, un departamento o un organismo autónomo crea los programas, proyectos, políticas o decisiones públicas que administra. Promoviendo estos valores es la razón de ser de estas instancias administrativas. Para ejemplo, la sustentabilidad ambiental es un valor central de la misión de una política ambiental; la transparencia es un valor fundamental de la misión de una política de transparencia clara, de rendición de cuentas o de archivos abiertos; la confianza es un valor primordial para la toma de decisiones públicas o para una política de participación ciudadana participativa y colaborativa; la integridad y ética públicas junto con el apego a la legalidad son valores núcleo en el combate democrático a la corrupción.

3. La agenda de la sociedad para el combate democrático a la corrupción

Para el caso de México, en el esquema institucional del Sistema Nacional Anticorrupción

(SNA), los ciudadanos juegan un rol fundamental a través del Comité de Participación Ciudadana (CPC). En la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), en el capítulo III «Del Comité de Participación Ciudadana», artículo 15, se establece que este (CPC) «tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta ley, al cumplimiento de los objetivos del comité coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del sistema nacional». Pero en este diseño, esta instancia del Comité de Participación Ciudadana (CPC) no es casual. El hecho de que el presidente del CPC sea al mismo tiempo presidente del Comité Coordinador (CC) y del Órgano de Gobierno (OG) de la Secretaría Ejecutiva, tiene que ver con las responsabilidades de la participación misma que se diseñaron al inicio del SNA. Visto así, podemos identificar que la participación del CPC se diseñó de dos formas distintas, pero complementarias, por lo que creemos que aquí está el punto de discusión cuando hablamos del rol de los ciudadanos en el combate a la corrupción (SNA y en los sistemas estatales anticorrupción). O del diseño de la participación ciudadana en la construcción de los sistemas anticorrupción. Estas dos formas distintas de participación diseñadas en la ley (artículo 21 de la LGSNA), tienen que ver con dos conceptos y premisas de participación totalmente diferentes la una de la otra —pero que a su vez se complementan— y que ha venido incidiendo en el funcionamiento del Comité Coordinador, del Órgano de Gobierno de la Secretaría Ejecutiva (SE), del mismo Comité de Participación Ciudadana, así como en la relación con la ciudadanía. Las podemos identificar de la siguiente manera:

La primera forma de participación es la que está relacionada con su *rol vinculado con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil*, con la idea de alertar a los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones de las instituciones públicas de los poderes del Estado y de los integrantes de los sistemas anticorrupción. Esta participación se caracteriza por su función de contrapesos y vigilancia cívica al poder, que se expresa en el momento en que en los intervalos electorales se es posible crear puentes con el Estado para incidir en las decisiones y políticas públicas, así como para vigilar republicanamente el ejercicio del poder. Podemos observar recientemente ciudadanos organizados que impulsan con sus propuestas la lucha contra la corrupción, los que proponen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, así como las que incorporan la variable de las tecnologías digitales (datos abiertos y adquisiciones electrónicas; teléfonos inteligentes y aplicaciones cívicas tecnológicas y; *big data* y

algoritmos de inteligencia artificial), para que los gobiernos sean más abiertos y respondan a una plataforma más democrática. Por ello los CPC tienen un desafío sustantivo con la democracia, ya que este rol de vinculación con organizaciones ciudadanas se puede expresar de varias maneras. *Primero*, los ciudadanos no sólo proporcionan información o crean conciencia sobre la corrupción e informan sobre malversación gubernamental; también sirve como vehículo para que el público en general articule sus quejas y se asocie u organice para pedir y promover instituciones gubernamentales transparentes y responsables. *En segundo lugar*, las organizaciones de la sociedad civil evalúan y monitorean con diagnósticos el desempeño de las instituciones públicas, ocupando así un papel importante en la meta-sistema de controles y equilibrios de una organización pública. Y *tercero*, los ciudadanos participan en la promoción de políticas anticorrupción y el rediseño de instituciones anticorrupción (Prince Aian, 2019).

Y la segunda forma de participación es la *técnica y de gestión colaborativa* (participación colaborativa), que se enmarca en cómo los distintos actores del sistema, involucrados en el Comité Coordinador (CC), el Órgano de Gobierno (OG) y la Comisión Ejecutiva (CE), liderados por el CPC, logran articular propuestas, proyectos de mejora de instrumentos (por ejemplo la Plataforma Digital Nacional y la política nacional anticorrupción), proyectos de mejoras de mecanismos de información en los órdenes entre el CC-OG-CE-CPC, entre otros. Para ello el conocimiento técnico o la legitimidad técnica es importante, ya que es una forma de gobernanza colaborativa definida como el proceso y las estructuras de toma de decisiones y gestión de lo público que involucran a actores comprometidos de manera constructiva en la esfera pública y cívica para llevar a cabo una labor pública. Para implementar este potencial de la participación colaborativa en los sistemas anticorrupción y particularmente en los CPC, es importante comprender las motivaciones de los integrantes para participar en las diferentes atribuciones y que estos difieren dependiendo del objetivo de los futuros proyectos gubernamentales y su tarea respectiva.

La *participación colaborativa* se impone entonces en las atribuciones del CPC como un proceso interactivo, logrando generar un aprendizaje colectivo, intercambiando conocimientos, así como el compartir responsabilidades en relación a la implementación de los objetivos —en este caso del sistema— y sobre todo, de interesarse por las consecuencias. Este tipo de participación lo que trata es de construir procesos continuos de reflexión co-

lectiva que implica dispositivos institucionales innovadores para que la coordinación de los comités coordinadores de los sistemas anticorrupción sea efectiva.

Estas atribuciones técnicas-administrativas se traducen en un conjunto concreto de participantes que permite abordar la participación como un proceso constitutivo en el que conceptos particulares del público se movilizan, negocian y promulgan.¹ En esta perspectiva, dos factores instrumentales son clave. Por una parte, la participación colaborativa generará información que mejoraría los objetivos del sistema, los programas o la planificación de tareas. El segundo factor es el que proporciona legitimidad para la construcción de decisiones. Entendemos la legitimidad como una percepción o suposición generalizada que las acciones de una organización pública (en este caso del SNA), son deseables, adecuadas o apropiadas dentro de algún sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones. Aunque la colaboración no es una panacea, ésta tiene el potencial en muchas situaciones, de reducir el conflicto y lograr la aceptación de una amplia variedad de partes interesadas, conduciendo a soluciones que cuentan con un amplio apoyo y pueden sostenerse a largo plazo. De manera pues que si la coordinación del sistema anticorrupción está sustentada en la colaboración, ello significa cotrabajo para lograr objetivos comunes, a menudo trabajando a través de las fronteras y en las relaciones multisectoriales y de múltiples actores. Este enfoque colaborativo de la participación permite que los actores involucrados compartan recursos, conocimientos, estrategias para el logro de la calidad de las decisiones, la mejoría institucional y su implementación. En este sentido, este tipo de participación se vincula con el fomento de la cocreación de lo público (políticas anticorrupción, recomendaciones, acuerdos, etc).

Head (2022) ha sistematizado siete caminos estratégicos principales para gestionar problemas perversos, ellos son: evasión y negación; controles coercitivos autorizados; microgestión de algunos elementos del problema; resolución tecnocrática de problemas; ajuste incremental; colaboración de las partes interesadas, y estrategias de afrontamiento.

Para los efectos del tratamiento y combate a la corrupción, el camino estratégico pro-

.....
¹ Por ejemplo los integrantes del comité coordinador cuentan con sus atribuciones particulares como instituciones: ASF, Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, Secretaría de la Función Pública, Consejo de la Judicatura Federal, INAI, Tribunal Federal de Justicia Administrativa y el Comité de Participación Ciudadana.

puesto por Head y caracterizado por la *colaboración de las partes interesadas*, es la que asumiría una administración pública sustentada en la gobernanza participativa y los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción en el país. En esta estrategia, [...] los líderes gubernamentales a veces optan por abordar los problemas a través de un enfoque consultivo que incorpore el compromiso y la participación de las partes interesadas. La voluntad de los líderes gubernamentales de trabajar en estrecha colaboración con los grupos empresariales, comunitarios y profesionales está influida por factores tales como estilos de liderazgo político, las capacidades percibidas de las redes de partes interesadas, y la naturaleza de los desafíos de política bajo consideración. Cuando los gobiernos han utilizado foros y redes de colaboración para explorar temas novedosos o difíciles, los altos funcionarios suelen ser clave participantes que juegan un papel importante en el financiamiento de las actividades conjuntas, así como convocar el foro o asamblea. Se ha argumentado que la naturaleza colectiva o «social» —colaboración, cooperación— de trabajar con problemas perversos, así como con estrategias de adaptación, requiere un enfoque holístico y orientado al proceso. Enfoque que es adaptativo, participativo y transdisciplinario (Head, 2022: 54-55).

No obstante este diseño normativo de la participación ciudadana del CPC del SNA y por ende de los SEAS (entre la colaboración y la vigilancia cívica), se ha visto acotado por factores que dependen bien de las instituciones tanto de la federación como de cada entidad federativa. El *primer* factor es el relacionado al régimen político y la cultura política que se asocian con la apertura del gobierno. Esto ha estado frenada por la cultura política de las élites poco propensas a la apertura por lo que hace que los sistemas anticorrupción se estanquen y los ciudadanos no tengan espacios para su participación tanto colaborativa como de vigilancia cívica. El *segundo* factor es el *administrativo*. En el caso de los gobiernos de las entidades federativas, no todos ellos han sido entusiastas al adoptar los SEAS porque no admiten nuevos pesos y contrapesos en el sistema político. Una explicación es que el grado de contrapesos en el gobierno depende no sólo de factores políticos sino también administrativos. Se destacan dos elementos de estos factores:

- La cultura administrativa, incluidas las relaciones político-administrativas y,
- las formas dominantes de rendición de cuentas burocrática, así como la fortaleza o capacidad institucional de la administración pública, relacionadas con modelos administrativos clásicos e insuficientes.

Y el *tercer* factor son los de carácter *cívicos* que tiene mucho que ver con la capacidad

de las organizaciones de la sociedad civil y el cómo las legitimidades políticas, sociales técnicas y éticas se encuentren sustentadas. Creemos que las competencias ciudadanas necesarias para el éxito de las interacciones con una administración pública colaborativa —APC— (Uvalle, 2022), siguen siendo un recurso ampliamente descuidado en los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción. Para fortalecer las competencias ciudadanas se requieren de dos elementos fundamentales: el primero se expresa a través del compromiso cívico, que...

[...] se entiende como la forma en que los ciudadanos, a través de una obligación o promesa, logran impulsar el asociacionismo con la idea central de llevar a cabo el debate y la solución de problemas públicos. Se trata de un punto inicial de la participación ciudadana que asegura que todos los ciudadanos hagan uso de sus derechos cívicos, políticos y sociales. Nos referimos entonces a las diversas formas de diálogo ciudadano que son altamente inclusivas y a la deliberación para la hechura de las políticas y decisiones públicas (Mariñez Navarro, 2015: 93).

Y el segundo elemento es la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para hacer decisiones apropiadas. Según Döring (2021), la *alfabetización administrativa* la podemos explicar de la siguiente manera:

La alfabetización funcional: entendida como la habilidad y conocimientos que son necesarios para comprender la información burocrática dada en formas específicas. *Ejemplo*: Comprensión de formularios y cartas o correspondencias oficiales.

La alfabetización comunicativa: vista como la habilidad, el conocimiento y el compromiso para participar activamente en encuentros públicos para extraer e intercambiar información burocrática y derivar significados de diferentes formas de comunicación.

Alfabetización estructural: definida como la capacidad para navegar por los sistemas y agencias con el objeto de conocer los actores relevantes, sus responsabilidades, sus facultades, sus atribuciones y los recursos disponibles. *Ejemplo*: saber cuál es el contacto correcto e indicado al que dirigirse al presentar la solicitud para servicios públicos, denuncia, etc; así como comprender la división del trabajo en las burocracias y sus consecuencias para el procesamiento.

Alfabetización procesal: tener claridad y capacidad para interactuar de manera apro-

piada en el público, adquiriendo conocimientos sobre la naturaleza de los procesos y rutinas burocráticas y del papel que juegan cada uno en ellos. *Ejemplo*: conocer los pasos de los procedimientos de las aplicaciones; comprender las necesidades de ciertos procesos de control y cumplimiento; comportarse de la manera esperada por los empleados públicos y lograr resultados favorables.

Alfabetización mediática: poseer capacidad, habilidad y conocimientos para recopilar críticamente, evaluar y comunicar la información burocrática para encuentros públicos, utilizando varias fuentes, incluidas las de las plataformas digitales. *Ejemplo*: buscar información sobre programas de políticas. Averiguar qué documentos producir al presentar la solicitud para servicios. Manejo y navegación de aplicaciones y páginas web oficiales en forma competente para recopilar información y solicitar servicios.

Alfabetización cívica: tener capacidad y habilidad para poner las interacciones burocráticas en el contexto de la sociedad. *Ejemplo*, darse cuenta de la importancia del cumplimiento de las reglas, así como las implicaciones y consecuencias por no cumplirlas.

Con la alfabetización administrativa y el compromiso cívico de los comités de participación ciudadana de los sistemas anticorrupción se lograrían la solidez de las instituciones participativas, así como una gestión de lo público con más legitimidad política, social, técnica y ética, para el combate democrático a la corrupción.

A manera de conclusión

Este artículo lo concebimos tomando como referencia dos ejes que se articulan para darle sentido al análisis. Primeramente la corrupción como problema perverso. Se analizó por ende las principales dimensiones que emergen de este concepto con la idea de verificar su precisión conceptual. Al referirnos a este tipo de problema, argumentamos que una innovadora reflexión no sólo es requerida para proponer formas de soluciones eficaces a este flagelo, sino también para avanzar en una perspectiva analítica diferente. Creemos que abordar el estudio de la corrupción como problema perverso es un desafío no sólo por su inherente complejidad sino también porque los mecanismos de gestión del sector público, incluyendo las instituciones de combate a este problema, tienden a complicar y obstaculizar los esfuerzos para resolverlos. Por eso partimos de que la corrupción es difícil de resolver por la falta de consenso sobre su formulación, así como de sus soluciones y de su tratamiento.

El segundo eje lo abordamos poniendo como referencia una agenda de trabajo desde la administración pública y la sociedad. Partimos de la premisa que *las herramientas de gestión implementadas hasta ahora para el combate a la corrupción son insuficientes debido a las características de ésta como problema perverso*. En esta dirección, echamos mano de la post-NGP como un modelo de gestión colaborativa capaz de impulsar mecanismos para mejorar la capacidad de gestión del sector público, tales como el relacionado a la organización y gobernanza; el vinculado con la relación entre las esferas política y administrativa; la relación de la administración pública con los ciudadanos, y el cómo evaluar el desempeño administrativo. Además de identificar otros valores públicos de esta disciplina más allá de la eficacia y rendimiento. Esta visión de gestión tiene como consenso el abordaje de los problemas perversos de manera efectiva a través de la coproducción y cocreación entre todos los actores interesados, haciendo que las decisiones que finalmente se tomen sean legítimas, generando un clima de confianza en la capacidad de los organismos públicos, administradores, hacedores de políticas, tomadores de decisiones y ciudadanos.

Así entonces, si la corrupción es un problema perverso se requiere para su control y combate la creación de espacios públicos a objeto de gestionar conflictos constructivos y de calidad que nos permitan articular y debatir colectivamente las aristas de este fenómeno en condiciones de incertidumbre política; articular los posibles resultados y sus efectos diferenciales en las partes interesadas para así caracterizar y abordar las compensaciones, negociar los resultados potenciales e identificar las estructuras para implementar las soluciones requeridas. De esta manera, es importante que la naturaleza y las soluciones estén abiertas a interpretación y juicios de valor y su combate resida en un sistema complejo con nociones contrapuestas del «bien público».

Por otra parte, quisimos proponer una agenda a partir del diseño de participación ciudadana en los sistemas anticorrupción en México, establecido en la LGSNA, donde encontramos en su marco legal dos tipos de participación: la participación vinculada con los actores no gubernamentales y con organizaciones de la sociedad civil para la vigilancia cívica y; la participación técnica y de gestión colaborativa en la que los ciudadanos deben contar con la *alfabetización administrativa*, que no es más que la capacidad de obtener, procesar y comprender la información y los servicios básicos de las organizaciones públicas necesarios para cocrear decisiones y acciones públicas apropiadas.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2009). «Marco para el análisis de las políticas públicas». En Freddy Maríñez Navarro y Vidal Garza Cantú (Coords.). *Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación*. México: Miguel Ángel Porrúa/EGAP/CERALE.
- (2019). *La gobernanza del sector público*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- (2020). *Hacia una teoría del gobierno*. Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Arellano-Gault, D. (2014). «Límites y potencialidades de los instrumentos anticorrupción: la corrupción como producto organizacional». *Rec et Ratio*. Año v, núm. 9.
- Bouckaert, G., Reiter, R. Galli, D., Van Hecke, S. y Kuhlmann, S. (2020). «European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis». *Public Administration Review*, (80)5, 765-773.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Georgetown University Press.
- , Molina, A.L. y Kaufmann, W. (2018) «Angling for Sharks, Not Pilot Fish: Deep Corruption, Venal Corruption, and Public Policies failure». *Perspectives on Public Management and Governance*, (1)1, March. Oxford University Press.
- Christensen T. y Lægreid, P. (2011). «Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges». *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.
- Daviter, F. (2019). «Policy Analysis in the Face of Complexity: What Kind of Knowledge to Tackle Wicked Problems?» *Public Policy and Administration*, 34(1) 62-82. Sagepub. com/journals permissions DOI: 10.1177/0952076717733325
- De Vries, M. y Nemec, J. (2013). «Public Sector Reform. An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths». *International Journal of Public Sector Management*, 26(1), 4-16.
- Döring, M. (2021). «How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens Administrative Literacy». *Administration & Society*, 53(8), 1155-1177.
- Durant, R. F y Legge, J. Jr. (2006). «Wicked Problems» Public Policy, and Administrative Theory. Lessons From the GM Food Regulatory Arena». *Administration & Society*, 38(3), 309-334 DOI: 10.1177/0095399706289713. Sage Publications
- Eckerd, A. y Heidelberg, R. (2020). «Administering Public Participation». *American Review of Public Administration*, 50(2), SAGE.

- Head, B. (2022) *Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges*. This Palgrave Macmillan.
- Head; B. W y Alford, J. (2015). «Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management». *Administration & Society*, 47(6) 711-739, DOI: 10.1177/0095399713481601
- Ingrams, A., Piotrowski, S., y Berliner, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4), Oxford.
- Johnston, M. (2018). «Democratic Norms, Political Money, and Corruption The Deeper Roots of Political Malaise». En Kubbe, Ina y Annika Engelbert (eds.) *Corruption and Norms. Why Informal Rules Matter*. Palgrave MacMillan.
- Jørgensen, T. y Bozeman. B. (2007). «Public Values: An Inventory». *Administration & Society*, 39(3), DOI: 10.1177/0095399707300703, Sage Publications.
- Kuhlmann, S., Bouckaert, G, Galli, D., Reiter, R. y Van Keck, S. (2021) «Opportunity Management of the Covid-19 Pandemic: Testing the Crisis from a Global Perspective». *International Review of Administrative Sciences*, 87(3), 497-517, reuse guidelines: sagepub.com/journals-permissions DOI: 10.1177/0020852321992102.
- Klenk, T. y Reiter, R. (2019). «Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services». *International Review of Administrative Sciences*, 85(1) 3-10. Sage Publications
- Mariñez Navarro, F. (2015) *Innovación pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. Editorial Fontamara, México.
- (2019) «Ante la corrupción: transparencia, rendición de cuentas e instituciones participativas democráticas». *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (33), 81-106. Universidad de Chile.
- (2021a). «Max Weber y las administraciones públicas contemporáneas: una respuesta al patrimonialismo y al mercado». En Javier Hurtado (coord.) *Actualidad del pensamiento de Max Weber a cien años de su fallecimiento*. México: Tirant lo blanch, pp: 125-150
- (2021b). Estudio Introductorio: «¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la administración pública y las políticas públicas en tiempos de pandemia covid-19? Reflexiones sobre la post-nueva gestión pública». En Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (Coords.) *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergen-*

- cia. *Lecciones aprendidas de la pandemia covid-19*. México: Tirant lo Blanch/El Colegio de Jalisco/CIDAPP.
- Merino, M. (2021). *En busca de una definición de corrupción*. Documento de trabajo para el Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, Universidad de Guadalajara. Mimeografiado.
- Mikuta, L. y Kaczmarek Kaczmarek, U. (2019). «From Marketization to Recentralization: the Health-care System Reforms in Poland and the Post-New Public Management Concept». *International Review of Administrative Sciences*, 85(1) 28-44. Sage Publications.
- Peters, G. B (2006). «Democracia y Administración Pública: la conexión emergente». *Revista Administración y Ciudadanía*, núm. 1, España
- Pollitt, C y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C y Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press
- Reiter, R. y Klenk, T. (2018). «The Manifold Meanings of «Post-New Public Management» - a Systematic Literature Review». *International Review of Administrative Sciences*. 85(1) 11-27. Sage Publications
- Rittel, H., y Webber, M. (1973). «Dilemmas in a General Theory of Planning». *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rosenbloom, D. H. (2017). «Beyond Efficiency: Value Frameworks for Public Administration». *Chinese Public Administration Review*. 8(1), june.
- Rosenbloom, D. H. (2013). «Reflections on Public Administrative Theory and the Separation of Powers». *The American Review of Public Administration*, 43(4), 381-396. Article first published online: April 5, 2013; Issue published: July 1, 2013.
- Rosenbloom, D. H. (1983). «Public Administrative Theory and the Separation of Powers». *Public Administration Review*, 43(3), 219-227. <https://doi.org/10.2307/976330>
- Termeer C. J.A.M. y Dewulf, A. (2019). «A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems». *Policy and Society*, 38(2), 298-314 <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1497933>.

- Termeer C. J.A.M., Dewulf, A., Breeman, G., y Stiller, S. (2015). «Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems». *Administration & Society*, 47(6), 680-710, DOI: 10.1177/0095399712469195, aas.sagepub.com
- Uvalle Berrones, R. (2022). «Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas en los gobiernos del sSiglo XXI». En Xavier Barragán (Coord.) *Gobernanza y Administración Pública inteligente*. México: IAEN-INAP.
- Zittoun, P. (2017). «Hacia un enfoque pragmático de la acción pública». En André-Noël Roth Deubel (Ed.) *Análisis de políticas públicas. Perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública*. Colombia: Universidad Nacional de Colombia (UNC).

Referencias electrónicas

- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) (2020) *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf> (Consultado el 21 de agosto 2022).
- Índice de Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional) (2021). www.transparenry.org/cpi (Consultado el 2 de abril 2022).

Haciendo que las políticas de transparencia funcionen: el papel esencial de los intermediarios confiables

ALASDAIR ROBERTS*

Recibido: 16 de marzo de 2022. Aceptado: 10 de febrero de 2023.

Resumen. Traducción de la conferencia para el Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción realizado en la Ciudad de México en octubre de 2014. Las políticas de transparencia sólo funcionarán si los ciudadanos tienen acceso a «intermediarios de confianza», grupos que pueden garantizar que el gobierno respete las normas de transparencia y tengan la capacidad de dar sentido a la información que se hace accesible a través de políticas de transparencia.

Palabras clave: gobierno abierto, transparencia, implementación.

Abstract. Translation of an address to the International Seminar on Accountability and Corruption Control held in Mexico City in October 2014. Transparency policies will only work if citizens have access to «trusted intermediaries», groups who can assure that transparency rules are respected by government and have the capacity to make sense of information that is made accessible through transparency policies.

Keywords: open government, transparency, implementation.

Introducción

El sitio web <http://freedominfo.org> informó en septiembre de 2014 que Paraguay ha adoptado una ley nacional de derecho a la información, con lo que el número total de leyes de

*Profesor de políticas públicas de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos (correo electrónico: roberts@umass.edu | <https://orcid.org/0000-0002-2881-9558>).

este tipo es ahora exactamente de cien.¹ Esto es motivo de una celebración silenciosa. Algunas leyes son mejores que otras, e incluso leyes bien redactadas pueden resultar inútiles en la práctica. Sin embargo, es una prueba del progreso hacia una mayor transparencia gubernamental.

El nuevo compromiso global con la apertura gubernamental se demuestra también en otras políticas: por ejemplo, en la adopción de leyes más estrictas de protección de los denunciantes, leyes para mejorar la divulgación de información sobre el gasto público, proyectos de auditoría social, esfuerzos internacionales como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, ejercicios nacionales de datos abiertos y proyectos reguladores que se basan principalmente en la divulgación de información sobre empresas reguladas. Por supuesto, esto no agota la lista. En los últimos veinte años hemos aprendido que la transparencia puede utilizarse para mejorar la rendición de cuentas y el rendimiento de los gobiernos de muchas maneras. También hemos avanzado respecto a la comprensión de los factores políticos burocráticos y sociales que influyen en la adopción y la aplicación satisfactoria de políticas de transparencia.² Pero no todo son buenas noticias. En los últimos veinte años, también hemos sido testigos de la aparición de la globalización económica, el crecimiento del terrorismo y una reacción contra el auge democrático de finales del siglo xx, que han fomentado una mayor resistencia a las políticas de transparencia. Y los viejos enfoques de la transparencia pueden no funcionar bien en un mundo en el que los gobiernos y las empresas están recopilando grandes cantidades de información digitalizada sobre los ciudadanos y los clientes. Por todas estas razones, los ciudadanos necesitan «aliados» —con esto quiero decir—, organizaciones que estén preparadas para resistir el retroceso de las políticas de transparencia y también para explicar con precisión lo que los gobiernos y las empresas hacen con la información que recogen. Pero, ¿Habr

.....

¹ <http://www.freedominfo.org/2014/09/reaching-100-foi-laws-movement-looks-future/>. Vea también una historia del Centro para la Ley y la Democracia. <http://www.lawdemocracy.org/live/100-rti-laws-much-to-celebrate-but-still-a-long-way-to-go>

² Para consultar un resumen reciente de la investigación sobre las leyes del derecho a la información, consulte: Jean-Patrick Villeneuve, «Transparency of Transparency: The Pro-Active Disclosure of the Rules Governing Access to Information as a Gauge of Organizational Cultural Transformation», *Government Information Quarterly*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.1010.1010>.

una oferta de organizaciones dispuestas a desempeñar el papel de intermediario de confianza? Esta es la cuestión crucial.

Nuevas presiones que la transparencia debe resistir

Por supuesto, uno de los obstáculos más importantes para la transparencia es la resistencia natural de políticos y burócratas a las políticas que, desde su punto de vista, dificultan el tratamiento oportuno de los problemas importantes. Se sabe que incluso los políticos que antes estaban a favor de la transparencia han cambiado de opinión tras unos años en el cargo. Todos recordamos la retractación de Tony Blair en 2010. La Ley de Libertad de Información británica, dijo Blair poco después de dejar el cargo, era «una de las medidas legislativas nacionales que más lamento».³

Pero también existen fuerzas más profundas que actúan ahora contra la apertura. Una es la globalización económica. Ciertamente, el crecimiento de una economía de mercado globalizada ha fomentado una mayor transparencia. (Por ejemplo, las empresas financieras y comerciales forman un poderoso grupo de presión a favor de una mayor transparencia sobre las políticas macroeconómicas comercio y políticas reguladoras). Pero la globalización económica también ha fomentado la privatización o autonomización de actividades gubernamentales clave, lo que tiende a socavar el compromiso con la transparencia. Y también significa que las decisiones políticas críticas se toman en el contexto de negociaciones internacionales que están blindadas a la visibilidad pública. La controversia sobre el secreto que rodea a la Asociación Transpacífico, un acuerdo comercial propuesto para doce países, es sólo el ejemplo más reciente de este problema.

La globalización económica también ha fomentado la concentración de poder sobre políticas macroeconómicas, y la concentración de poder no suele ser un fenómeno que promueva una mayor apertura. Vivimos en un mundo de fuertes ministerios de finanzas y poderosos bancos centrales. Este proceso ha sido fomentado por la percepción entre las élites gobernantes de que la concentración de autoridad es necesaria para asegurar la disciplina en las políticas fiscales y monetarias y también para proporcionar una señal clara a los mercados financieros de que la disciplina se toma en serio, —en un mercado globalizado, la disciplina no sólo debe hacerse, sino que debe verse que se hace—. Los momentos

.....
³ Tony Blair, *A Journey: My Political Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2010: 304).

de crisis económica, como el periodo posterior a la crisis de 2008, también fomentan la concentración de poder, así como la tendencia a considerar la transparencia como un bien de lujo y no como una necesidad.

Por supuesto, la crisis financiera mundial no es la única calamidad que ha socavado el compromiso con la transparencia en los últimos veinte años. En muchas democracias avanzadas, la amenaza que supone el radicalismo islamista ha tenido el mismo efecto. El miedo sobre la seguridad nacional se ha utilizado para justificar un mayor secretismo. Además, este secretismo se aplica a muchos aspectos de la política interior, precisamente porque la amenaza la plantean actores no estatales que utilizan métodos de ataque no convencionales contra objetivos dentro de las fronteras nacionales. La antigua idea de que el secreto era un problema particular en los asuntos exteriores más que en los interiores ha empezado a romperse.

Existe también una tendencia ideológica más amplia que está socavando el apoyo a la idea de transparencia dentro de nuestras élites gobernantes. Es importante recordar que el auge de la transparencia como ideal estuvo estrechamente ligado al movimiento global de democratización de los años ochenta y noventa. El colapso de la Unión Soviética, el fin del *apartheid* en Sudáfrica, el colapso de los regímenes autoritarios en América Latina y Asia —todos estos acontecimientos parecían señalar el triunfo final de la democracia sobre las formas de gobierno rivales—. «Lo que podemos estar presenciando», escribió Francis Fukuyama, es «la universalización de la democracia liberal occidental (Fukuyama, 1989: 3-19). Por supuesto, era difícil ver cómo la democracia podía tener éxito si los ciudadanos no tenían acceso a la información sobre el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. La transparencia daba contenido al principio de gobierno popular.⁴

Pero esta última oleada de entusiasmo por la democracia alcanzó su cresta hace más de una década. Algunos Estados, como Rusia, se han retirado de su compromiso con los

.....

⁴ Se puede argumentar que el movimiento por la transparencia abarca más que la política. Marek Bieńczyk examina la influencia del concepto también en la arquitectura, la literatura y las relaciones sociales: Marek Bieńczyk y Benjamin Paloff, *Transparency* (Champaign, IL: Dalkey Archive Press, 2012). Está estrechamente aliada con otros valores de la era moderna: la autenticidad, la racionalidad y la igualdad. Y quizás este hecho siga dando fuerza al concepto de transparencia a pesar de las tendencias políticas que aquí comento.

principios democráticos. Países como China, que practican una forma de “autoritarismo de mercado”, parecen disfrutar de un sólido crecimiento económico. Y en Occidente hay un creciente sentimiento de decepción por la actuación de las democracias establecidas desde hace tiempo que parecen incapaces de hacer frente a problemas importantes como el endeudamiento, el estancamiento económico, la desigualdad y el cambio climático. De hecho, una de las características más notables del período transcurrido desde la crisis financiera de 2008 ha sido el auge de los escritos académicos sobre las debilidades de las formas democráticas de gobierno.⁵ Existen fuertes paralelismos con las tendencias intelectuales de la década de 1970, cuando muchos académicos se preocupaban por los problemas de «esclerosis democrática».

Uno de los efectos secundarios de este reciente cambio de confianza en la democracia ha sido una visión más escéptica de la transparencia. La apertura se considera ahora como uno de los factores que han contribuido a la convulsión de los sistemas democráticos. Un ejemplo de ello es un libro de un analista político estadounidense, Jason Grumet. El gobierno estadounidense, dice Grumet, «es más abierto, más transparente y menos funcional que nunca... Ha llegado el momento de disipar la noción simplista de que la transparencia en el gobierno es un bien absoluto» (Grumet, 2014: 9). Y el propio Francis Fukuyama, en su nuevo *best seller Political Order and Political Decay*, expone el mismo argumento. La democracia estadounidense se ha vuelto disfuncional, dice Fukuyama, en parte debido a un exceso de transparencia. La apertura ha corroído la capacidad de deliberación de los políticos y ha socavado la eficacia y la legitimidad del gobierno (Fukuyama, 2014).

El efecto de las nuevas tecnologías de la información

Otro factor que complica el movimiento por la transparencia es la llegada de las nuevas tecnologías de la información. Por supuesto, estas nuevas tecnologías han mejorado la apertura de muchas maneras. En muchos aspectos, la gente tiene un acceso más rápido y fiable a información sobre los asuntos nacionales y mundiales. Pero el efecto de las nuevas

.....
⁵ He reseñado algunos de estos libros recientes: véase <http://aroberts.us/2014/08/21/bookreviews-does-democracy-work/>. Y véanse mis comentarios sobre el reciente ensayo de Francis Fukuyama, «America in Decay», en <http://aroberts.us/2014/08/25/america-in-decay-is-fukuyama-right/>.

tecnologías no es totalmente beneficioso. Las nuevas tecnologías de la información pueden obstruir, así como mejorar la transparencia, y no está claro si, en conjunto, tendrán el efecto de producir un mundo en el que los individuos tengan una mejor comprensión de cómo funciona el poder en sus sociedades.

El antropólogo James C. Scott ha observado que los Estados están constantemente comprometidos en el proyecto de hacer más legibles las sociedades que intentan gobernar. «El Estado premoderno», dice Scott, «era, en muchos aspectos, parcialmente ciego [...] carecía de cualquier tipo de «mapa» detallado de su terreno y de su gente» (Scott, 1998). Mejorar la legibilidad significa aumentar la capacidad del Estado para observar lo que ocurre en su territorio, y también organizar la vida social y económica para que sea más fácil de observar. La legibilidad, observa Scott, es una condición previa para un gobierno eficaz. Un Estado no puede diseñar políticas eficaces si no entiende cómo funciona la sociedad.⁶

En consecuencia, los Estados tienen fuertes incentivos para explotar el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar su comprensión de las sociedades que desean gobernar. Este es el caso, sobre todo, cuando los intereses vitales, como la integridad territorial y el orden público, están en peligro. En las dos últimas décadas, hemos visto pruebas de esta realidad en Estados Unidos. Como han demostrado las revelaciones del exanalista de la NSA Edward Snowden, las agencias de seguridad nacional estadounidenses han desarrollado capacidades extraordinarias para vigilar las comunicaciones nacionales e internacionales. (La frecuencia con la que utilizan esas capacidades para vigilar las comunicaciones nacionales es una cuestión aparte). Snowden demostró que potencias aliadas como el Reino Unido han desarrollado capacidades comparables. Y es prudente suponer que muchos otros estados, amigos y hostiles, se apresuran a explotar también el potencial de estas nuevas tecnologías.

Los Estados no son los únicos actores que participan en la lucha por mejorar la legibilidad. El sector privado tiene un problema similar. Adaptando el lenguaje de Scott, las empresas no pueden prosperar si no tienen mapas detallados de sus mercados y clientes. Las empresas que sobrevivirán son las que mejor sepan explotar las nuevas tecnologías

.....
⁶ Del mismo modo, Peter Schuck ha observado recientemente que los responsables políticos luchan por superar «un conocimiento muy limitado del opaco y complejo mundo social que pretenden cambiar» (Schuck, 2014: 27).

de la información para saber dónde y cómo vender sus productos.⁷ Las tecnologías de uso cotidiano —como las tarjetas de crédito, los teléfonos móviles, los ordenadores, los descodificadores de televisión o los sistemas telemáticos de los automóviles— ya generan enormes flujos de datos que pueden aprovecharse con fines comerciales. Y la cantidad de datos disponibles se disparará a medida que nos adentremos en la era del «internet de las cosas», es decir, la era en la que un gran número de otros dispositivos son capaces de emitir datos a internet. Por cierto, los Estados se ven favorecidos por la competencia del sector privado para recopilar estos datos, ya que todo lo que tienen los actores comerciales podría (si la ley lo permite) ser recogido también por los organismos gubernamentales. En gran medida, los gobiernos y las empresas tienen un interés conjunto en mejorar la legibilidad de los mercados y las sociedades.

No obstante, hay que considerar esta tendencia desde el punto de vista de los ciudadanos. Desde su perspectiva, el impulso para mejorar la legibilidad es simplemente una campaña contra la privacidad. La parte de la vida cotidiana que puede ser vigilada por terceros no deja de aumentar. Además, a los ciudadanos les resulta cada vez más difícil «desentenderse», tomando prestada una frase de los años 60, porque las nuevas tecnologías son tan omnipresentes y esenciales para la búsqueda de una vida con sentido. O, para usar la frase de Albert Hirschman: «no hay posibilidad de salida» (1970).⁸ Las personas están atrapadas en este mundo, les guste o no. Y como resultado, tendrán un gran interés en saber con precisión lo que las organizaciones comerciales y gubernamentales están haciendo con la vasta nube de información personal que la gente está generando inadvertidamente. De nuevo, adaptando el lenguaje de James Scott: los individuos tienen interés en mejorar la legibilidad de estos nuevos sistemas de gobierno público y privado.

.....
⁷ Para una discusión reciente sobre este tema, consulte: Adam Tanner, *What Stays in Vegas: The World of Personal Data-Lifeflood of Big Business-and the End of Privacy as We Know It* (Nueva York: Public Affairs).

⁸ Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970). Este es un asunto serio: Elaine Scarry observa que el derecho de salida «ha sido reconocido como esencial para la libertad»: Elaine Scarry, *Thinking in an Emergency* (Nueva York: W.W. Norton & Co., 2011: 67). Ver también Maurice William Cranston, *¿Qué son los derechos humanos?* (Londres: Bodley Head, 1973: 31).

Surgen inmediatamente dos problemas. El primero y más obvio es que gran parte de la información que los ciudadanos desearían tener está en manos de actores privados que tradicionalmente no están cubiertos por las políticas de derecho a la información. El segundo problema, menos obvio, pero quizás más grave, es que esta información probablemente sea incomprensible para los ciudadanos, incluso si consiguen acceder a ella. El problema es ilustrado por las filtraciones de Snowden. Glenn Greenwald, el periodista que colaboró estrechamente con Snowden para hacer pública la información sobre la vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, por sus siglas en inglés), admite en su libro de 2013 que se sintió intimidado por el «tamaño y la complejidad» de la documentación que Snowden había proporcionado (Greenwald, 2013).⁹ Afortunadamente, Greenwald tenía algunos conocimientos previos, acceso al propio Snowden y tiempo para resolver el asunto, gracias al apoyo de un importante medio de comunicación, *The Guardian*.

La mayoría de la gente no tiene ninguna de estas ventajas. La mera divulgación de información sobre el diseño de las nuevas tecnologías de vigilancia no nos serviría de nada, porque no tenemos forma de entender lo que significa esa información. Del mismo modo, si de alguna manera tuviéramos acceso a los datos sobre nuestras propias actividades que han sido recopilados por agentes públicos o privados, tampoco tendríamos los medios técnicos ni los conocimientos necesarios para darles sentido. En los viejos tiempos, una solicitud de información personal podía dar lugar a la entrega de un expediente, que podíamos abrir y leer.¹⁰ Todo eso requería un nivel básico de alfabetización, y algún conocimiento de la burocracia, para entender el significado de lo que contenía el expediente. Pero esos días han pasado. En la práctica, la mayoría de nosotros somos analfabetos en lo que respecta a los nuevos sistemas de vigilancia y control.

Este hecho podría tener implicaciones preocupantes en relación con el mantenimiento de la legitimidad en las democracias avanzadas. La capacidad de gobernar depende menos de la capacidad del Estado para coaccionar el cumplimiento que del reconocimiento

.....
⁹ Glenn Greenwald, *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*, (New York: Metropolitan Books, 2013, Chapter 3).

¹⁰ Véase, por ejemplo, la historia de Timothy Garton Ash sobre su archivo de vigilancia de la Stasi: Timothy Garton Ash, *The File: A Personal History* (Nueva York: Vintage Books, 1998).

por parte del público del derecho del Estado a gobernar (Gilley, 2009).¹¹ La cuestión es si la legitimidad puede mantenerse cuando los ciudadanos son conscientes de una vigilancia cada vez más omnipresente, y son incapaces de eludir dicha vigilancia, pero también son incapaces de comprender con precisión cuándo se lleva a cabo dicha vigilancia, o los fines para los que se utilizan los datos recopilados. Es concebible, por supuesto, que los individuos aprendan a estar contentos en un mundo así, siempre que mantengan un alto nivel de vida y estén protegidos contra el ejercicio arbitrario del poder público o privado. Pero no tenemos ninguna certeza de que este sea el resultado, porque no ha existido ninguna sociedad así antes.

Por qué necesitamos aliados

Una implicación importante surge de estas observaciones generales sobre el estado de la transparencia. Es que los ciudadanos dependerán más de terceras partes —grupos que llamaré intermediarios de confianza— para garantizar que se mantengan las políticas de transparencia y ayudar a dar sentido a la información que es accesible a través de las políticas de transparencia. Por supuesto, ya dependemos de intermediarios como grupos de defensa no gubernamentales, defensores del pueblo y comisarios, medios de comunicación y partidos políticos. Pero nuestra dependencia de los intermediarios aumentará, y esto planteará la difícil cuestión de si dichos grupos pueden adquirir los recursos necesarios para realizar el trabajo de intermediación adecuadamente.¹²

Los intermediarios deben realizar dos tareas importantes. El primero es defender públicamente la transparencia. El desafío inmediato es cuestionar la noción de que la transparencia es un bien de lujo que puede sacrificarse en condiciones de austeridad, en el pro-

.....

¹¹ Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy* (Nueva York: Columbia University Press, 2009: 11 y ss).

¹² Los historiadores Jo Guldi y David Armitage han hecho una observación similar con respecto al papel cambiante de los académicos: «La magnitud de la sobrecarga de información es una realidad de la economía del conocimiento en nuestro tiempo [...] La inmensidad del material que tenemos frente a nosotros pide árbitros que puedan ayudar a dar sentido a los datos que desafían los límites de la experiencia, datos que son a la vez de naturaleza económica, ecológica y política» Jo Guldi y David Armitage, *The History Manifesto* (Nueva York: Cambridge University Press: 104-105).

ceso de liberalización económica o en momentos de crisis. También será necesario resistir el argumento de que los excesos de transparencia han contribuido al actual «malestar democrático», suponiendo que ese sea un diagnóstico justo de las condiciones actuales. La transparencia es una técnica fundamental para evitar el uso arbitrario del poder público y privado. También es esencial para preservar la capacidad de las sociedades de juzgar el rendimiento de las instituciones públicas y decidir cuándo deben ser modificadas. Incluso si admitimos que las medidas especiales pueden ser necesarias durante los momentos de crisis en las democracias, la transparencia es esencial para determinar cuándo han pasado esos momentos, y cuándo deben deshacerse esas medidas especiales.

La segunda tarea es más importante. Cada vez más, los intermediarios tendrán que adquirir la capacidad técnica para extraer la información que en principio es accesible, y dar sentido a esa información. No se trata simplemente de pedir archivos. Significa tener los conocimientos necesarios para entender cómo se organizan los sistemas de información; el equipo necesario para procesar grandes cantidades de información digitalizada; y la habilidad necesaria para explicar en un lenguaje sencillo lo que los organismos públicos y privados son capaces de hacer, y lo que de hecho están haciendo. Para realizar este trabajo, los intermediarios también necesitarán más recursos de los que han tenido en el pasado. Y tendrán que organizarse de tal manera que los ciudadanos los consideren dignos de confianza, dado que los ciudadanos no tendrán forma directa de evaluar si los intermediarios interpretan los datos correctamente.

El problema de crear intermediarios de confianza no es del todo nuevo. Incluso en la era predigital, el éxito de las iniciativas de transparencia, como las leyes de derecho a la información, dependía en gran medida de la capacidad de terceros para ayudar en la tarea de extraer e interpretar la información. Y ya hemos visto un indicio de algunas de las dificultades que pueden surgir. Por ejemplo, antes dependíamos en gran medida de los periódicos y otros medios de comunicación convencionales para que actuaran como intermediarios. Hicieron este trabajo para obtener beneficios. Pero los ingresos de los periódicos en algunos países se han desplomado en los últimos quince años, lo que ha mermado la capacidad del sector para invertir en la tarea de intermediación (Pew Research Center, 2013).¹³ En

.....

¹³ Centro de Investigación Pew, *The State of the News Media 2013: Overview* (Pew Research Center, 2013 http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print_id=14484).

algunos países, la labor de intermediación también ha sido realizada por grupos sin fines de lucro, financiados por entidades filantrópicas, pero la financiación filantrópica ha demostrado ser poco fiable a largo plazo.

Los partidos políticos también han hecho un trabajo limitado como intermediarios, pero sus recursos también son limitados, y su motivación no es tan fuerte como antes. Los partidos de la oposición que piensan que tienen una oportunidad decente de llegar al poder suelen ser reacios a pedir normas de transparencia más estrictas. Y los propios partidos son cada vez más consumidores de información personal obtenida de fuentes públicas y privadas. En Estados Unidos, por ejemplo, existe una carrera entre los partidos y los candidatos para desarrollar formas más sofisticadas de elaboración de perfiles de votantes, de modo que las campañas puedan ser «microdirigidas» a los individuos.¹⁴ Es difícil para los partidos políticos y los candidatos ser críticos con los sistemas de vigilancia públicos y privados cuando también dependen de esos sistemas para obtener datos que son esenciales para su propia supervivencia electoral.

Y en muchos países, por supuesto, hay defensores del pueblo y comisarios de información que han desempeñado un papel fundamental como intermediarios. Tienen la ventaja de contar con formas de financiación más estables y, a menudo, con algunas garantías legales sobre la independencia del ejecutivo político (Holsen y Pasquier, 2012). Pero no hay que exagerar estas ventajas. Incluso en las democracias consolidadas, los defensores ciudadanos y los comisionados de información han sufrido recortes presupuestarios a medida que los gobiernos enfatizan la necesidad de austeridad.¹⁵ Al mismo tiempo, los políticos han adoptado la práctica de nombrar a amigos o antiguos burócratas como comisionados y defensores del pueblo, con el objetivo de diluir la independencia de facto de estos funcionarios, y el efecto real de socavar su legitimidad.¹⁶ Y debemos recordar que el papel

.....
¹⁴ Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns* (Nueva York: Crown, 2012).

¹⁵ Con respecto a Canadá, ver: Mike Larsen y Kevin Walby (2012), *Brokering Access: Power, Politics, and Freedom of Information Process in Canada* (Vancouver: UBC Press, capítulo 2).

¹⁶ Para consultar un resumen de las observaciones de los estudios de la India, véase: Alasdair Roberts (2010), «A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act», *Public Administration Review* 70(6): 925-933. Véase también Sarah Holsen (2012), «Insight

del comisionado o defensor del pueblo ha sido típicamente de apoyo a los ciudadanos, más que de investigación por cuenta propia. Si los comisionados se volvieran más emprendedores en su supervisión, los problemas de financiación e independencia se agravarían.

Esta breve encuesta sobre la práctica actual nos da una idea de los retos que tenemos por delante. En el futuro, dependeremos en mayor medida de los intermediarios para aprovechar el potencial de las políticas de transparencia. Esto requerirá una inversión considerable para desarrollar las capacidades de esos intermediarios. Pero aquí nos encontramos con el principal problema: ¿quién está dispuesto a realizar esa inversión? ¿Podemos confiar en que el mercado realice esa inversión, teniendo en cuenta que los beneficios asociados a la transparencia suelen ser bienes públicos, de los que pueden disfrutar muchas personas aunque no hayan pagado nada por ellos? ¿Podemos confiar en que los gobiernos realicen esa inversión, teniendo en cuenta que a menudo va en contra de sus intereses? Y por último, ¿tienen las organizaciones filantrópicas la capacidad o el interés de asumir los compromisos necesarios a largo plazo?

No tengo una respuesta clara a estas preguntas. La cuestión, que podríamos llamar la economía de la intermediación, merece más investigación. Pero creo que será una cuestión fundamental en los próximos años. Durante mucho tiempo hemos discutido la transparencia como una cuestión de derecho individual. Pero la plena realización de las posibilidades asociadas a la transparencia dependerá cada vez más de las capacidades colectivas. Tendremos que encontrar alguna manera de construir y mantener una comunidad vibrante de intermediarios de confianza. Y el primer problema es determinar quién tiene el interés y la capacidad de pagar por el desarrollo de esa comunidad.

Referencias

- Centro de Investigación Pew. (2013). «The State of the News Media 2013: Overview. Pew Research Center» http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print_id=14484.
- Fukuyama, F. (1989). «The End of History?», *National Interest*, 16(3): 3-16.
- (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux. Capítulos 34-36.

.....

into Oversight: How Information Commissioners Contribute to the Achievement of Access-to-Information Policy Objectives» (Universidad de Lausana, pp. 131-133).

- Gilley, B. (2009). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 11 y ss.
- Grumet, J. (S.f). *City of Rivals: Restoring the Glorious Mess of American Democracy*. Guilford, CT: Globe Pequot Press: xvii y 109.
- Greenwald, G. (2013). *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*. Nueva York: Metropolitan Books. Capítulo 3.
- Holsen, S. y Pasquier, M. (2012). «Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies». *Journal of Information Policy*, (2), 214-241.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press, 1.
- Schuck, P. H (2014). *Why Government Fails So Often: And How It Can Do Better*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 27.

.....
RESEÑA DE LIBROS

*Responsabilidad de los servidores públicos
y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO*

I.
La idea en la cual se sostiene el diseño constitucional y legal del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y de los sistemas nacionales complementarios remite a identificar a la corrupción como un problema multifactorial, de manifestaciones diversas, que debe ser atendido en sus causas, distinguiendo las consecuencias, con la finalidad de evitar diseñar estrategias de política pública que fracasen en atajar el fenómeno.

Esa idea es la base de la construcción legal —también teórica— de diversas propuestas encaminadas a proponer acciones concretas no sólo para implementar las reformas anticorrupción, sino también para introducir un nuevo paradigma en la admi-

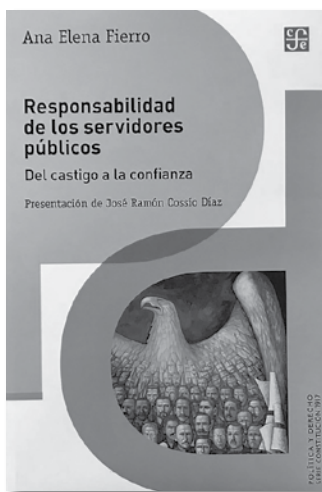
.....

*Jaime Hernández Colorado. Coordinador del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), Universidad de Guadalajara, México (correo electrónico: jaime.hernandez@ucea.udg.mx).

nistración pública mexicana. El concepto de la responsabilidad activa es de la mayor relevancia para el diseño de políticas públicas de combate a la corrupción, pues engloba no sólo la aclaración de los mandatos, atribuciones y procedimientos institucionales e individuales en las administraciones públicas, sino también mecanismos de profesionalización que, según Ana Elena Fierro, debe entenderse como el principio de responsabilidad que

requiere de servidores públicos con capacidad plena, lo que conlleva ciertos derechos y garantías para el desempeño de sus cargos. Además, hace necesaria la existencia de principios que conduzcan la actuación de los servidores públicos hacia el interés público, de modo que realmente puedan ser responsables de las consecuencias de sus actuaciones.

Las obras de Fierro y Merino que ocupan este breviarío tienen en común el tema



Ana Elena Fierro (2017), *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.

.....

central: la corrupción como fenómeno en torno del cual es necesario aclarar y definir conceptos. En sentido general, el breve libro de Merino ofrece una visión panorámica de la discusión teórica de larga data sobre la corrupción, al tiempo que distingue concepciones equivocadas o limitadas de dicho problema, con el interés de despejar los porqués del diseño constitucional y legal del SNA. Es decir, la labor de Merino en el volumen es desentrañar las bases conceptuales míni-



Mauricio Merino (2018), *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Ensayo sobre la definición del problema que entrelaza al Sistema Nacional de Transparencia y al Sistema Nacional Anticorrupción. México: INAI-Red por la Rendición de Cuentas.

.....

mas necesarias para entender el fenómeno de la corrupción para, en una etapa posterior, entrelazar esa explicación teórica con la exposición de los pormenores del SNA. En ese tenor, el texto de Merino puntualiza que la corrupción, en tanto captura de puestos, presupuestos y decisiones públicas, debe atajarse en sus causas —sin dejar de lado la atención de las consecuencias—, para lo cual es necesario tener en claro dos líneas de política que no son triviales:

1. Aclaración de mandatos. Es decir, que cada institución y funcionario sepa lo que le corresponde hacer, cuándo y cómo. Remite a aclarar también cuáles son las atribuciones y procedimientos administrativos que traducen los mandatos otorgados a los servidores públicos, y

2. Profesionalización. Remite a la urgencia de construir, al menos, los elementos básicos de cuerpos administrativos profesionales, sustentados en el mérito y las capacidades profesionales de sus funcionarios.

Estas dos líneas de política entrelazan el volumen de Merino con el de Ana Elena Fierro. El paradigma de la responsabilidad activa, como se evidencia, traduce esas dos vertientes en una nueva forma de hacer la administración pública. El libro de Fierro tiene el mérito de exponer puntualmente la situación que guarda el sistema de responsabilidades administrativas en el país actualmente, para contrastarlo con propuestas que se sustentan en la urgencia de modificar aquello que Weber denominó la personalidad burocrática, es decir, las formas de comportamiento propias de los cuerpos administrativos mexicanos, en consonancia con las obligaciones legales de rendición de cuentas y combate a la corrupción que ya se encuentran vigentes. La argumentación de Fierro sobre la responsabilidad activa no sólo dirige a las dos vertientes de política se-

ñaladas arriba, sino también a un tercer pilar para transformar el ejercicio de la administración pública en México: una práctica del control interno que sea distinta a la que ha campado en las oficinas públicas del país hasta el momento; un modelo que esté encaminado a la vigilancia, prevención y mejora de la gestión y no al castigo del modelo burocrático clásico, en el cual el respeto de las reglas de la administración se exige por sí mismo, sin que el cumplimiento de esas reglas necesariamente conduzca a algún resultado, ni su transgresión a una afectación. Es decir, la regla por la regla misma. No es este el modelo de control interno que prefigura Fierro como tercer pilar del paradigma de la responsabilidad activa.

II.

La naturaleza de la corrupción, como fenómeno, se puede considerar, según Mauricio Merino, como consecuencia de tres mecanismos de captura: 1) el acceso a los puestos públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de los recursos públicos. Esta idea de la corrupción como problema público establece, de origen, que debe atenderse en sus causas —la captura— y no únicamente en sus consecuencias. De ahí que la visión punitiva se considere limitativa como estrategia de combate a la corrupción, pues si se equipara combatir la corrupción con el estableci-

miento de castigos, entonces se deja fuera un cúmulo de conductas que, por suceder dentro de los márgenes de las leyes, no tienen sanción y, como se sabe, si una conducta no tiene sanción, entonces no puede considerarse falta ni delito.

La corrupción, en la definición de Transparencia Internacional (TI), es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios inapropiados”. Se ha discutido mucho al respecto, pero no sobra enfatizar que esa definición resulta, actualmente, insuficiente para abarcar la diversidad de formas en que se manifiesta la corrupción, pues, como sucede en la visión punitiva a la que se ha hecho referencia, coloca la atención en el problema de la corrupción una vez que se han verificado los actos deshonestos, es decir, limita la comprensión del fenómeno únicamente a las etapas posteriores a los actos que se consideran corruptos. En ese punto queda claro que la transparencia por sí misma es incapaz de atajar a la corrupción, pues el cometido central de una política de esa naturaleza es el de poner información a disposición de la ciudadanía. No es menor el ejemplo reciente de las investigaciones periodísticas acerca de algunas empresas contratistas de gobiernos estatales, como el de Veracruz. En esos reportajes queda claro que los mecanismos de transparencia y acceso a la información son útiles para que los

ciudadanos interesados hurguen en las acciones de los gobiernos. La paradoja es que, aun siendo diáfanos los ilícitos —con base en la evidencia obtenida mediante los cauces legales de transparencia, es difícil que esa información, que está al alcance de cualquier individuo, se traduzca en base para procesos de sanción. En segundo lugar, la definición de TI también reduce el espacio conceptual, pues se puede interpretar como que la corrupción es un asunto que atañe solamente a los individuos que abusan de los medios que tienen a la mano.

Merino señala que en el debate público en México suelen discutirse dos concepciones de corrupción que son erradas, porque limitan tanto el problema que las soluciones posibles parecen sencillas. Una de esas visiones es la que se puede llamar ‘individualista’, que hace énfasis en los individuos como origen de la corrupción. En esta visión, no existen sistemas capaces de inhibir la corrupción, pues en ellos están inmersos siempre individuos que se corrompen irremediablemente. Las vías de solución de la corrupción, según esta visión, pasan por ajustes éticos y morales para alterar los valores de los integrantes de las administraciones públicas, con el cometido de influir en sus conductas —llevándolas hacia «lo bueno». Esos ajustes tienen el peligro de que la definición de los valores y, en suma, de la “nueva” moral y la

«nueva» ética dependen de la discrecionalidad de quien califica «lo bueno». La consecuencia más peligrosa sería la de llevar los términos de «lo bueno» a extremos que ya conoce la historia universal, excluyendo, castigando o eliminando a aquellos considerados «malos» —según la «nueva» moral—, teniendo como máxima el supuesto de que la corrupción se termina obligando a cambiar a los individuos corrompidos o prescindiendo de ellos.

La otra concepción de la corrupción a la que Merino hace referencia es la que podría denominarse «burocrática», pues asimila a la corrupción como un fenómeno que puede combatirse a partir de las consecuencias administrativas que genera, es decir, siguiendo «la ruta de la ambulancia» o «el rastro de papel» de los actos deshonestos. De nuevo, esta concepción de la corrupción se limita a esperar que la corrupción haya sucedido y haya producido efectos perversos, para entonces proceder a castigar a quien haya cometido esos actos, a fin de que «repare» el daño causado sobre los bienes y el espacio público. Uno de los problemas que sostiene esta visión es que considera que la devolución de los recursos defraudados es la «reparación del daño», cuando no es así. La devolución del dinero es literalmente eso, vuelta a las arcas públicas de los beneficios económicos obtenidos con actos de

corrupción. Eso establece una imposibilidad de sancionar efectivamente a quienes hayan obtenido beneficios diferentes a los económicos, a la vez que ignora que la verdadera reparación del daño es prácticamente imposible si se considera que el daño se causa sobre lo público, en general. Las acciones corruptas afectan no sólo las arcas públicas, sino la legitimidad, credibilidad y fortaleza de las instituciones, es decir, del Estado mismo. Ambas visiones dejan de lado aspectos esenciales del problema, al centrarse una en los valores de los individuos y la segunda en la estructura de castigos, que siempre son posteriores al hecho de corrupción.

La instrumentación de un esquema de castigos a los responsables de actos de corrupción es una condición deseable y muy necesaria, a la vez que deben establecerse incentivos para inhibir esos actos, sin embargo, la visión burocrática remite, de forma maniquea, a los protocolos establecidos para los procedimientos administrativos como único criterio para identificar actos presuntos de corrupción. Esta visión tiene dos consecuencias identificables en el paradigma administrativo anterior al SNA en México. En primer lugar, se asume que el sistema de reglas y procedimientos administrativos fue diseñado desde una posición neutral. Esto tiene como consecuencia que el corrupto sea aquel que rompió el sistema de reglas, sin

cuestionar la naturaleza de éstas. En segundo término, la idea de la corrupción como ruptura de procedimientos burocráticos ha deformado el concepto de control interno en México y la labor de las instancias de vigilancia en la materia se desvió a la revisión puntillosa del cumplimiento de las reglas administrativas. Las dos visiones se caracterizan por identificar a la corrupción como una anomalía dentro de un orden establecido en el cual, si no existieran los corruptos, el engranaje administrativo funcionaría a la perfección.

Hay un tercer problema que provoca la visión burocrática de la corrupción. Concluye que un corrupto es aquel individuo que no sólo actúa al margen de las reglas establecidas para la función pública, sino presupone que ese individuo debe producir evidencia suficiente para ser señalado y sancionado. Lo más importante de este segundo supuesto remite, de nuevo, a la imposibilidad de que la transparencia y el acceso a la información solucionen el problema. En esta idea, si el corrupto actúa al margen de las reglas, pero tiene la precaución de no producir evidencia suficiente, entonces la sanción no puede existir, aunque esté a la vista de cualquiera la información gubernamental que insinúa un acto de corrupción. Así, aquel que se ciñe a las reglas y no produce evidencia suficiente sobre el beneficio personal que

se obtiene con la corrupción no puede ser castigado. De otro lado, como consecuencia de un cierto extremismo de la visión burocrática, podrían sancionarse conductas al margen de las reglas que, en cambio, no hayan producido beneficios privados o que, en suma, tengan origen en cualquier causa menos la corrupción. Esta visión consideraría exitoso sancionar a los funcionarios que rompen las rutinas, aunque esos no sean los corruptos. De suerte que esta forma de entender a la corrupción es omisa ante los abusos que pueden cometerse sin faltar a los procedimientos.

III

El resultado de la lectura paralela de estos dos volúmenes, que se imbrican a la perfección en el interés por proponer argumentos para desmenuzar el problema de la corrupción y anticipar propuestas para atajarlo, es la comprensión mínima de que el fenómeno de la corrupción no puede atenderse de forma eficiente si no es atacando sus causas. A la corrupción se deben oponer acciones de combate que modifiquen comportamientos y estructuras y, a la vez, medios de sanción, de transparencia, de alumbramiento de áreas grises y, sobre todo, de vigilancia ciudadana a cada uno de los momentos de la gestión gubernamental.

LINEAMIENTOS EDITORIALES

Enfoque y alcance

RC|RENDICIÓN DE CUENTAS es una revista impresa y digital de acceso abierto. Su propósito es articular e impulsar un espacio de resonancia nacional e internacional para la investigación sobre rendición de cuentas en castellano y con énfasis en los países de la región de América Latina. Asimismo, busca consolidar una red de cooperación académica en este campo de investigación.

La revista publica trabajos de investigación cuyo eje principal es el de rendición de cuentas en los campos temáticos de la transparencia, fiscalización, combate a la corrupción, responsabilidad pública y tópicos asociados. Publica dos volúmenes al año y se estructura en tres secciones: a) artículos; b) conferencias y; c) una sección de reseñas (de libros, datos y numeralias).

El público objetivo o destinatario es la comunidad de académicos, profesores, investigadores, estudiantes de posgrados de investigación en el área de ciencias sociales y todo el público interesado en los temas de la revista.

La periodicidad de la revista es semestral. El tiraje será de 50 ejemplares impresos y uno electrónico. El tiraje de la versión im-

presa estará sujeta a cambios presupuestales que se puedan presentar en versiones subsecuentes.

Pautas de publicación para autores

Redacción. La extensión máxima de los trabajos —incluyendo notas al pie y bibliografía— no deberá exceder las 10 000 palabras escritas en Times New Roman a 12 puntos con interlineado 1.5.

Sobre los y las autores. Al inicio del texto se indicará el nombre del(os/as) autor(es), la institución a la que pertenece(n) y la dirección postal y electrónica completas, para correspondencia. Además, adjuntar su cuenta orcid.org

Resumen. Los autores deberán incluir un resumen de su manuscrito de entre 50-100 palabras en español e inglés con cinco conceptos clave.

Formato. El formato de los artículos debe ser en Word, las citas y las referencias deberán elaborarse según el formato APA (autor, año: página).

- Todos los títulos y los subtítulos de sección deben ser claros y concisos.
- Cuando el artículo contenga citas textuales de hasta 5 líneas o hasta 40 pa-

labras, éstas deberán ir en el cuerpo del texto, entre comillas. Si la extensión es mayor, deben escribirse en párrafo aparte, con sangría a ambos lados, sin comillas y a espacio sencillo. Cuando la cita contenga agregados del autor, éstos deberán encerrarse entre corchetes. Toda cita que se haga en el texto debe ir acompañada de la referencia bibliográfica correspondiente.

- Para el uso de siglas o acrónimos, la primera vez que se mencionen deben escribirse entre paréntesis e ir antecediendo del nombre completo.
- Las notas y referencias a pie de página contendrán la información bibliográfica completa: nombres y apellidos de los autores; título (entre comillas si es artículo, en cursivas si es libro); nombre de los compiladores, coordinadores, etc., si los hay; lugar de edición, editorial, año de publicación y número de páginas.
- Las tablas, las figuras y los cuadros deben tener títulos descriptivos y fuente.
- Las notas con sus fuentes deben estar inmediatamente debajo.
- Si el texto contiene elementos visuales o gráficos, además se deberán entregar en archivo anexo, en el programa en que fueron originalmente elaborados (Excel u otros), a fin de que puedan ser modificados en caso necesario.

Referencias bibliográficas. La bibliografía debe ser presentada al final del trabajo, ordenada alfabéticamente y ajustarse al siguiente esquema:

- a. Libros: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (en cursivas), ciudad, editorial.
- b. Artículo compilado en libro: apellidos, nombre, año (entre paréntesis), título (entre comillas), la palabra en, nombre del compilador, título del libro (en cursivas), ciudad, editorial.

Dictaminación. La revista **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** enviará los originales a dictamen, con especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego. Una vez recibidas las evaluaciones la revista tomará una decisión y la dará a conocer a los autores, en lo posible en un plazo no mayor a los tres meses. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos.

Políticas editoriales

Políticas de evaluación de pares. Los manuscritos de artículos a ser publicados en **RC|RENDICIÓN DE CUENTAS** deberán seguir el siguiente procedimiento:

1. Los manuscritos originales serán sometidos a evaluación con dos especialistas en la materia, siguiendo el principio de doble ciego.

2. Los/as dictaminadores/as deberán ser académicos/as de reconocido prestigio en el campo de estudio en cuestión, con adscripción a instituciones académicas, nacional o extranjera y de preferencia miembros del Sistema Nacional de Investigadores.
3. El nombre de los evaluadores permanecerá en el anonimato para el autor/a, al tiempo que éste tampoco conocerá la identidad de quienes evalúan su manuscrito, de modo que el proceso de dictamen se realice mediante un procedimiento de “doble ciego”.
4. Los/as dictaminadores/as evaluarán por escrito la calidad científica de los textos, basándose en su coherencia interna, originalidad, contribución al avance del conocimiento de los temas, y utilización apropiada y especializada de la bibliografía.
5. El dictamen por escrito deberá entregarse en el plazo máximo de un mes. En dicho documento se realizará la evaluación general de publicación en alguno de los siguientes rubros: no publicable; publicable con modificaciones mayores; publicable con modificaciones menores; o publicable sin modificaciones.
6. Una vez recibidas las evaluaciones, el Consejo Editorial aprobará el contenido a publicar del volumen del que se trate y el coordinador editorial dará a conocer a los autores el resultado de la decisión.
7. En caso de que únicamente uno de los dictámenes resulte positivo (publicable con modificaciones menores o publicable sin modificaciones), el Director de la revista con apoyo del Consejo Editorial podrá solicitar una tercera evaluación la cual será considerada como definitiva.
8. En caso de existir un acuerdo en que el manuscrito no es publicable, el Coordinador Editorial informará del resultado negativo de los dictámenes a los/las autores/as.
9. En caso de que los/as dictaminadores/as hayan solicitado modificaciones mayores para la aprobación del manuscrito, el coordinador editorial enviará a revisión de los/as dictaminadores/as la nueva versión para ser evaluada nuevamente.
10. Sólo se considerarán para su publicación artículos que reciban dos dictámenes positivos al final del proceso.

Política de acceso abierto

La revista es de acceso abierto, es decir, todo su contenido está disponible de manera gratuita, sin cargo alguno para el lector o las instituciones. Los usuarios pueden leer, des-

cargar, distribuir, imprimir y enlazar a los textos completos de los artículos, siempre y cuando sea sin fines de lucro y se cite la fuente.

Política anti-plagio

Los autores de los manuscritos son enteramente responsables del contenido de sus colaboraciones, así como de garantizar que estas sean originales e inéditas. Como política para la prevención del plagio, la revista se reserva el derecho de revisar, mediante el uso de software anti-plagio *Ithenticate* todos los manuscritos enviados a publicación, utilizando los criterios habituales para detectar tales prácticas.

En caso de que el autor de un artículo o reseña incurra en plagio o en alguna otra

práctica deshonesta, el material será descartado para su publicación.

Política de privacidad

Los nombres y direcciones de correo y demás datos de las y los autores se usarán exclusivamente para los fines declarados y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Política de atención a quejas

Las quejas, desacuerdos o inconvenientes que surjan entre quienes participan en el proceso editorial de la revista se resolverán consultando los lineamientos de COPE. Favor de dirigir su comunicación al correo rc.rendiciondecuentas@gmail.com

Reflexiones acerca de la fiscalización superior
ante el combate a la corrupción en México:

Informe país, 2020

RENÉ MARIANI OCHOA

Una agenda de trabajo desde la administración pública
y la sociedad para el combate a la corrupción
como problema perverso (*wicked problem*)

FREDDY MARIÑEZ NAVARRO

CONFERENCIAS

Haciendo que las políticas de transparencia funcionen:
el papel esencial de los intermediarios confiables

ALASDAIR ROBERTS

RESEÑA DE LIBROS

*Responsabilidad de los servidores públicos.
y Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO