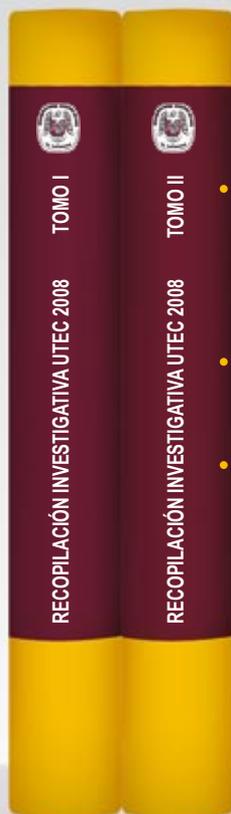




# RECOPIACIÓN INVESTIGATIVA

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

**TOMO III**



- LA MIGRACIÓN:  
EL CASO DE LOS  
NICARAGÜENSES  
EN EL SALVADOR  
*ELSA RAMOS*
- MIGRANTES COMO  
NOTICIA  
*CAMILA CALLES MINERO*
- GESTIÓN PÚBLICA  
Y CIUDADANÍA  
POLÍTICA  
*FRANCISCO SORTO*

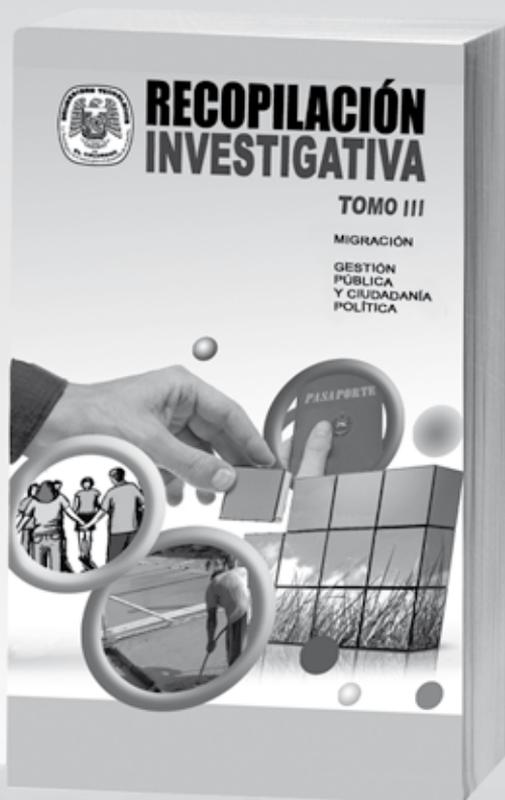




# RECOPILACIÓN INVESTIGATIVA

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR

**TOMO III**



- LA MIGRACIÓN:  
EL CASO DE LOS  
NICARAGÜENSES  
EN EL SALVADOR  
*ELSA RAMOS*
- MIGRANTES COMO  
NOTICIA  
*CAMILA CALLES MINERO*
- GESTIÓN PÚBLICA  
Y CIUDADANÍA  
POLÍTICA  
*FRANCISCO SORTO*

**363.92**

**R311** Recopilación investigativa: tomo III : migración, gestión pública y ciudadanía política/ Elsa Teodora Ramos, Camila Calles Minero, Francisco Angel Sorto Rivas. -- 1ª ed. -- San Salvador, El Salv. Universidad Tecnológica de El Salvador, 2009  
sv  
145.p ; 21cm.

**ISBN 978-99923-21-52-2 (v.3)**

**1. Ciencias sociales-Investigaciones. 2. Migración humana-nicaragüenses- El Salvador. 3. Administración Pública. I. Calles Minero, Camila, coaut. II. Sorto Rivas, Francisco Angel, Recopilación investigativa: tomo III ... 2009**

**coaut. III. Título.**

**BINA/ jmh**

**Vicerrectoría de Investigación  
y Proyección Social**

Lic. Rafael Rodríguez Loucel  
**Vicerrector**

Lic. Blanca Ruth Orantes  
**Directora de Investigaciones**

Mauricio Gálvez  
Alejandro Martínez  
**Diseño y diagramación**  
*Equipo Creativo Publipro*

Braulio Galdámez  
**Corrección**

Tecnoimpresos  
**Impresión**

# UTEC

## Recopilación de Investigaciones

### Sumario

#### **TOMO III** **ÁREA DE CIENCIAS SOCIALES**

##### **LA MIGRACIÓN SUR SUR: EL CASO DE LOS NICARAGÜENSES EN EL SALVADOR** .....

*ELSA RAMOS*

7

INTRODUCCIÓN .....	8
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL .....	12
ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	19
RESULTADOS Y ANÁLISIS DEL TRABAJO DE CAMPO .....	21
LA CELEBRACIÓN DE LA "PURISIMA" EN SANTA ROSA DE LIMA .....	33
HALLAZGOS .....	40
CONCLUSIONES .....	40
BIBLIOGRAFÍA .....	42
ANEXOS I .....	46
ANEXOS II .....	47

##### **MIGRANTES COMO NOTICIA** .....

*CAMILA CALLES MINERO*

52

INTRODUCCIÓN .....	53
TEXTOS PERIODÍSTICOS (MARCO CONCEPTUAL) .....	54
HALLAZGOS .....	67
CONCLUSIONES .....	73
PROPUESTA .....	75
BIBLIOGRAFÍA .....	76

##### **GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA POLÍTICA, UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA** .....

*FRANCISCO SORTO*

77

INTRODUCCIÓN .....	78
--------------------	----

# UTEC

## Recopilación de Investigaciones

# Sumario

### **CAPÍTULO I**

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA ..... 82

### **CAPÍTULO II**

LA CREACIÓN DEL VALOR PÚBLICO ..... 104

### **CAPÍTULO III**

GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 127

### **CAPÍTULO IV**

LEGITIMIDAD DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS ..... 149

### **CAPÍTULO V**

CIUDADANÍA POLÍTICA ..... 221

BIBLIOGRAFÍA ..... 231

# TOMO III

## SOCIAL

*LA MIGRACIÓN SUR SUR:  
EL CASO DE LOS NICARAGÜENSES  
EN EL SALVADOR*

Elsa Ramos

## Introducción

El presente trabajo de investigación se ha realizado dentro de la línea de investigación sobre el fenómeno social de las migraciones, que tiene de forma permanente la Universidad Tecnológica de El Salvador (UTEC), con el objetivo fundamental de profundizar, las diferentes aristas que reviste éste fenómeno. Como ya se ha mencionado en trabajos anteriores, la UTEC ha tomado esta temática, ya que ella reviste una especial importancia para el país, al tener una clara visión de que las migraciones, están definiendo y definirán el futuro del país, así como algunas políticas públicas en los años próximos, teniendo en cuenta que aproximadamente entre 20 y un 25 por ciento de la población salvadoreña se encuentra fuera de sus fronteras nacionales y que sin el esfuerzo realizado por los migrantes, el país no podría sobrevivir, pues las remesas ya no sólo están contribuyendo a cubrir el déficit fiscal nacional; son la mayor fuente de divisas, ayudan a la sobrevivencia de los familiares que se quedan en el país y con ello se disminuye el índice de pobreza en el país, sólo por mencionar los aspectos primordiales, pero que, a su vez, hay aspectos no tan positivos, como lo es el proceso de descapitalización humana por un lado, cuando el mayor segmento de la población que emigra está ubicado en el rango de edad de los 16 a los 24 años, personas que en su mayoría ya cuentan con un promedio de escolaridad de por lo menos 9 años, cuando el promedio general en el país apenas está en los 5.9 años; pero, por otro lado, los migrantes y sus remesas están contribuyendo a una nueva capitalización humana, pues los hijos e hijas que dejan y algunos parientes cercanos, gracias a las remesas que envían, pueden estudiar y no sólo los grados iniciales de educación, sino que numerosos jóvenes pueden acceder a las aulas universitarias, ya sea de la Universidad de El Salvador (UES), o de las diferentes universidades privadas existentes en el país. Además, los migrantes salvadoreños exigen cada vez más y con toda razón acceder al voto en el exterior y cuando se logre, con el concurso de ellos y de la población salvadoreña en el país, no se sabe qué incidencia real van a tener en los destinos del país.

Se debe tener en cuenta también, que el país, por su posición geográfica, por el proceso de globalización y la aplicación de medidas neoliberales a ultranza (entre ellas la dolarización de la economía salvadoreña), aunado a los problemas endémicos de pobreza, han incidido en un alto flujo migratorio de salvadoreños, lo que ha dado

como resultado que el país tenga una triple característica desde el punto de vista del fenómeno migratorio, en cuanto es país expulsor de población, país de tránsito migratorio de centro y suramericanos, asiáticos y africanos (estos dos últimos en menor cantidad) y, país receptor de migrantes, incluso algunos investigadores ya están hablando de El Salvador como nuevo punto de atracción para la migración, y con ello de una relativa centroamericanización del país, pues los emigrantes que está recibiendo son de toda Centro América, pero especialmente de Nicaragua, Honduras y Guatemala, flujo migratorio, que puede ser clasificado como migración Sur Sur<sup>1</sup>, algunos autores lo mencionan como migración transfronteriza.

Al igual que todo el fenómeno migratorio mundial, no se tienen estadísticas precisas de cuantos migrantes están ingresando a El Salvador, los saldos migratorios ofrecidos por el gobierno adolecen de inexactitudes, porque el proceso migratorio no cumple las disposiciones legales migratorias establecidas por los gobiernos y en este caso las del gobierno salvadoreño. Se conoce que muchos centroamericanos ingresan por los puntos ciegos fronterizos pues no cuentan con documentos de identidad personal, en ocasiones por el alto costo de ellos o porque son trámites muy burocráticos. Otro elemento que ha venido a contribuir a la falta de estadísticas confiables es la firma del acuerdo de “paso fácil”, entre los países miembros de CA-4<sup>2</sup>, que ha incrementado el número de centroamericanos que ingresan al país con el objetivo de trabajar, los agentes de migración se limitan a comprobar que los documentos de identificación personal estén en regla y que pertenezcan a la persona que los presenta, ya no se llena ningún formulario de entrada o salida, por lo cual no hay una constancia física de entradas y salidas. Debe de quedar claro que el CA - 4 y el paso fácil, en ningún momento autoriza a ningún centroamericano a trabajar en otro país centroamericano, pues para ello se deben cumplir las normas internas establecidas por cada uno de los países miembros, pero los migrantes están haciendo todo lo contrario.

Debido a todos los elementos antes mencionados, se consideró que era pertinente iniciar una investigación, que estudiara y analizara, las causas que han incidido para que mayor número de ciudadanos

- 
- 1 Migración Sur Sur, se hace referencia a la migración cuyo flujo es de un país en vías de desarrollo a otro y tiene una connotación económica y geopolítica y no de los puntos cardinales.
  - 2 Los países miembros de CA - 4, son únicamente Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

nicaragüenses<sup>3</sup> estén emigrando a El Salvador, indagar cuales son las expectativas que ellos se formulan cuando planifican emigrar al país, qué trabajos son los que están desempeñando y cuál es la percepción que tienen de ellos los ciudadanos salvadoreños, si hay o no discriminación, exclusión e incluso algún brote xenofóbico en contra de ellos, conocen o no la existencia de un memorándum de entendimiento entre el gobierno de Nicaragua y de El Salvador que facilita la legalización de la estancia de los ciudadanos de ambos países. De esa manera, el presente trabajo de investigación consta de las siguientes partes:

- **Introducción** en donde se realizan planteamientos generales.
- **Marco Teórico-Conceptual**, donde se exponen los diferentes conceptos, categorías y teorías que se han aplicado para la realización del presente trabajo.
- **Aspectos metodológicos**, que explican que se utilizó el método cualitativo de investigación, a través de la observación de la población objeto de estudio, el ambiente, el comportamiento de los salvadoreños, las relaciones de trabajadores nicaragüenses y sus patronos, su relación con las autoridades locales y entrevistas a la población participante.
- **Resultado y análisis del trabajo de campo**, cuya primera parte es de tipo descriptiva, como es característico de la mayoría de los trabajos cualitativos, pero se realiza un ensayo de análisis a través del marco teóricoconceptual.
- **La celebración de la “Purísima”, en Santa Rosa de Lima**, que es la celebración de la Virgen de la Inmaculada Concepción de María, la fiesta nacional de los nicaragüenses. Este tema se ha introducido porque la migración no es simplemente buscar nuevas opciones de sobrevivencia, enviar o recibir remesas, el migrante es poseedor de costumbres, tradiciones, cultura, qué reproduce al lugar que se traslada; dicha reproducción cultural implica la nostalgia por su lugar de origen, la reafirmación de su identidad, de su imaginario, pero, a la vez, es la permeación de su cultura con la cultura de la sociedad en que ha sido recibido, ya que se utilizan elementos

---

3 Al plantearse la presente investigación, sólo se considero a las y a los nicaragüenses, pero en el desarrollo del trabajo de campo, se corroboró, que las y los hondureños tienen una fuerte presencia en el país y los guatemaltecos ocuparían un tercer lugar, se podría considerar que sería necesario realizar otra investigación en donde se engloben estos tres grupos poblacionales.

propios y se introducen elementos locales, al no encontrar todo lo necesario de la propia tradición. Asimismo, la fiesta de celebración, poco a poco empieza a permear a la cultura local, a tal punto que elementos de lo “venido de fuera” se incorporan a otros rituales religiosos locales, como es el caso de la celebración de la Virgen de Guadalupe.

- **Hallazgos.** En donde uno de los hallazgos principales, es que en el casco urbano de la ciudad de Santa Rosa de Lima, con la celebración de la Purísima, se está empezando a realizar un proceso de integración de los nicaragüenses, sin distinción si están de forma regular o irregular en ese poblado; sí hay discriminación para los nicaragüenses, pero no de parte de la población en general sino de algunas autoridades locales (caso específico en la ciudad, de San Miguel) y de parte de los dueños de comercios establecidos; hay un proceso de centroamericanización en El Salvador, a partir de la llegada masiva de nicaragüenses, guatemaltecos, hondureños y en menos medida de beliceños, ticos y panameños.
- **Conclusiones.** Entre las más relevantes se puede mencionar que ninguna de las personas entrevistadas conoce el Memorándum de entendimiento entre El Salvador y Nicaragua, que le ayudaría a la mayoría de ellos y ellas a legalizar su situación migratoria en el país, pues son muy pocos de los entrevistados que ingresaron al país después del 2003; no se pudo detectar un ambiente xenofóbico entre la población salvadoreña, en contra de la población de origen nicaragüense y de otros países centroamericanos; la situación de irregularidad migratoria de los nicaragüenses, los transforma en población vulnerable a los abusos de los empleadores salvadoreños, que aprovechan dicha situación para abusar de los derechos de estos trabajadores migratorios, etc.
- **Bibliografía**
- **Anexos:** Anexo 1. Es una Propuesta de ayuda jurídica a ciudadanos nicaragüenses en situación irregular en El Salvador, y el Anexo 2, es el Memorándum de entendimiento entre las repúblicas de Nicaragua y El Salvador, para implementar el mecanismo migratorio temporal de protección y regularización para nicaragüenses y salvadoreños, que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino.

### Marco teórico conceptual ■

El fenómeno social de las migraciones no es un fenómeno parcial o particular de algunas sociedades, sino todo lo contrario, está abarcando ya en el presente siglo XXI a todas las sociedades en su conjunto, es un fenómeno masivo, que incluso los especialistas en el tema, se atreven a calificarlo como el hecho más importante y característico de este nuevo milenio, tanto es así, que, de acuerdo a los últimos datos presentados por la Organización Mundial de las Migraciones (OIM), en su reciente Informe sobre las Migraciones en el Mundo en 2008, hay más de 200 millones de migrantes en el mundo y que la mayoría de estos migran sobre todo por razones de índole laboral.

Es importante señalar, que las migraciones son multidireccionales, pero, en la actualidad las que tienen mayor peso son las migraciones Sur Norte y las Sur Sur y, de esos más de 200 millones de migrantes existentes en el mundo, los dos flujos tienen la misma importancia en magnitud y por la cantidad de remesas que generan y se envían a sus países de origen.

Cuando se hace referencia a la migración Sur Sur, no sólo indica la dirección geográfica sino, principalmente es que esta migración se realiza entre países que están considerados dentro del concepto de países en vías de desarrollo, o sea, población de un país pobre emigra a otro país pobre, pero que tiene ciertas ventajas económicas en comparación al de origen.

Así, por ejemplo, es histórica la migración temporal de indígenas y campesinos de la zona fronteriza de Guatemala hacia el estado de Chiapas en México; la población desplazada por la guerra civil en Colombia, emigra principalmente hacia Venezuela; bolivianos, peruanos y ecuatorianos emigran hacia Brasil; uruguayos, paraguayos, peruanos y bolivianos emigran hacia Argentina; la emigración nicaragüense ha estado dirigida principalmente hacia Costa Rica y en las últimas décadas se ha iniciado la emigración hacia El Salvador. El patrón anterior se repite en los países africanos y asiáticos

El Salvador está total y plenamente inmerso en la dinámica migratoria, pues no sólo es un país expulsor de población, un país de tránsito sino que en la última década, se está transformando en un país receptor de migrantes, especialmente del área centroamericana, por ello se habla de una centroamericanización del país, ya que los migrantes son de

toda Centroamérica, pero en su mayoría son de Nicaragua, Honduras y Guatemala que, con el tiempo de ser trabajadores temporales se transforman en trabajadores permanente, pero con un estatus migratorio irregular.

Los migrantes centroamericanos que llegan al país, vienen en su mayoría, en búsqueda de trabajos mejor remunerados que en su país y porque la economía de El Salvador está dolarizada y a ellos, los salarios devengados en dólares les redunda ganancias al hacer el cambio a su moneda nacional.

Los trabajadores centroamericanos que llegan al país en búsqueda de trabajo, se les puede englobar dentro de la categoría de trabajadores migratorios, de acuerdo a la definición ofrecida en la Convención de la ONU sobre la protección de los trabajadores migratorios, además, el hecho de que la mayoría de los centroamericanos que llegan a El Salvador, si bien es cierto que ingresan con sus documentos de identidad personal en regla, al no tener un permiso de trabajo, de acuerdo a los requisitos establecidos en el Código de Trabajo y en la Ley de Extranjería del país, pasan a ser trabajadores migratorios irregulares y ello da lugar a una serie de violaciones a sus derechos de acuerdo a lo establecido por las mismas leyes salvadoreñas y por el articulado de la Convención de la ONU, de la cual El Salvador es signatario. A continuación se transcriben literalmente los artículos que se consideran pertinentes para el análisis de esta investigación:

## **PARTE 1. Alcance y definiciones<sup>4</sup>**

### **Artículo 1.**

1. La presente Convención será aplicable, salvo cuando en ella se disponga otra cosa, a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.
2. La presente Convención será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares,

<sup>4</sup> Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158.de 18 de diciembre de 1990. En línea: [www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm)

que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el Estado de empleo, así como el regreso al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

## Artículo 2.

A los efectos de la presente Convención:

1. Se entenderá por **“trabajador migratorio”**<sup>5</sup> toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional.
2.
  - a) Se entenderá por **“trabajador fronterizo”** todo trabajador migratorio que conserve su residencia habitual en un Estado vecino, al que normalmente regrese cada día o al menos una vez por semana;
  - b) Se entenderá por **“trabajador de temporada”** todo trabajador migratorio, cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año.
  - c) Se entenderá por **“marino”**, término que incluye a los pescadores, todo trabajador migratorio empleado a bordo de una embarcación registrada en un Estado del que no sea nacional.
  - d) Se entenderá por **“trabajador en una estructura marina”** todo trabajador migratorio empleado en una estructura marina que se encuentre bajo la jurisdicción de un Estado del que no sea nacional.
  - e) Se entenderá por **“trabajador itinerante”** todo trabajador migratorio que, aun teniendo su residencia habitual en un Estado, tenga que viajar a otro Estado u otros Estados por períodos breves, debido a su ocupación.
  - f) Se entenderá por **“trabajador vinculado a un proyecto”** todo trabajador migratorio admitido a un Estado de empleo por un plazo definido, para trabajar solamente en un proyecto concreto que realice en ese Estado su empleador.
  - g) Se entenderá por **“trabajador con empleo concreto”** todo trabajador migratorio.
  - i) Que haya sido enviado por su empleador por un plazo limitado y definido a un Estado de empleo para realizar una tarea o función concreta.

---

5 Los subrayados son nuestros, indicando cuales son las categorías de trabajadores migratorios que se han podido detectar en el presente estudio.

- ii) Que realice, por un plazo limitado y definido, un trabajo que requiera conocimientos profesionales, comerciales, técnicos o altamente especializados de otra índole, o
  - iii) Que, a solicitud de su empleador en el Estado de empleo, realice por un plazo limitado y definido un trabajo de carácter transitorio o breve, y que deba salir del Estado de empleo al expirar el plazo autorizado de su estancia, o antes, si deja de realizar la tarea o función concreta o el trabajo a que se ha hecho referencia.
- h) Se entenderá por **“trabajador por cuenta propia”** todo trabajador migratorio que realice una actividad remunerada, sin tener un contrato de trabajo y obtenga su subsistencia mediante esta actividad, trabajando normalmente solo o junto con sus familiares, así como todo otro trabajador migratorio reconocido como trabajador por cuenta propia, por la legislación aplicable del Estado de empleo o por acuerdos bilaterales o multilaterales.

#### **Artículo 4.**

A los efectos de la presente Convención, el término **“familiares”** se refiere a las personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate.

#### **Artículo 5.**

A los efectos de la presente Convención, los trabajadores migratorios y sus familiares:

- a) Serán considerados documentados o en situación regular si han sido autorizados a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo, de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.
- b) Serán considerados no documentados o en situación irregular si no cumplen las condiciones establecidas en el inciso a) de éste artículo.

**Artículo 6.**

A los efectos de la presente Convención:

- a) Por “Estado de origen” se entenderá el Estado del que sea nacional la persona de que se trate.
- b) Por “Estado de empleo” se entenderá el Estado donde el trabajador migratorio vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, según el caso.
- c) Por “Estado de tránsito” se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual.

Independientemente de las definiciones dadas por la Convención de los trabajadores migratorios, también se puede aplicar a la presente investigación, las categorías dadas por el especialista en migraciones Lelio Mármora:

- Mano de obra supletoria (migrantes que desempeñan oficios en los cuales no existen suficientes nativos calificados).
- Mano de obra complementaria (migrantes que ocupan plazas que los nativos desprecian en busca de mejores posiciones).
- Mano de obra adicional (migrantes que aceptan empleos que nativos rechazan debido a su baja remuneración).
- Mano de obra competitiva (migrantes que compiten por los mismo empleos que los nativos, cuando éstos podrían satisfacer la demanda) y.
- Mano de obra marginal (migrantes que crean empleos marginales, ajenos al eje oferta-demanda).

A la par del fenómeno de las migraciones surgen otra serie de fenómenos, que no son causados por la migración en sí misma, pero que se dan aparejados, como hechos velados que ocurren gracias a ésta, y que son generados a partir del hecho de que la mayoría de los migrantes viajan de forma irregular y ello da lugar a una serie de violaciones a los derechos humanos de niños y de mujeres, entre éstos se puede mencionar la trata de personas y la prostitución voluntaria. En el presente trabajo de investigación, se tuvieron evidencias claras sobre todo del ejercicio de la prostitución voluntaria de mujeres nicaragüenses, pues hay varios bares y clubes nocturnos en la zona oriental del país, en donde éstas se prostituyen; en el caso de la trata, se sabe que existe pero es más difícil detectarla.

Así se entenderá por prostitución voluntaria, el ofrecimiento de diferentes favores sexuales a cambio de dinero, estos servicios bien pueden ser ofrecidos por mujeres, hombres y gays.

### **Trata de personas<sup>6</sup>:**

“La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”. (Art. 3 del “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas especialmente de mujeres y niños”, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

### **Modalidades de la trata**

Las formas es como puede darse la trata son variadas. Entre las más conocidas están:

- Con fines de explotación sexual: esta es la modalidad de trata más conocida y puede darse mediante la prostitución forzada, pornografía, turismo sexual, pedofilia y matrimonios forzados.
- Con fines de explotación laboral: esta modalidad de trata se puede manifestar en sectores como fábricas, ladrilleras, minas, trabajos agrícolas, plantaciones, pesca submarina y altamar.
- Explotación mediante prácticas esclavistas la cual puede darse a través del trabajo doméstico, embarazos forzados y vientres de alquiler.
- La mendicidad, principalmente en la utilización de niñas, niños y adolescentes.
- Adopciones fraudulentas, que son aquellas adopciones en las cuales no siguen los procedimientos establecidos en la ley.

---

6 Tomado del brochure de la campaña “prevención de la Trata de Personas en El Salvador”, implementada por la Fundación CARECEN Internacional El Salvador y Catholic Relief Services CRS/SV

En general también se puede agregar, que el fenómeno de las migraciones, cuando ésta son masivas, es utilizado de forma política, pues ha sido práctica vieja especialmente en los países europeos y en los Estados Unidos de Norteamérica (EE.UU.). Utilizan a los migrantes como chivos expiatorios, cuando estos países enfrentan crisis ya sea de índole económica, política y social y a los extranjeros se les acusa de ser los potenciadores y generadores de dichas crisis. Surgen así los problemas de xenofobia, racismo, marginación, discriminación y exclusión, estos conceptos, se retoman para sondear si en El Salvador se están manifestando estos problemas con la población migrante de Centroamérica.

**Xenofobia** (odio u hostilidad hacia los extranjeros) está emparentada con el racismo y el etnocentrismo. Ha estado siempre presente en el ánimo humano. La explicación de la existencia de esta fobia radica en problemas o cuestiones de índole económica; los extranjeros aparecen como competidores desleales en la procura de trabajo y permiten que empleadores inescrupulosos los utilicen para disminuir sus costos. Tomado de: Xenofobia.

**Xenofobia.** Es el odio hacia los extranjeros o hacia lo extranjero. Este sentimiento está generalmente inspirado en el temor obsesivo e irracional hacia ellos. La xenofobia conduce a excesos lamentables de hostilidad contra los extranjeros. Xenóforo es quien abriga este sentimiento. La xenofobia parecía una aberración del pasado de primitivismo que tuvo la humanidad.

**Discriminación.** Es el diferente tratamiento que en la vida social reciben las personas o los grupos sociales en la vida comunitaria. Niega la igualdad de oportunidades, favorece a unos y perjudica a otros. Puede ella obedecer a motivos políticos, raciales, religiosos, culturales, económicos, sexuales u otra causa de segregación. El racismo, el confesionalismo, el sexismo no son más que formas, especialmente perversas, de discriminación entre los seres humanos en las sociedades defectuosamente organizadas. Por desgracia, la historia del hombre está llena de episodios de segregación. Racismo es una teoría política y antropológica que sostiene: 1) la hipótesis de que hay diferencias de capacidad intelectual, moral, cultural y física entre las razas humanas. 2) La creencia de que unas son superiores a otras. 3) La convicción de que tienen derechos diferentes. 4) La tesis de que ellas deben recibir distinto tratamiento en la vida social, y 5) Que el factor racial determina el destino de los pueblos, o sea el

progreso de unos y la decadencia de otros. Las expresiones del racismo. Cuatro de las expresiones históricas más crueles y generalizadas de racismo fueron la esclavitud de los negros en los siglos XVI al XIX, la discriminación de ellos en los Estados Unidos, durante los últimos 130 años, la exterminación de los judíos por los nazis y el “apartheid” sudafricano.

**La marginalidad** es el fenómeno propio de las sociedades dualistas que se caracterizan por la existencia de un centro económico desarrollado, compuesto de actividades productivas modernas e internacionalizadas, y una amplia periferia rezagada de quehaceres económicos primitivos y desintegrados del sistema económico central. Este fenómeno, que se da entre regiones se reproduce también entre las personas dentro de las regiones, en donde coexisten sectores minoritarios de la población económicamente avanzados dotados de gran capacidad endógena de crecimiento y políticamente dominantes, con amplios estratos atrasados, excluidos de todo, productivamente deprimidos y sometidos a la dependencia de los primeros.

Pero el fenómeno de la marginación obedece, no sólo a motivos económicos sino también a una serie de razones de exclusión, que tiene que ver con la cultura, la religión, la etnia, la lengua y otros factores.

### **Aspectos metodológicos**

La investigación “La migración Sur Sur: el caso de los nicaragüenses en El Salvador”, por la metodología y las técnicas aplicadas, reviste sobre todo un carácter antropológico, en primer lugar porque se ha basado en la observación de la población migrante, en los comportamientos de ésta así como sus interrelaciones con la población salvadoreña y en segundo lugar, porque es de carácter descriptivo, lo que no impidió que se realizara el esfuerzo de aplicar y construir clasificaciones sobre las diferentes categorías migratorias y análisis de algunos aspectos de la investigación que se prestaban para ello.

La presente investigación en su inicio, fue planificada para realizar el trabajo de campo en dos momentos, uno de tipo cuantitativo y otro de tipo cualitativo. El trabajo cuantitativo consistiría en la realización de un pequeño censo en la ciudad de Santa Rosa de Lima (Departamento de La Unión) y en la ciudad de San Miguel (cabecera del departamento del mismo nombre), porque son las dos ciudades en donde mayor presencia de nicaragüenses se observa. Dicho trabajo no se pudo

realizar porque la población migrante tiene muchos recelos a dar información, debido a que en el último año y medio, ha sido objeto de frecuentes redadas por parte de las autoridades de migración y en el caso de la ciudad de San Miguel, son objeto de constante hostigamiento por parte del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM), el decomiso de sus mercancías, cobros indebidos de multas, o sea, arbitrarios de acuerdo a los mismos reglamentos de la municipalidad. Esas son las principales razones aunque hay otras, que impidieron que se realizara esa parte del trabajo cuantitativo, pero se prefiere no mencionarlas, porque no vienen al caso.

En lo referente al trabajo cualitativo, este consistió en la realización de entrevistas a ciudadanos nicaragüenses e informantes claves, en las zonas siguientes:

- 1) Ciudades del departamento de San Salvador
- 2) La ciudad de San Miguel
- 3) Santa Rosa de Lima, y
- 4) En la frontera de El Amatillo (empleados y trabajadores del lugar, sesión de fotos de los puntos ciegos)

En total se logró realizar 66 entrevistas a mujeres y hombres nicaragüenses, así como a pobladores de los sitios en que se realizó el trabajo de campo, para indagar las percepciones del ciudadano común con respecto a la presencia de emigrantes nicaragüenses en el país. De esas, 7 son con los ciudadanos salvadoreños y 59 a nicaragüenses.

Además, se realizó una búsqueda hemerográfica en los periódicos nacionales, así como vía Internet, de lo que se publicaba acerca de las migraciones de nicaragüenses a El Salvador.

Como se observa, el trabajo es de índole cualitativa totalmente, se decidió no realizar más entrevistas por cuestiones de tiempo y porque, de alguna manera, los datos se estaban repitiendo y no aportaban elementos nuevos a la investigación.

A continuación, la guía de preguntas realizadas en las entrevistas que se les realizaron los emigrantes nicaragüenses. Fueron muy puntuales:

- a. Sexo o género
- b. Edad
- c. Estado civil
- d. Cuánto tiempo tenía de residir en el país

- e. Grado de escolaridad
- f. De qué departamento de Nicaragua proviene
- g. Causas que los impulsaron a migrar a El Salvador
- h. Cómo ingresaron al país, por un punto ciego o por la frontera
- i. En qué trabajan
- j. Proceso para la obtención de empleo
- k. Cómo los trataban sus patronos
- l. Su relación y trato con los salvadoreños y salvadoreñas en general.
- m. El trato con las autoridades municipales
- n. Envío de remesas y cantidad de éstas
- o. Relaciones familiares
- p. Conoce el Memorándum de entendimiento entre El Salvador y Nicaragua.

Y, de acuerdo al caso que se estuviera tratando, se iban insertando más preguntas.

### **Resultados y análisis del trabajo de campo.**

El fenómeno social de las migraciones, como ya se comentó en la parte metodológica, no sólo atañe a la migración Sur Norte, sino que también incluye el flujo Sur Sur. La migración Sur Sur es de acuerdo a los especialistas de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Banco Mundial(BM) y otros, casi igual en importancia y magnitud que la migración Sur Norte, porque mueve casi la misma cantidad de personas, así por ejemplo, si actualmente hay más de 200 millones de personas fuera de su lugar de origen, aproximadamente un 45 por ciento de estos 200 millones corresponde a la migración Sur Sur. Lo que sí hay que denotar, es que el fenómeno de la migración Sur Norte, ha sido más estudiado y, por lo tanto, más visibilizado que el flujo migratorio Sur Sur, lo cual es lógico ya que los centros de investigaciones y las universidades de los países altamente desarrollados, cuentan con más recursos humanos y económicos disponibles para realizar investigaciones en el tema migratorio.

Se observa de esa manera que, a partir de los años 90 del recién finalizado siglo XX, el flujo de centroamericanos (guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses) se ha incrementado de forma importante en el país. En un inicio, esta población centroamericana se ubicaba principalmente en los departamentos fronterizos, pero a medida que

ha ido pasando el tiempo, se puede observar su presencia en casi todos los departamentos del país; pero, en donde mayor presencia tienen son en los departamentos de La Unión, San Miguel y Usulután y en segundo lugar San Salvador, Chalatenango, Morazán, La Libertad, Sonsonate.

Se puede señalar que, en los últimos diez años, de acuerdo a la revisión bibliográfica, hemerográfica y a los datos aportados por autoridades locales, habitantes de las ciudades receptoras, el flujo de los emigrantes nicaragüenses y otros se ha incrementado de forma notable. De acuerdo a testimonios de algunos habitantes de Santa Rosa de Lima, unos afirman que saben de la presencia de nicaragüenses en la ciudad y en los cantones aledaños desde que tienen uso de memoria; otros afirman que siempre han estado ahí los nicas, pero que su afluencia se ha incrementado sobre todo, a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador, pues las condiciones generales de seguridad para la vida se mejoraron, con la finalización de la guerra civil, además se debe tomar en cuenta, que la alta migración de salvadoreños, han dejado muchos nichos de trabajo, en los cuales la población salvadoreña ya no está dispuesta a trabajar, no sólo por el hecho de que se reciben remesas, sino porque la población tiene una óptica diferente, tiene más información a cerca de los posibles salarios por ganar en caso de que ellos emigren hacia los EE.UU. Ya se cuentan con redes sociales que les hace más fácil migrar; la experiencia adquirida por los miles y miles de salvadoreños se transmite diariamente entre familiares y vecinos, se sabe que es posible hacer o no hacer, qué medidas preventivas se pueden tomar durante el largo viaje de la migración; existe una amplia y experimentada red de guías (coyotes) que ofrecen sus servicios a los posibles migrantes, y por ende, los salvadoreños no están dispuestos a trabajar en el país por tan bajos salarios y prefieren arriesgarse en la nada segura aventura de las migración.

Sin embargo, igual que todo el fenómeno global de las migraciones, uno de los problemas principales para su estudio es que no hay cifras estadísticas oficiales fidedignas y de ningún otro tipo, y esto no necesariamente es porque los Estados no lleven una estadística oficial de entradas y salidas (saldos migratorios), sino principalmente porque la mayoría de los trabajadores migratorios a su vez o entran de forma irregular a través de los puntos ciegos, sin documentos y en el caso específico de los nicaragüenses en El Salvador, una gran mayoría ya entra con su cédula de Identidad o pasaporte, sin necesidad de visa,

gracias al libre paso establecido por cuatro países centroamericanos, pertenecientes al CA - 4 (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras), y aprovechando este espacio, los nicaragüenses, hondureños y guatemaltecos principalmente, se quedan trabajando en el país, pero ya de una forma irregular, porque el libre paso no es una autorización automática de trabajo y por ello, los trabajadores migratorios que están en el país, se puede considerar que están trabajando de forma ilegal porque no están respetando las normas establecidas por el Código de Trabajo de y la Ley de Extranjería, aunque con documentos que acreditan su identidad y lugar de origen, o sea, los centroamericanos son en su mayoría personas documentadas, pero contratadas de forma irregular para trabajar.<sup>7</sup>

Cabe aclarar que no existe entre Nicaragua y El Salvador frontera terrestre; por ello, los nicaragüenses, se ven obligados a ingresar primero a territorio hondureño por la frontera El Guasaule y después ingresar a El Salvador por El Amatillo ó los puntos ciegos cercanos a dicha frontera terrestre.

Continuando con el hecho de que no existen cifras estadísticas fidedignas, cuando se estuvo de visita en la frontera de El Amatillo, que es la frontera con Honduras, si bien es cierto, que existe un control de documentos, pero ya los migrantes no llenan ninguna hoja de registro gracias al llamado "Paso Fácil"<sup>8</sup>. Este hecho, a la larga hace más deficiente la estadística de los saldos migratorios. O sea, si antes los saldos migratorios no representaban una fotografía fidedigna de la realidad migratoria, ahora lo son menos. Así, durante la ya referida visita de trabajo de campo, se pudo observar a una empleada del Ministerio de Turismo (MiTur), que estaba realizando un conteo de los vehículos y las personas que salían, pero el aparato sólo registra el número, pero no la nacionalidad, sexo, edad y otros pormenores, elementos fundamentales para un trabajo de investigación.

---

7 Así en el Art. 26, del Capítulo III Derechos y obligaciones de los extranjeros, de la Ley de Extranjería, reza lo siguiente: Los extranjeros gozarán de la misma libertad de trabajo de que disfrutaban los salvadoreños, sin más limitaciones que las establecidas en esta ley, el Código de Trabajo y otras leyes de la República.

8 "Paso Fácil", es la simplificación de trámites aduaneros entre los países miembros del CA-4, que se aplica a partir del 6 de junio del año 2006, donde sólo se verifica la legalidad de los documentos de identificación (pasaporte, Cedula de Identidad o Documentos de Identidad Único en el caso de El Salvador), sin necesidad de llenar la Tarjeta de Ingreso y Egreso (TIE).

A continuación una serie de imágenes de la frontera El Amatillo, el río Goascorán y el puente que une a El Salvador con Honduras, que son atravesados diariamente por los migrantes nicaragüenses hacia el país: Río Goascorán: punto estratégico para el contrabando y paso irregular de personas. La dificultad estadística antes mencionada, ya ha sido señalada en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005, en donde se anota lo siguiente:

“Cabe la posibilidad de que los datos sobre saldos migratorios sean incorrectos, como consecuencia de las deficiencias que existen especialmente en las fronteras terrestres para contabilizar las entradas y salidas de personas, sobre todo luego de la flexibilización de los trámites migratorios ocurridos en el marco de los acuerdos pendientes a la profundización de la integración económica centroamericana. Eso pasaría si los nacionales tienden a pasar por Migración al salir de su país pero no al regresar, mientras que los extranjeros son propensos a registrarse al ingresar en el país vecino mas no al partir.”<sup>9</sup>

En el sentido anterior, en reciente investigación, se hace un recuento acerca de la posible cantidad de nicaragüenses en El Salvador y se dice lo siguiente:

“Un análisis de las estadísticas oficiales salvadoreñas sobre tránsito migratorio (entradas y salidas) y la migración neta de nicaragüenses por El Salvador en los últimos doce años, revela que al menos 220,000, y posiblemente más de 250,000 nicaragüenses, actualmente viven en El Salvador es un número mucho mayor de lo que usualmente se estima”.<sup>10</sup> Pero como ya se señaló, las cifras no reflejan el estado real de las migraciones, por las serias deficiencias de control y registro.

Cuando se realizó el trabajo de campo en El Amatillo, a través de dos entrevistas, una con un poblador que trabaja en la frontera y de un informante clave, al cuestionarles acerca del flujo de migrantes a través de dicha frontera, el primero comentaba que pasaban entre 300 a 500 chochos<sup>11</sup> diariamente y que todos venían a trabajar, el segundo entrevistado menciona que, de martes a viernes, el flujo

---

9 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el desarrollo Humano 2005: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones /PNUD: coordinador William Pleitéz \_ 1ª edición \_ San Salv.: PNUD, 2005, Pág. 46.

10 Mayorga, Fco. J. y Lacayo, Guillermo N. Diagnóstico de la dinámica migratoria rural Nicaragua – El Salvador. Sept. 30, 2007.

11 Chochos, es el nombre que popularmente le dan los salvadoreños a los nicaragüenses.

de migrantes está entre 300 y 400 personas, pero que los días lunes son aproximadamente 500 personas y que la cantidad de personas que regresan es mínimo, a lo sumo 50 personas, que generalmente son comerciantes. Si observamos y comparamos las cifras anteriores, que son en general parecidas, se estaría hablando de un rango mínimo de 3000 personas cada diez días y un máximo de 5 mil cada diez días, o sea entre 9 mil o 15 mil personas al mes, que al año serían en el rango inferior 108 mil personas y en el superior 180 mil personas; pero, igual que en los casos anteriores, son cálculos extremadamente volátiles, eso sin tomar en cuenta todas las personas que ingresan a través de los numerosos puntos ciegos<sup>12</sup> existentes a lo largo de la frontera de El Amatillo. Además, el informante clave, comentaba con que el paso fácil migratorio, en alguna medida ha disminuido el paso por los puntos ciegos, pues dice que en los últimos dos años, por cada punto ciego, o por lo menos por los más utilizados, pasan aproximadamente entre 15 y 25 personas, hecho que no abona mucho para el cálculo real de nicaragüenses que ingresan al país. Entre los datos adicionales obtenidos se puede mencionar que el punto ciego más utilizado es el que está ubicado en la antigua carretera a El Sauce y que se llama “Los Cusucos”, y que está a unos 200 metros de la frontera atravesando el río Goascorán. Otros puntos ciegos bastante utilizados son el de “Los Colochos”, “Los Portillos”, “Barrancones” y “Los Naranjos”. A continuación se muestran fotografías de los puntos ciegos más transitados, a decir del informante clave:

En conclusión se puede afirmar, que por el momento no se puede saber exactamente el número de nicaragüenses, hombres y mujeres, de diferentes edades que residen de forma permanente en el territorio salvadoreño, debido a las causas descritas en los párrafos anteriores.

Como ya se acotó en la parte de metodología, se logró realizar 59 encuestas con emigrantes nicaragüenses. A continuación se exponen algunos cuadros que reflejan los datos generales de éstos y los resultados de sus respuestas:

**Tabla 1. Sexo**

Sexo	Cantidad	%
Masculino	29	49.15
Femenino	30	50.84
Total	59	100%

12 El informante clave, informó que existen entre 40 y 50 puntos ciegos alrededor de la frontera de El Amatillo.

En la tabla 1, que hace referencia al sexo de los migrantes nicaragüenses, no implica que en la realidad concreta se estén dando esos porcentajes; se trató de que hubiera una paridad en el componente de los entrevistados, en función de encontrar una visión no parcial sobre algunos tópicos, acerca de los cuales se pidiera su opinión más adelante. Sin embargo, a los informantes claves de la frontera, sí se les interrogó acerca de su percepción del flujo migratorio de nicaragüenses, en relación a la composición por sexos, y manifestaron que la relación en términos generales es paritaria, y que tal vez, el porcentaje de hombres sea un poco más elevado. En ese mismo sentido, cuando se les pregunto, cuál era el rango de edad más común, señalaron que el rango de edad más común oscila entre los 20 y los 30 años de edad, de lo cual se puede inferir que la mayoría de las personas que ingresan, están en plena edad productiva desde el punto de vista económico y reproductiva desde el punto de vista biológico, quizá en ese sentido, los nicaragüenses, vayan a llenar el vacío en cuanto a recursos poblacionales, que están dejando los emigrados salvadoreños que, a la larga, podrían convertir a El Salvador de forma prematura en un país con una población demográficamente vieja.

Lo anterior se puede relacionar con el dato que la mayoría de las personas entrevistadas, su estado civil, no es de casados, sólo dos personas dieron este dato, las demás personas dijeron estar acompañadas. Se observó, asimismo, una gran cantidad de parejas binacionales, o sea, de salvadoreños con mujeres nicaragüenses o de mujeres salvadoreñas con hombres nicaragüenses, todos con hijas e hijos, que ya han sido registrados/as como salvadoreños.

Sin embargo, hay muchos niños cuyos padres y madres son nicaragüenses y que, por temor y desconocimientos de las leyes y disposiciones de la Constitución, de la Ley de Migración y Extranjería, así como de la Ley de Familia, con respecto al derecho de tener identidad de todos los niños nacidos en El Salvador, no acuden a las instancias legales para asegurar la identidad y la nacionalidad de esos menores nacidos en el territorio nacional. Existen parejas binacionales, que tienen más de tres años de convivencia en pareja, con hijos y que sin embargo, desconocen los mecanismos necesarios para legalizar la estancia de sus parejas en el país por el hecho de haber constituido una familia, ya que de acuerdo al artículo 32, la Constitución, reza que "La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico."

Como ya se menciona, lo que prevalece es el temor de ser deportados y separados de su familia, no acuden a las oficinas de migración, porque piensan que ahí mismo los detendrán y deportarán. Ha habido casos de que consultan abogados salvadoreños que seguramente no conocen a fondo las disposiciones constitucionales, la Ley de Migración y Extranjería, el Código de Familia y el Memorándum de Entendimiento entre la República de El Salvador para implementar el mecanismo migratorio temporal de protección y regularización para nicaragüenses y salvadoreños, que se encuentren en situación irregular y que demuestren su arraigo en el país de destino y, lo único que han hecho es manifestarles que si quieren regularizar su situación en el país, la única vía es estar casados con salvadoreña o salvadoreño, cuestión que sólo en parte es cierta, se debe señalar que estos abogados abusando de la falta de conocimiento de los nicaragüenses, les quieren imponer costos onerosos, que éstos, por la precariedad de sus empleos, se ven impedidos de poderlos pagar y se conforman a seguir viviendo una situación de irregularidad migratoria, que los hace vulnerables ante sus patronos y ante las autoridades locales, que en algunas circunstancias abusan de dicha situación.

**Tabla 2. Entrevistados por ciudad**

<b>Ciudad</b>	<b>Cantidad/Pers.</b>	<b>%</b>
San Salvador	7	11.86
San Miguel	29	49.15
Sta. Rosa L.	23	38.98
Total	59	100%

En la tabla 2, quedan reflejadas las ciudades específicas en donde se realizó el trabajo de campo; sin embargo, como ya se mencionó al inicio de este apartado, la presencia de nicaragüenses ya es notable en prácticamente todo el país, o sea, para el trabajo de campo sólo se entrevistó a nicaragüenses que habitan los cascos urbanos de estas tres ciudades, por cuestiones de tiempo y de distancia, porque hay que señalar que hay una cantidad considerable y prácticamente invisible de hombres y mujeres nicaragüenses trabajando en las labores agropecuarias en las zonas rurales del país, y no se está haciendo referencia a los braceros contratados por las haciendas cañeras y las fincas cafetaleras, que gozan de un permiso de trabajo con una

duración de 6 meses, que es lo que dura la zafra de caña y la corta de café, sino a los simples jornaleros, que trabajan por tarea, la mayoría indocumentados o con una situación migratoria irregular, incluso se ha tenido información, de muchos nicaragüenses que están trabajando en la corta y roza de caña de azúcar, que no son los contratados oficialmente por los ingenios, sino de jornaleros nicaragüenses que ya saben de la demanda de trabajadores en las zonas cañeras, y que viajan por su propia cuenta, y que por ello, deben de soportar abusos, ya que no les están pagando por tonelada de caña cortada, sino por día de trabajo, un exiguo salario de US \$ 4.00, no les proporcionan alimentación, como ha sido la costumbre en el agro salvadoreño desde tiempos inmemoriales. También hay presencia de trabajadores nicaragüenses en la construcción de canaletas de desagüe y en la reparación de las carreteras en el país, vestidos con los emblemas del Ministerio de Obras Públicas (MOP), aunque se debe de señalar, que estos trabajadores no han sido contratados directamente por el MOP, sino por empresas particulares que han recibido las concesiones de dichos proyectos de parte de esta entidad gubernamental. Los nicaragüenses se están asimismo desempeñando en la construcción del puerto de Cutuco, en la atunera Calvo, pero al igual que en el caso anterior, ellos son subcontratados por otras empresas que les ofrecen esos servicios a las empresas antes mencionadas, no se pudo indagar acerca de los salarios devengados ni las condiciones de trabajo, que prevalecen en estos dos últimos establecimientos.

**Tabla 3. Departamento de origen**

Departamento	Cantidad	%
Chinandega	35	59.32
León	17	28.81
Jinotega	2	3.3
Estelí	1	1.69
Masaya	4	6.7
Total	59	100.00%

En la tabla 3, se puede observar los diferentes lugares de origen de los y por simple lógica se deduce que todos ellos provienen del Pacífico nicaragüense, que queda geográficamente más cercano a la frontera hondureña, paso obligado para llegar a territorio salvadoreño, destacando de esa forma el departamento de Chinandega que es el más cercano y en segundo lugar, el departamento de León. Al realizar la

revisión bibliográfica y hemerográfica, se pudo constatar que hay una especie de división territorial natural de los emigrantes nicaragüenses, pues los habitantes de la frontera Sur Norte de Nicaragua, su destino principal de emigración es Costa Rica y no El Salvador y los emigrantes del Sur Pacífico su destino principal es El Salvador.

**Tabla 4. Escolaridad de los emigrantes**

Escolaridad (años)	Cantidad	%
1 a 6	38	64.40
7 a 9	12	20.33
10 a 11	7	11.86
Técnica	2	3.3

En la tabla 4, se deja reflejada la escolaridad media de los emigrantes nicaragüenses a El Salvador, en donde se observa que la gran mayoría representada con un 64.40 por ciento tiene una escolaridad que oscila entre un grado a seis de escolaridad, aunque ya en datos brutos, de esas 38 personas, 25 de ellas habían estudiado hasta el tercer grado, lo cual indica que la mayoría de las personas entrevistadas y que, de alguna forma, reflejan un cuadro general, y se puede observar en ese sentido, que la mano de obra que está llegando al país, es no cualificada. En ese sentido, se podría señalar que Nicaragua no está sufriendo fuga de cerebros, pero sí una descapitalización humana, teniendo en cuenta que las personas que emigran al país, todas son jóvenes y en plena edad productiva y reproductiva, como se señaló con anterioridad.

También se podría señalar que, en el caso de El Salvador, el grueso de la población que emigra esta comprendida en el rango de edad de los 18 a los 24 años de edad, que hay deferencia respecto a los emigrantes nicaragüenses que llegan al país, los salvadoreños que emigran tienen un promedio de escolaridad de entre 10 y 12 años; por ende, el país si se está descapitalizando desde el punto de vista de los recursos humanos estrictamente dichos y también se puede observar una fuga de cerebros; además con el transcurso del tiempo si el flujo migratorio siguiera observando la misma cantidad, El Salvador se está envejeciendo desde el punto de vista demográfico. Sin embargo, también se podría señalar que el flujo migratorio de nicaragüenses

jóvenes en alguna medida están capitalizando al país con sangre joven; pero, a su vez, están ayudando a perpetuar el sistema de explotación capitalista depredador, que siempre ha prevalecido en el país, por el cual emigran los salvadoreños; el país está en desventaja también, pues los nicaragüenses que llegan no cuentan con preparación académica alta y, de acuerdo a las entrevistas, la mayoría de hijos e hijas menores de edad de los nicaragüenses migrantes, no están incorporados al sistema de educación en el país y los padres y madres tampoco los incentivan. Los niños nicaragüenses se incorporan a las filas de niños trabajadores, como se pudo observar especialmente en la ciudad de San Miguel.

### **Diferentes flujos migratorios de nicaragüenses.**

De acuerdo al trabajo de campo realizado para esta investigación, el flujo migratorio de nicaragüenses a El Salvador se puede adscribir a diferentes categorías o clasificaciones, que a continuación se señalan:

Una de las clasificaciones que describe bastante bien las categorías de trabajadores migratorios la realizada por Lelio Mármora, ya expuesta en el Marco Teórico, es la siguiente:

- Mano de obra complementaria (migrantes que ocupan plazas que los nativos desprecian en busca de mejores posiciones), por ejemplo, en el caso de Santa Rosa de Lima, a través de las entrevistas a los habitantes nativos, comentaban que la gran mayoría de mujeres nicaragüense se emplean como trabajadoras domésticas, pues las muchachas jóvenes del pueblo o de los cantones aledaños, migran hacia las cabeceras departamentales importantes, en donde pueden obtener mejores salarios o emigran hacia los EE.UU.; otras se emplean como dependientes en los numerosos negocios del lugar; hay mujeres que se dedican a lavar y a planchar ajeno. En el caso de los hombres nicaragüenses muy jóvenes, también trabajan en la construcción.
- Mano de obra adicional (migrantes que aceptan empleos que nativos rechazan debido a su baja remuneración); éste caso se puede aplicar al caso de los hombres nicaragüenses, que aceptan trabajar en las labores agrarias (peones) o cuidando ganado en los cantones aledaños a las ciudades fronterizas; trabajan asimismo como peones en la reparación de calles (son

contratados por las empresas que ganan las licitaciones en el ministerio de Obras Públicas); también se puede incluir a los hombres y mujeres que se incorporan a la corta de caña y de café en el país.

- Mano de obra marginal (migrantes que crean empleos marginales, ajenos al eje oferta-demanda); en este caso, se podría incluir a migrantes hombres y mujeres que se dedican a las ventas ambulantes de calzado, frutas, hortalizas y otros. En esta categoría tal vez se puede incluir a las trabajadoras del sexo nicaragüenses, que hay en abundancia en la zona oriental del país.

Se puede realizar otra clasificación de los trabajadores migrantes nicaragüenses de acuerdo al sexo y a las labores que desempeñan estas personas:

#### **Hombres:**

- Trabajadores agrícolas: que se desempeñan en la siembra, mantenimiento y cosechas de productos agrícolas tradicionales como maíz y frijol, estas personas son jornaleros agrícolas, que trabajan por tarea.
- Trabajadores pecuarios: que se desempeñan en las haciendas y fincas lecheras, en donde se desempeñan como corraleros, ordeñadores, cuidadores de cerdos y otros.
- Trabajadores a destajo: trabajan como ayudantes en las obras de construcción, en la reparación de carreteras especialmente al interior del país; trabajadores de fábricas.
- Trabajadores informales: los vendedores ambulantes en las diferentes ciudades, en donde más presencia de nicaragüenses se observa.

#### **Mujeres:**

- Servicios: lavado y planchado ajeno; trabajadoras domésticas; niñeras; cocineras en comedores y pupuserías; meseras en comedores, restaurantes pequeños.
- Obreras: en maquila, atunera.
- Trabajadoras del sexo: en bares, prostíbulos, calles.
- Trabajadoras informales: vendedoras ambulantes.

**Clasificación por zona de trabajo:**

- **Trabajadores urbanos:** en la ciudad de San Salvador, San Miguel, Santa Rosa de Lima y La Unión las mujeres nicaragüenses trabajan como empleadas domésticas, cocineras y ayudantas en comedores populares, empleadas en tiendas, ferreterías, sexoservidoras. Los hombres en las obras de construcción, acarreadores en los mercados, dependientes en los negocios fuertes en los grandes mercados, ayudantes en las obras de construcción, tapicerías, de aparcadores de carros, empleados en los carwash, vigilantes y otros.
- **Trabajadores rurales:** Los hombres se emplean como jornaleros agrícolas (corta y roza de caña de azúcar, cortadores de café, siembra y limpia de las milpas y frijolares), corraleros, ordeñadores, cuidadores de puercos y otros. Las mujeres de cocineras y torteadoras en los ingenios en la época de zafra, cortadoras de café.

**Clasificación por ciclo migratorio:**

- **Trabajadores migratorios permanentes:** tienen más de 18 años de residir en el país y que incluso ya trajeron a su familia, van a lo sumo una vez al año a visitar a familiares en fechas muy especiales, como el día de la madre, a celebrar la Purísima y otros.
- **Trabajadores migratorios temporales:** los trabajadores de la corta y roza de caña de azúcar y cortadores de café.
- **Trabajadores migratorios circulares:** trabajan entre 3 y cuatro meses y se van a sus lugares de origen a descansar, a sembrar sus milpas y frijolares, posteriormente regresan de nuevo y repiten el ciclo.

Las clasificaciones anteriores se han acotado con el objetivo, de aclarar en alguna medida, el panorama laboral de los nicaragüenses en El Salvador, teniendo en cuenta que aún hace falta realizar más investigaciones para profundizar este tópico; deberían ser asimismo, investigaciones conjuntas con diferentes entes de tipo académico, ONG, instituciones del Estado, en donde participen especialistas de diferentes ramas como antropólogos (historiadores, sociólogos, psicólogos, en pocas palabras investigaciones multidisciplinarias.

## La celebración de la “Purísima” en Santa Rosa de Lima<sup>13</sup>

*¿Quién causa tanta alegría?*

*iiiLa Concepción de María!!!*

**La gritería.**

La llamada fiesta de la “Purísima”, es la fiesta dedicada a la Virgen de la Inmaculada Concepción de María (como se le conoce en El Salvador) y que se empezó a celebrar desde hace 7 años, en Santa Rosa de Lima. La pregunta que surge al saber de este evento religioso es ¿por qué se celebra esta fiesta con tanto fervor en Santa Rosa de Lima?, en donde la patrona del pueblo es precisamente la santa antes mencionada. Antes de contestar esta interrogante, se verá un poco la historia y la tradición de esta celebración en Nicaragua.

***La Inmaculada Virgen de la Concepción en Chinandega, El Viejo.***

***Fuente: [www.touring-costarica.com//purisima2.html](http://www.touring-costarica.com//purisima2.html)***

***Un poco de historia y leyenda.***

*La celebración de la Purísima en Nicaragua es de larga data. Cuenta la historia-leyenda que allá por 1562, llegó a las costas nicaragüenses (Puerto de La Posesión, hoy El Realejo, departamento de Chinandega), don Lorenzo de Cepeda, que se dirigía al Perú, pero una tormenta obligó a su barco a detenerse mientras ésta pasaba. De El Realejo se traslada a un convento franciscano ubicado en El Viejo (en esa época se llamaba Chamulpa) para descansar y tomar fuerzas, llevaba consigo una bella imagen de la Inmaculada Concepción de María, que depositó temporalmente en la parroquia del pueblo. Se dice que la imagen por su belleza (había sido fabricada por los maestros artesanos de la Escuela de Sevilla), llamó de inmediato la atención de los lugareños que, de inmediato, empezaron a visitarla para admirarla y hacerle peticiones, acto seguido le suplicaron a don Lorenzo que les donara la imagen, acto al que se negó.*

*Llegada la hora de partir don Lorenzo se lleva la imagen hacia el Realejo para embarcarse al Perú, su destino final. No bien salieron del puerto, se empezó a formar otra gran tormenta, que obligó de nuevo al barco a echar anclas y esperar a que ésta pasara. Don Lorenzo, al ver*

---

<sup>13</sup> Santa Rosa de Lima es un municipio ubicado en el Departamento de La Unión, fronterizo con Honduras, en donde se observa una gran cantidad de migrantes de origen nicaragüense.

*esta situación, la interpreta como un designio divino que la imagen de la Inmaculada Concepción de María deseaba quedarse en ese pueblo y de esa manera, decide donarla a la parroquia de El Viejo<sup>14</sup>.*

*La celebración de la Purísima se empieza a celebrar desde el año de 1857 (en 1854, se publica el Dogma papal de la Inmaculada Concepción de María), en el Barrio de San Felipe de la ciudad de León<sup>15</sup>, al mismo tiempo se festeja en Granada y en Chinandega en donde había misiones franciscanas, de esos tres lugares paulatinamente se difunde la celebración por todo el territorio nicaragüense.*

*En el mismo año de 1857, por decreto presidencial “por haber unido a los nicaragüenses y a los centroamericanos”, en la lucha por expulsar al filibustero norteamericano William Walker del territorio nicaragüense, el general Tomas Martínez la declaró “Generala de los Ejércitos de Nicaragua”. Un siglo después, o sea, en 1957 se oficializa la “gritería popular”. No es hasta el año de 2001, que la Conferencia Episcopal de Nicaragua (CEN), declara la Inmaculada Concepción de María la Patrona Nacional de Nicaragua, que se venera en el Santuario Nacional ubicado en la Ciudad de El Viejo, Departamento de Chinandega.*

### **Cómo se celebra en Nicaragua.**

*La fiesta dura del 28 de noviembre al 7 de diciembre, y el 8 de diciembre es feriado nacional en Nicaragua. Los primeros 9 días se dedican a rezar el Rosario.*

*El día 6 de diciembre, se procede al lavado de la plata, que consiste en la limpieza de todas las piezas de plata que conforman el Tesoro de la Virgen (producto de las donaciones hechas por los fieles al cumplírseles las peticiones hechas a la Virgen); estas piezas son limpiadas con una mezcla de agua, limón y bicarbonato, en dicha ceremonia participan también los feligreses. Al terminar la limpieza, las personas que han participado en la limpieza deben de entregar una ofrenda.*

14 Hay otra leyenda que cuenta que otra imagen de la Inmaculada fue rescatada de las aguas del Lago Cocibolca (Nicaragua) en el año de 1757, limita con 5 departamentos: Granada, Rivas, Río San Juan, Chontales y Boaco.

15 La celebración popular nace cuando la parroquia de San Felipe no de da abasto para atender a todos los feligreses y el párroco da indicaciones que la gente celebre la Purísima en sus casas.

### ***Bendición del agua con la corona de la virgen.***

*Esta ceremonia es la inmersión de la corona de la virgen en un recipiente con agua, que desde ese momento ya se considera bendita, al sacar la corona del agua ésta es repartida entre los fieles creyentes.*

*La celebración de la "Gritería"<sup>16</sup>.*

*Esta se da el día 7 de diciembre, que es el día principal de la fiesta de la Purísima.*

*Se inicia con una serenata a las 5 de la mañana en el atrio de las iglesias. Por la tarde, a las 4 ó 5 de la tarde, se inicia la procesión, que recorre las calles principales de cada parroquia. Al terminar el recorrido, se celebra una misa solemne., que puede terminar con un acto cultural y con quema de cohetes, bombas y fuegos artificiales. La Gritería también se da en los altares que colocan los pobladores y llegan gritando ¿Qué causa tanta alegría? Y los dueños de la casa contestan ¡¡¡La Concepción de María!!!*

*A continuación se reparte la gorra, que consiste en el reparto de dulces, refrescos y otros regalos, de acuerdo a las posibilidades de quien haya puesto el altar.*

*Por qué y cómo se celebra la Purísima en Santa Rosa de Lima.*

Sucede que, desde hace largos años, en Santa Rosa de Lima se ha venido observando un incremento importante de emigrantes nicaragüenses y muchos de ellos, al establecer familias con salvadoreños ya se han radicado de forma permanente en esta población; pero, es a partir de la llegada de un nuevo párroco a la Iglesia de Santa Rosa de Lima<sup>17</sup>. Hace 7 años que se empieza a realizar esta celebración, como un acto de hermandad, de humanismo, de solidaridad y de empatía con los migrantes nicaragüenses<sup>18</sup> para, de alguna manera, hacer que no se sientan tan tristes y nostálgicos de estar fuera de su tierra, como decía la presidenta del Comité de Festejos: "es estar a través de la fe, un poquito en casa".

16 Algunos creyentes no le dicen la gritería sino el griterío.

17 El padre Lorenzo Cruz

18 Debe tomarse en consideración, que hay millones de salvadoreñas/ños fuera del país que atraviesan por la misma situación que los nicaragüenses en El Salvador.

### ¿Cómo se organiza la celebración?

Se forma un comité de festejos, integrado por feligreses santalimeños y nicaragüenses, que se encargan de todos los preparativos, que consisten en:

- 1) Organizar la venta de bocadillos durante cuatro domingos, para recaudar los fondos necesarios para la celebración (compra de pólvora, pagar la serenata para la Virgen, comprar los productos necesarios para la “gorra”<sup>19</sup>, flores, traer invitados especiales desde Nicaragua y otros). El comité de festejos también recibe donaciones especiales de algunos feligreses, que quieren contribuir para la fiesta, algunos de ellos, que han pedido un favor a la Inmaculada Concepción de María y serles concedido, pagan ese favor contribuyendo a la celebración de la fiesta.
- 2) El 28 de noviembre se inicia un novenario (durante 9 días se reza el rosario).
- 3) Se decide en qué casa se harán los refrescos y los panecitos rellenos y los regalos que se les repartirán a los niños.
- 4) Entre los miembros del Comité, se dividen el trabajo (preparar los refrigerios, adornar la iglesia, los regalos y otros).

### La fiesta<sup>20</sup>.

Se inicia a las 5 de la mañana con una serenata a la “Purísima”. Durante todo el día se preparan los refrigerios y la gorra en casa de alguna de las feligresas, la preparación en sí ya es una fiesta en donde todas las mujeres y hombres que participan en las tareas comunes, charlan y se entretienen

A las 5 de la tarde sale la procesión de la iglesia, que recorre varias calles para incorporarse de nuevo al punto de salida, durante todo el trayecto los muchachos van adelante reventando bombas y lanzando cohetes de vara anunciando el paso de la “Purísima”. La procesión es acompañada por población nicaragüense que habita en el casco urbano de Santa Rosa de Lima y de los cantones aledaños y la población de Santa Rosa de Lima.

---

19 La “gorra” consiste en el convite de refrescos, pan, obsequios típicos traídos desde Nicaragua que se reparten entre niñas y niños tanto de El Salvador como de Nicaragua, y pequeños obsequios que se le da a las personas adultas.

20 En la celebración de la “Purísima” en Santa Rosa de Lima, no se realiza el lavado de la plata.

Al realizar el recorrido de la procesión, el grupo de personas que participaban no era muy numeroso y daba la sensación de tristeza por la poca participación de la población local, llegándose incluso a pensar que la fiesta no era muy aceptada entre la población. La sorpresa fue al llegar al atrio de la iglesia, estaba totalmente lleno de sillas y bancas y con la gente ya esperando la llegada de la Virgen<sup>21</sup>. El parque que está adelante del atrio también está lleno. O sea, las personas prefieren no asistir a la procesión y esperar la llegada de la virgen, aprovechando la ocasión para ocupar un buen sitio que le asegure disfrutar de la misa, degustar del refrigerio y tomar los regalos que son repartidos; cabe aclarar que los niños son llamados aparte para distribuirles el refrigerio y la gorra para que no vayan a ser golpeados durante la repartición de regalos.

A continuación se celebra la Santa Misa, se leen párrafos de la Biblia en donde San Juan el Bautista, anuncia la llegada de uno “más poderoso que él”; también se lee la visita del Arcángel San Gabriel anunciándole a María que ella es la escogida para ser la madre de Dios. La celebración litúrgica fue acompañada con un coro traído especialmente de Nicaragua que cantó la “Misa Campesina”. Terminada la misa se empieza la celebración; se colocan faroles en las gradas del atrio de la Iglesia, a continuación se reparte la gorra a los niños. Durante el transcurso del acto cultural, se reparte la gorra para los adultos.

Empieza el baile de la Gigantona de Jocoro, uno de los integrantes del coro pregona numerosas “bombas”.

### **Bombas**

- ▶ *“Que bonitas las salvadoreñas, delgaditas de cintura, buenas para los enfermos. ¡Yo ya estoy con calentura!!!”*
- ▶ *“De Nicaragua vinimos, con todo gusto a cantar la Misa Campesina, con la gente preciosa de Santa Rosa de Lima”.*
- ▶ *“La gigantona divierte con su pito y su tambor, a todos por igual, a nicaragüenses y a los de El Salvador”.*

<sup>21</sup> La llegada de la virgen es muy estruendosa, porque se revienta más pólvora y la gente todo el tiempo esta gritando ¿Quién causa tanta alegría? ¡iiiLa Concepción de María!!! Esta gritería se repite constantemente a lo largo de la misa y de los actos culturales.

- ▶ *“Yo soy del culto católico, vos sos del culto judío, si yo no te toco tu cu ...lto, por qué vos tocas el mío”.*
- ▶ *“Las muchachas salvadoreñas, se enojan si les pido un beso; en cambio las nicaragüenses, hasta estiran el pescuezo”.*
- ▶ *“Sabemos que en Nicaragua, se inicio la Purísima Concepción, pero hoy en El Salvador, se continua la tradición”.*
- ▶ *“El amor de las salvadoreñas, es como el árbol frutal, apenas da cosecha, se le arrima todo animal”.*
- ▶ *“Agua se me hace la boca, señora de las pupusas, déme una bien calentita”*
- ▶ *“El gallo que se serena quiquiriquiiiiii, temprano se levanta; el que en casa ajena duerme, oscuro se levanta”*
- ▶ *“De que le sirve a tu mama, ponerle tranca al corral, si vas a venir conmigo, por la puerta principal”.*
- ▶ *“De qué te sirve chavala<sup>22</sup>, tener boca bonita, si sos como campana, que cualquier indio la toca”.*
- ▶ *“Me quisiste, yo te quise, me adoraste, te adoré; me quemaste la canilla, yo también te la quemé”.*
- ▶ *“Quise esconder a mi suegra, y no halle donde ponerla, la puse tras la puerta, pero vino una chancha a morderla”.*
- ▶ *“Una culebra picó a Karlita mi suegra, y del piquete que le dio, se murió... la pobre culebra”.*

Como se observa, la mayoría de las bombas han sido adaptadas al contexto salvadoreño y en especial al de Santa Rosa de Lima, seguro como un gesto de cortesía del grupo del coro, por ser los invitados especiales del evento. Debe tomarse en cuenta que las “bombas”, no son una tradición en la cultura salvadoreña, por lo que éstas, al ser de doble sentido, de alto contenido erótico, causan diversas reacciones entre el público salvadoreño, así se pudo observar el sobresalto y

---

22 Chavala es el equivalente de muchacha en El Salvador.

gesto de desagrado de las señoras muy mayores y pertenecientes a alguna hermandad religiosa, no así entre los jóvenes y demás población que las celebraban con gritos, carcajadas y rechiflas, entre más atrevidas eran estas.

Toda la celebración de la Purísima en Santa Rosa de Lima, en principio es un acto de hermandad y solidaridad de la Iglesia católica y de todos los católicos, para con los hermanos nicaragüenses que radican en dicha ciudad. Considérese asimismo, que de acuerdo a la concepción de la Iglesia Católica, todos los seres humanos son migrantes en el planeta tierra, que las fronteras no existen para dios, sino que las han creado los seres humanos y sus intereses. También se puede considerar como un acto de profunda empatía, especialmente cuando se recuerda que más de dos millones de salvadoreños se encuentran fuera del territorio nacional y que cuando se esta lejos, estos actos de celebración de fiestas nacionales se sienten más, por la nostalgia de no estar en el suelo materno.

Al celebrarse esta fiesta, también se podría señalar ésta significando un acto de arraigo cultural y de reafirmación de la identidad, por parte de los nicaragüenses y un acto de apertura y tolerancia por parte de la población salvadoreña y de las autoridades locales; significa también un acto de integración cultural, pues la fiesta la preparan y celebran no sólo los nicaragüenses sino también la población hondureña residente en el pueblo y los salvadoreños.

En cuanto a la población nicaragüense residente en Santa Rosa de Lima y sus cantones aledaños, se podría estar asistiendo a la creación de un espacio de cultura binacional, en donde se están traslapando y permeando, las formas de celebración de un mismo evento con los componentes de la cultura católica salvadoreña y nicaragüense

Se podría sugerir que se está creando un espacio transnacional cultural, ¿o será “trinacional”? entre nicaragüenses, salvadoreños y hondureños, en donde se empieza a mezclar elementos culturales de estos tres pueblos, así por ejemplo, como parte de la gorra, se les entrega a las niños, lo que los nicaragüense llaman el indio y que consiste en una diadema con tres penachos y que se incorpora el 12 de diciembre en la vestimenta de los niños que se visten de “indios”, para celebrar a la virgen de Guadalupe. Después de siete años de celebración, la fiesta ya es esperada por todos los pobladores de esta ciudad. Quien sabe si, con el tiempo, se constituya ya en una nueva tradición de Santa Rosa de Lima!

## HALLAZGOS

- 1) El Salvador se ha transformado en un país en proceso de centroamericanización, debido al alto índice de emigrantes de Guatemala, Honduras y Nicaragua, que están llegando en mayor cantidad especialmente en la última década.
- 2) El trabajo de investigación, aunque se planteó como un estudio sobre los nicaragüenses, ya en el proceso se detectó que no necesariamente los nicaragüenses son el grupo más grande de emigrantes en el país, sino que en una medida casi igual están los hondureños.
- 3) El Memorándum de entendimiento entre el gobierno de la república de El Salvador y la república de Nicaragua, a pesar de que tiene 4 años de haberse firmado, no se ven esfuerzos serios y reales de parte de ninguno de los gobiernos de los países para implementarlo.
- 4) Ningunos de los nicaragüenses entrevistados conocía la existencia del Memorandum de entendimiento.
- 5) Hay discriminación para los nicaragüenses por parte de ciertas autoridades locales y comerciantes salvadoreños, pero no por parte de la población salvadoreña en general.
- 6) En Santa Rosa de Lima, se está iniciando un franco proceso de integración de los nicaragüenses migrantes.

## CONCLUSIONES

- 1) La mayoría de los nicaragüenses que fueron entrevistados, ingresaron al país con su cédula de identidad personal, amparándose en el convenio firmado de libre tránsito entre los países centroamericanos, a excepción de Costa Rica.
- 2) La mayoría, al no contar con un permiso de trabajo, se emplean de forma ilegal, lo que los transforma en un segmento de población extremadamente vulnerable ante sus patrones, quienes sabedores de la situación no cumplen con las mínimas reglas establecidas por el Código de Trabajo, como proporcionarles seguro social, incluirlos en los fondos de pensiones, no los indemnizan al despedirlos; es más, los amenazan con denunciarlos, abusan con los horarios de trabajo y otros.
- 3) En la ciudad de San Miguel, los emigrantes nicaragüenses y hondureños son víctimas a diario del acoso por parte del Cuerpo de Agentes Metropolitanos (CAM) de dicha ciudad.

- 4) No se pudo detectar un ambiente xenofóbico entre la población en donde hay gran presencia de nicaragüenses.
- 5) El rechazo del que son objeto los vendedores ambulantes nicaragüenses y hondureños en la ciudad de San Miguel, no se puede calificar como discriminación, racismo o xenofobia de la población en general; lo que se da es una inconformidad de los comerciantes salvadoreños dueños de comercios establecidos; que se quejan de una supuesta competencia desleal, que les tapan sus comercios, lo mismo que expresan en relación a los vendedores informales salvadoreños.
- 6) Son las autoridades municipales, encabezadas por el actual alcalde de San Miguel, los que tratan de forma discriminatoria a los centroamericanos, pues es a los únicos que persiguen, acosan y les decomisan sus mercaderías; les imponen multas arbitrarias en algunas ocasiones, mas no a los vendedores ambulantes salvadoreños, que igual que los primeros, están violando la ordenanza municipal, que prohíbe a los vendedores ambulantes en las acera, espacios públicos y mercados.
- 7) En el caso de los emigrantes nicaragüenses ubicados en la ciudad de San Salvador y Santa Rosa de Lima, no se observó acoso por parte de las autoridades municipales.
- 8) La policía de migración ha organizado redadas a finales del año 2007 y principios del 2008, en donde ha capturado a numerosos emigrantes hondureños y nicaragüenses y no respeta todo el proceso de deportación, no informa al consulado nicaragüense, no les da la oportunidad de llamar a sus domicilios en Honduras y Nicaragua, sólo los captura y los coloca en la frontera hondureña.
- 9) En Santa Rosa de Lima, la presencia de nicaragüenses es de larga data, las personas de una edad promedio de 40 años, consideran que crecieron viéndolos.
- 10) En Santa Rosa de Lima, desde hace 7 años se celebra la "Purísima", que es la fiesta nacional de los nicaragüenses y se está constituyendo con el tiempo en un espacio transnacional y transcultural, en donde comparten dicha celebración tres grupos nacionales: salvadoreños, nicaragüenses y hondureños.
- 11) Con la celebración de la "Purísima", algunos elementos culturales nicaragüenses, como el uso del "indio" (bincha de petate con festones), los niños, la incorporan al traje de manta durante la celebración del 12 de diciembre, consagrado a la celebración de la virgen de Guadalupe, que tampoco es una celebración propiamente salvadoreña sino mexicana.

## BIBLIOGRAFÍA

- ▶ Autorizan a 230 hondureños a laborar en zafra de El Salvador. Jueves 22 Noviembre 2007. En línea: [www.latribuna.hn/news/47/ARTICLE/21937/2007-11-22.html](http://www.latribuna.hn/news/47/ARTICLE/21937/2007-11-22.html)
- ▶ Borja, Rodrigo. Enciclopedia de la política. México, FCE, 1998.
- ▶ Bugarin, Inder. "Vota UE ley antiinmigrante". Reforma, miércoles 18 junio del 2008.
- ▶ Castro, Iván. Los nicas prefieren migrar a Centro América. Agencia Reuters. mayo 8, 2008. En línea: [www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/29214](http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/29214)
- ▶ "Código comunitario relativo al régimen de cruce de personas por las fronteras (Código de Fronteras Schengen)". En línea: <http://europa/cgi-bin/etal.pl>
- ▶ Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En línea: [www.unhchr.ch/pdf/Durban\\_sp.pdf](http://www.unhchr.ch/pdf/Durban_sp.pdf)
- ▶ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares.
- ▶ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990. [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m\\_mwctoc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_mwctoc_sp.htm)
- ▶ Constitución de la República de El Salvador. Comentarios, explicaciones, doctrina, jurisprudencia y legislación aplicable. Mendoza Orantes, Ricardo A./Mendoza G., Lissette Beatriz. San Salvador, Editorial Jurídica Salvadoreña, 2004.
- ▶ Cosecha con mano extranjera. Migrantes buscan dólares. Vértice. En línea: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/131105/deportada1.html>
- ▶ Cosecha con mano extranjera. Sin cifras exactas. Vértice. En línea: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/131105/deportada1.html>
- ▶ Cosecha con mano extranjera. Un efecto de las remesas. Vértice En línea: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/131105/deportada1.html>
- ▶ Cosecha con mano extranjera. Un trabajo de familia. Vértice. En línea: <http://www.elsalvador.com/vertice/2005/131105/deportada2.html>
- ▶ Deparle, Jason. Emigrar a un país pobre desde uno más pobre: de Haití a RD. En línea: <http://www.nytimes.com/2007/12/27/world/americas/27migration.html>.
- ▶ "Directiva de Retorno de la UE criminaliza migración: AI". En línea: [www.eluniversal.com.mx/notasvi\\_516439.html](http://www.eluniversal.com.mx/notasvi_516439.html)
- ▶ Directiva Retorno de la Unión Europea Informa RN/Agencias. 18-06-2008. En línea: [www.informarn.nl/informes/unioneuropea/arenapolitica/act080618-retorno-ue](http://www.informarn.nl/informes/unioneuropea/arenapolitica/act080618-retorno-ue)

- ▶ El sector de cañicultores espera la contratación de un poco menos de mil braceros procedentes de Honduras y Nicaragua. El Mundo -Viernes 16 de noviembre de 2007. En línea: <http://www.sucre-ethique.org/El-salvador-Hoy-llegan-los>
- ▶ Entregan permisos de trabajo a braceros centroamericanos. En línea: <http://www.seguridad.gob.sv/web-seguridad/noticias/entreganpermisos.htm>
- ▶ Estrategia de la cooperación Danesa en Nicaragua 2004 - 2009. En línea: [www.um.dk/Publicationer/Danida/Espanol/NicaraguaDinamarca/nic](http://www.um.dk/Publicationer/Danida/Espanol/NicaraguaDinamarca/nic)
- ▶ Extranjeros ayudarán en zafra de El Salvador [http://www.prensalibre.com/pl/2007/noviembre/19/lectura\\_nego.html](http://www.prensalibre.com/pl/2007/noviembre/19/lectura_nego.html)
- ▶ Fuentes Monroy, Liliana. Braceros nicaragüenses protestan con huelga. Piden que les pesen la caña cortada y que no aumenten las tareas. En línea: <http://archive.laprensa.com.sv/20071222/departamentos/952921.asp>
- ▶ Garzón, Aníbal. Mal gasto militar; una migración olvidada: DE NICA A TICA.. En línea: [www.nodo50.org/tortuga/spip.pha?article5786](http://www.nodo50.org/tortuga/spip.pha?article5786)
- ▶ Harrison, Frances. "Baby boom latino en EE.UU.". En línea: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid\\_6337000/6337281.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_6337000/6337281.stm)
- ▶ Hernández, Carlos / LA NACIÓN / Dejó de crecer en período de 2003 a 2005. Disminuye migración de nicas a Costa Rica. En línea: <http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2006/06/05/nacionales/21071>
- ▶ Hondureños en zafra de azúcar en El Salvador. Agencia AP. Desde Sacacoyo, El Salvador. noviembre 22, 2006. En línea: [www.radiolaprimerisima.com/noticias/6572](http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/6572)
- ▶ Inmigración a El Salvador. Remesas y Holgazanería???. 2008-03-05. En línea: <http://www.nuestroacajutla.com/noticia.php?id=0000000097>
- ▶ "La Directiva del Retorno de la UE es una "regresión" en los derechos humanos, según ONG". En línea: [www.canalsolidario.org/web/noticias..](http://www.canalsolidario.org/web/noticias..)
- ▶ La migración: Un vistazo al impacto familiar - económico y social en los municipios de Boaco, Nicaragua. Asociación para el Desarrollo Municipal. En línea: [www.Admnicaragua.org/picture\\_library/PresentaciónMigraciónADM.ppt](http://www.Admnicaragua.org/picture_library/PresentaciónMigraciónADM.ppt)
- ▶ "La ola migratoria se revierte". En línea: [www.jornada.unam.mx/2008/07/08/index.php?section=m...](http://www.jornada.unam.mx/2008/07/08/index.php?section=m...)
- ▶ Ley de Extranjería. Ley de Migración (Con sus reformas). Editor: Lic. Ricardo Mendoza Orantes. San Salvador, Editorial Jurídica Salvadoreña, 2007.

- ▶ Lissardy, Gerardo. “Francia: baby boom a la europea”. En línea [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid\\_6337000/6337281.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/misc/newsid_6337000/6337281.stm)
- ▶ “Logra Francia apoyo de sus socios de la UE para aplicar plan que baje la migración”. En línea: [www.jornada.unam.mx/2008/07/08/index.php?section=m...](http://www.jornada.unam.mx/2008/07/08/index.php?section=m...)
- ▶ “Los que más emigran”. En línea: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7255000/7255278.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7255000/7255278.stm)
- ▶ Más de 150 pasos ciegos hay en frontera con El Salvador. 11 de enero del 2004. En línea:
- ▶ [www.laprensahn.com/cgi-bin/webadverts/ads.pl?banner=NonSSI;page=01;zone=B](http://www.laprensahn.com/cgi-bin/webadverts/ads.pl?banner=NonSSI;page=01;zone=B)
- ▶ Mayorga, Francisco J. (Consultor principal) y Lacayo, Guillermo M. (Investigador asociado). Diagnóstico de la dinámica migratoria rural Nicaragua – El Salvador. Sept. 20, 2007. Instituto Internacional Albertus Magnus para la Comisión Episcopal de Movilidad Humana bajo el auspicio de Catholic Relief Services – Nicaragua.
- ▶ Méndez, Diego. AP-Nuevo Herald. 3 Junio 2007. EL SALVADOR, ¿UN “SUEÑO AMERICANO” EN CENTROAMÉRICA? En línea: [www.redescristianas.net/2007/06/03/el-salvador-%C2%BFun-sueno-americano-en-centroamerica-diego-mendez/](http://www.redescristianas.net/2007/06/03/el-salvador-%C2%BFun-sueno-americano-en-centroamerica-diego-mendez/)
- ▶ Migraciones internacionales y Derechos Humanos: balance sumario En línea: [www.redescristianas.net/2007/06/03/el-salvador-%C2%BFun-sueno-americano-en-centroamerica-diego-mendez/](http://www.redescristianas.net/2007/06/03/el-salvador-%C2%BFun-sueno-americano-en-centroamerica-diego-mendez/) 15/03/2007
- ▶ Miró, Jordi. “La Unión Europea responde a Morales”. En línea: <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co...>
- ▶ Morales Ayma, Evo. “No a la “Directiva Retorno” de la UE”, en línea: [www.cadtm.org/spip.php?article3449](http://www.cadtm.org/spip.php?article3449)
- ▶ “Morales: Directiva retorno puede frenar negociaciones entre UE y CAN” domingo, 29 de junio de 2008. En línea: [www.larepublica.com.pe/content/view/229278/676/](http://www.larepublica.com.pe/content/view/229278/676/)
- ▶ “Morales renueva críticas a la UE. En línea: <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co...>
- ▶ Nicas y hondureños en recolección de cosechas salvadoreñas. En línea: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/982>
- ▶ Nicas y hondureños a zafra en El Salvador. EFE - San Salvador, EL SALVADOR - 17/11/2007. En línea: <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/2268>
- ▶ Núñez de Escorcia, Vilma. MIGRACIÓN SU –SUR. Migración Inter-centroamericana: Caso emblemático Nicaragua – Costa Rica. En línea: “[http://www.fidh.org/IMG/pdf/Nunez\\_SurSur\\_es.pdf](http://www.fidh.org/IMG/pdf/Nunez_SurSur_es.pdf)”
- ▶ Orellana, Gloria Silvia. La migración: el rostro de la pobreza centroamericana. En línea. [www.diariocolatino.com/es/20071004/nacionales/47778...](http://www.diariocolatino.com/es/20071004/nacionales/47778...)

- ▶ Pastoral de Movilidad Humana. Conferencia Episcopal de Guatemala. “La dramática situación de los migrantes”. Julio 03 de 2008
- ▶ “Presidente Chávez: no habrá petróleo venezolano para países que apliquen “directiva del bochorno”. Sábado, 21 de junio de 2008. En línea: [www.cubainformacion.tv/index.php?option=com\\_content&ask=view&id=5576...](http://www.cubainformacion.tv/index.php?option=com_content&ask=view&id=5576...)
- ▶ “Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio”. En línea: [www.intermigra.info/extranjeria/archivo/rev...](http://www.intermigra.info/extranjeria/archivo/rev...)
- ▶ Ramírez, María. “La Eurocámara aprueba la norma que permite retener 18 meses a los ‘ilegales’”. En línea: [www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/121](http://www.elmundo.es/elmundo/2008/06/18/internacional/121)
- ▶ Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones. El fenómeno migratorio nos atañe a todos y todas. Managua 05 de septiembre del 2007. En línea: [www.nicaraguahoy.info/dir-cgi/tpics.cgi?op=...](http://www.nicaraguahoy.info/dir-cgi/tpics.cgi?op=...)
- ▶ Rincón, Juan Carlos. Historia secreta de la directiva del retorno. En línea: <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co...>
- ▶ Rocha, José Luis. Nicaragua: Con cientos de miles de migrantes y sin políticas migratorias. Envío N° 275, Nicaragua febrero del 2005. En línea: [www.elcorreo.eu.org/esp/article.php3?id\\_article=5218](http://www.elcorreo.eu.org/esp/article.php3?id_article=5218)
- ▶ Roque Ramírez, Juan R. Redes Sociales de la Migración Laboral y su impacto en el Desarrollo Local. Similitudes y diferencias entre los flujos migratorios transfronterizos hacia Costa Rica y El Salvador desde León Norte en Nicaragua. En publicación: Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO Programa Regional de Becas CLACSO, Buenos Aires, Argentina. 2006. En línea: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/migra/roque.pdf>
- ▶ Saavedra, Maximiliano. “Directiva Retorno”. En línea: <http://tardesgrises.wordpress.com/2008/06/23/directiva-retorno/>
- ▶ Sanders, Mike. “Inmigrantes ayudan a España”. En línea: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_5300000/5300328.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_5300000/5300328.stm)
- ▶ Schifferes, Steve. “El poder del “baby boom”. En línea: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_4796000/4796273.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_4796000/4796273.stm)
- ▶ Serrano, René/García Jaime. “Asamblea hará un pronunciamiento por política migratoria de la UE”. EDH, 26 de junio de 2008.
- ▶ Torres, Gabriela. “Encerados sin ser culpables”. En línea: <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co...>
- ▶ “UE aprieta tuercas a inmigración ilegal”. En línea: <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co...>

## ANEXO 1

Propuesta de asesoría jurídica a ciudadanos nicaragüenses en situación irregular en El Salvador y que demuestren arraigo en el país.

La presente propuesta nace como fruto de los resultados de la investigación “La migración Sur Sur: el caso de los nicaragüenses en El Salvador”.

Entre los resultados que mayor peso han tenido para la realización de esta propuesta son los siguientes:

- La mayoría de los ciudadanos nicaragüenses en el país se encuentran de forma migratoria irregular.
- El estado migratorio de irregularidad en que se encuentran los nicaragüenses, los transforman en un grupo vulnerable, ante las autoridades migratorias, municipales y ante los empresarios, dueños de comercios, restaurantes, comedores y otros que los contratan para que trabajen para ellos, pues, al haber algún problema, los despiden sin siquiera pagarles lo correspondiente a lo trabajado, ya no se diga el derecho a indemnización, los amenazan con denunciarlos ante migración.
- Desconocen la ley de Migración y Extranjería de El Salvador, las disposiciones constitucionales de El Salvador en cuanto a migración y extranjería
- No conocen la existencia del documento “MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA Y LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR PARA IMPLEMENTAR EL MECANISMO MIGRATORIO TEMPORAL DE PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN PARA NICARAGÜENSES Y SALVADOREÑOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN IRREGULAR Y QUE DEMUESTREN SU ARRAIGO EN EL PAÍS DE DESTINO”, que de acuerdo al artículo I, el objetivo de dicho memorándum es: Permitir que los salvadoreños y nicaragüenses en calidad migratoria irregular en Nicaragua y en El Salvador, respectivamente, obtengan su residencia temporal en las calidades y bajo las condiciones señaladas en el presente Memorándum, a fin de procurarles el goce de derechos y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

Ante todo lo anteriormente expuesto se propone el siguiente plan de asesoría jurídica a los nicaragüenses:

- 1) Realizar un acercamiento con la embajada de Nicaragua en El Salvador, si es posible llegar a una carta de entendimiento o convenio, ello será de acuerdo a las necesidades y posibilidades de trabajo conjunto, en pro de la asesoría a los ciudadanos nicaragüenses para que estos regularicen su situación migratoria en el país.
- 2) Capacitar a alumnos que ya hayan cursado la asignatura de Derecho Internacional Público y Privado y que necesiten realizar sus horas de servicio social, en la temática de migraciones y trabajadores migratorios nicaragüenses, Ley de Migración y Extranjería de El Salvador y el Memorándum de entendimiento entre la República de El Salvador y la República de Nicaragua.
- 3) La asesoría deberá ser ofrecida en la ciudad de San Miguel, Santa Rosa de Lima y Pasaquina, por ser las ciudades en donde mayor población nicaragüense se observa y, principalmente, porque muchos nicaragüenses no han realizados ningún trámite porque ello implica el gasto oneroso viajar hasta San Salvador, ante los bajos ingresos que ellos perciben.

## ANEXO 2

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA Y LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR PARA IMPLEMENTAR EL MECANISMO MIGRATORIO TEMPORAL DE PROTECCIÓN Y REGULARIZACIÓN PARA NICARAGÜENSES Y SALVADOREÑOS QUE SE ENCUENTREN EN SITUACIÓN IRREGULAR Y QUE DEMUESTREN SU ARRAIGO EN EL PAÍS DE DESTINO.<sup>23</sup>

El gobierno de la República de Nicaragua y el gobierno de la República de El Salvador, en adelante las partes;

**CONSIDERANDO** las excelentes relaciones que históricamente hemos mantenido, tanto en el plano bilateral como en el marco del

---

23 El texto del Memorandum ha sido copiado textualmente.

Sistema de la Integración Centroamericana, y que estas relaciones han conllevado a mayores grados de hermandad y de interrelación, y que estas relaciones han conllevado a mayores grados de hermandad y de interrelación, entre nuestros pueblos y gobiernos y que resulta indispensable otorgar facilidades migratorias y de protección consular a los ciudadanos nicaragüenses que tienen arraigo en El Salvador y a los ciudadanos salvadoreños que tienen arraigo en Nicaragua;

**TENIENDO PRESENTE** la declaración conjunta de los señores presidentes de las Repúblicas de El Salvador y Nicaragua, en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, el 27 de enero del 2004 y en la que se acuerda la inmediata elaboración y ejecución de un mecanismo migratorio y protección temporal que incluya a todos los ciudadanos nicaragüenses en El Salvador y a todos los ciudadanos salvadoreños en Nicaragua, que se encuentren en situación irregular y que demuestren un arraigo en sus países de destino;

**HABIENDO ACORDADO** otorgar facilidades migratorias, tales como documentación, simplificación de procedimientos, entre otros, para nicaragüenses y salvadoreños realizando para ello reuniones previas entre las autoridades de migración y los representantes de las cancillerías de ambos países, quienes se coordinarán en el procedimiento por implementar de conformidad con sus respectivas leyes, y

**TOMANDO EN CUENTA** el comunicado conjunto que suscribimos el 20 de julio del presente año,

Acordamos lo siguiente:

## **ARTÍCULO I OBJETIVO**

Permitir que los salvadoreños y los nicaragüenses, en calidad migratoria irregular en Nicaragua y en El Salvador, respectivamente, obtengan su residencia temporal en las calidades y bajo las condiciones señaladas en el presente Memorándum, a fin de procurarles el goce de derechos y asegurar el cumplimiento de sus obligaciones.

Se otorgará un plazo de un año para regularizar dicha situación migratoria, período durante el cual se garantizará su permanencia en los respectivos Estados.

## **ARTÍCULO II BENEFICIARIOS**

Los beneficiarios serán todos los nicaragüenses y salvadoreños en situación migratoria irregular, que se encuentren en El Salvador y Nicaragua respectivamente, con arraigo familiar, laboral o de estudio, que hubiesen ingresado al territorio de esos países antes del 31 de diciembre del 2003.

1. Se entenderá que existe arraigo familiar cuando:
  - a) Sea padre o madre de nicaragüenses o salvadoreños.
  - b) Esté casado o que pueda demostrar una unión de hecho estable con una persona nacional de la República de El Salvador o de la República de Nicaragua, a través de la respectiva certificación de la partida de matrimonio y/o de una declaración notarial jurada o judicial, según el caso.
2. Se entenderá que tiene arraigo laboral cuando:
  - a) La persona tenga contrato formal con empresa legalmente establecida en Nicaragua o en El Salvador.
  - b) La persona tenga una relación informal de trabajo o relación laboral, que pueda ser demostrada por dos testigos de la nacionalidad del país que otorgará el permiso
  - c) La persona realice una actividad laboral informal de carácter lícito.
3. Se entenderá que existe arraigo de estudio cuando:

La persona se encuentre cursando estudios de educación media, técnicos o superior en un centro de estudios debidamente autorizado por el ministerio de Educación respectivo.

## **ARTÍCULO III REQUISITOS**

- a) Ser de nacionalidad salvadoreña o nicaragüense.
- b) Haber ingresado a El Salvador o a Nicaragua antes del 31 de diciembre del 2003.
- c) Presentarse a los respectivos consulados u oficinas autorizadas, para su registro y documentación y posteriormente deberán acudir a las oficinas de Migración de cada Estado, para seguir el trámite correspondiente con la documentación necesaria.

## ARTÍCULO IV DOCUMENTACION

- a) Certificación de partida de nacimiento o constancia de nacionalidad autenticadas, emitida por las autoridades competentes de los respectivos países.
- b) Constancia de no tener antecedentes penales emitida por las autoridades correspondientes de cada país.
- c) Documento de identidad personal (pasaporte vigente o pasaporte provisional emitido por las autoridades competentes).
- d) Pruebas de arraigo. (Para caso de arraigo familiar presentar partida de nacimiento, de matrimonio, declaración notarial jurada, entre otros; para el arraigo laboral, planillas de seguro social y de pensiones o declaración jurada de patrono o declaración de dos testigos, entre otros; para el arraigo de estudio, constancia de matrícula en el centro de estudios, certificación de notas, entre otros).

Se cobrará una multa única de US\$3.00 en el caso de El Salvador. (En el caso de Nicaragua, se establecerá una exención del cobro por multa).

Se exonerará del pago de auténticas para efectos de este mecanismo en los ministerios de Relaciones Exteriores y consulados respectivos.

Las direcciones generales de Migración de ambos países, junto con las cancillerías, adoptarán un manual de procedimientos sobre la base de este Memorándum de Entendimiento, en el que se establezcan los lineamientos necesarios para dar cumplimiento a este Memorándum, en un plazo no mayor de treinta (30) días y deberán trabajar en estrecha colaboración, a fin de obtener todas las facilidades necesarias en la obtención de la respectiva documentación por parte de las instituciones involucradas como serían los ministerios de Relaciones Exteriores, ambas embajadas y consulados, los ministerios de Gobernación, los ministerios de Trabajo y los ministerios de Educación.

El presente Memorándum de Entendimiento entrará en vigor de conformidad con los procedimientos internos de cada una de las Partes.

Suscrito en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, a los veintisiete días del mes de agosto del dos mil cuatro.

Por la República de Nicaragua

Por la República de El Salvador

NORMAN CALDERA CARDENAL  
Ministro de Relaciones Exteriores

FRANCISCO ESTEBAN LAÍNEZ RIVAS  
Ministro de Relaciones Exteriores

# TOMO III

## SOCIAL

*MIGRANTES COMO NOTICIA*

Camila Calles Minero

## Introducción

En los últimos años, la migración forma parte de la agenda de los medios de comunicación, incluso se han creado secciones exclusivas para publicar las noticias de esa área. Por ello es importante analizar bajo la lupa de las consideraciones académicas del quehacer periodístico, los materiales producidos en torno al tema.

Incluso los medios de comunicación han establecido como fuentes oficiales a personeros gubernamentales y asociaciones que trabajan con el tema de la migración. Consideramos importante establecer cuáles son las fuentes de información que con más frecuencia consultan los medios de comunicación para construir un producto periodístico, y conocer si los migrantes son considerados como fuentes.

Asimismo, es relevante conocer la opinión de los mismos migrantes con respecto a cómo son abordados por los medios de comunicación y el sentimiento, que generan en ellos las noticias publicadas en donde los mencionan.

A través de la investigación, queremos mostrar la imagen que los medios de comunicación construyen y difunde, sobre los migrantes, tomando en cuenta los aspectos técnicos de cómo hacer un producto periodístico.

De igual forma, buscamos oír la voz de los migrantes, y conocer su opinión sobre el trabajo periodístico.

### **Alcances esperados**

Se presentará un informe, en el que se mostrarán las cualidades encontradas en la investigación.

### **Método por utilizar**

Cualicuantitativo

### **Objetivo general**

Conocer y analizar cómo La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario El Mundo, Diario Co Latino y Periódico Más escriben sobre los migrantes en sus productos periodísticos, como parte de sus agendas diarias.

### **Objetivos específicos**

- Establecer el lugar jerárquico que ocupan los migrantes en las

noticias publicadas en La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario El Mundo, Diario Co Latino y Periódico Más.

- Identificar el tipo de fuentes que consultan los medios de comunicación, a la hora de escribir sobre migrantes.
- Identificar las temáticas más frecuentes que se publican con respecto al migrante.
- Identificar los géneros que más se utilizan en los periódicos para difundir noticias relacionadas al migrante.
- Identificar la percepción que tienen los migrantes en torno a las noticias publicadas en La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario El Mundo, Diario Co Latino y Periódico Más, sobre migración.

## TEXTOS PERIODÍSTICOS

(Marco conceptual)

Los medios de comunicación son parte de la dinámica social de países enteros, sin ellos la difusión de noticias sería imposible; pero estos medios, ya sean electrónicos, escritos, radiales o audiovisuales, tienen que apegarse a ciertos requerimientos técnicos, establecidos por estudiosos de la materia y por la misma práctica interna. No es lo mismo hablar de política que hablar de deportes; no es igual presentar una noticia sobre migrantes que publicar un reportaje sobre el mismo tema, cada una de esas formas tiene sus características y objetivos claros, cada una sirve para algo en especial, para decir las cosas de manera diferente y con determinadas intenciones. Las funciones básicas, que se le han atribuido al periodismo, según los académicos de esta disciplina, son tres: informar, es decir, reflejar la realidad tal cual; formar, interpretar esa realidad para que pueda ser entendida y entretener, ocupar el ocio, pero no con ambigüedades ni con sensacionalismo, más bien con contenidos que eduquen y a la vez, acaben con la inacción de los oyentes, televidentes o lectores.

En cualquiera de esas tres funciones, los medios de comunicación median entre la sociedad y los hechos.

Según Lorenzo Gomis, el periodismo interpreta la realidad social para que la gente pueda entenderla, adaptarse a ella y modificarla.

Esa interpretación tiene dos dimensiones. La primera es en la que nos dice qué ha pasado, es descriptiva, lo que se transmite es pura y simple información; son palabras, acontecimientos que lo único que hacen es dar cuenta de lo que ha pasado o está pasando.

Esa transmisión de datos tiene que ser apegadas íntegramente a la realidad, sin falsificar datos, sin sobredimensionar los hechos, según apunta Gomis.

El segundo nivel de la interpretación de la realidad que hacen los medios de comunicación, consiste en presentar un elucidación, permitiendo situar al hecho como noticia en el contexto social y analizar qué significa lo que ha pasado; esta dimensión es evaluativa y opera con la realidad ya interpretada descriptivamente.

Mar de Fontcuberta establece que, en el inicio de la historia del periodismo, se denominó a la noticia periodística como “la comunicación a un público interesado de un hecho que acaba de producirse o anunciarse, a través de los medios de comunicación masiva”.

El conjunto de noticias que se transmiten por los medios de comunicación deberían de ser el reflejo de una realidad que tiene que describirse, explicarse e interpretarse, a los receptores para que puedan formarse la opinión pública.

La aparición de los medios de comunicación modificó el concepto de acontecimiento histórico. Esa modificación se centra, según el historiador francés Pierre Nora (citado por Fontcuberta), en que antes el historiador evaluaba qué era y qué no era acontecimientos, sin embargo, ahora son los medios de comunicación los que lo hacen, ellos tiene el monopolio de la historia. A través de la prensa, radio, televisión, las imágenes y medios digitales es que las sociedades nos damos cuenta de lo que sucede, y conocemos lo que para estos medios es importante; por tanto, conocemos aquellos acontecimientos que hacen historia.

De ahí la importancia que los mensajes que son transmitidos estén basados en los aspectos técnicos idóneos, para que la construcción de la historia, por parte de los periodistas, sea la más apegada a la realidad. Al hojear un periódico vemos las noticias plasmadas; esas noticias son hechos que ya quedaron guardadas en los archivos históricos, pues reflejan una realidad, en determinado tiempo y espacio.

### **La noticia**

En general, entendemos como noticia cualquier información de un acontecimiento actual, que es transmitida por los medios de comunicación: periódico, televisión, radio o Internet.

Una de las definiciones de noticia que da Mar Fontcuberta dice que: “es un suceso que interesa a un número importante de personas”.

En los medios de comunicación encontramos dos tipos de noticias, las directas o frías y las creadas. La noticia directa o fría ha sido concebida para suministrar la máxima información en el menor tiempo posible o espacio posible; son las noticias que se limitan a transmitir los hechos tal cual, sin ningún aditivo que explique, interprete o genere reflexión más allá del acontecimiento, según José Luis Martínez Albertos.

En estas noticias, los periodistas se limitan a responder a las preguntas básicas: ¿qué sucedió? ¿cuándo sucedió? ¿quiénes son los protagonistas del hecho? ¿dónde ocurrió? ¿cuándo pasó? y ¿por qué sucedió?

Por su parte, las noticias de creación no siguen esas pautas por que en ella intervienen elementos narrativos, explicativos y de interpretación; por ello requieren de mayor profesionalismo por parte de los periodistas; éstas son más comunes en la prensa escrita, que en cualquier otro medio de comunicación.

Marchall Maculan dijo que “la radio nos cuenta lo que sucedió, la televisión nos lo enseña y el periódico nos explica el hecho”. Alex Grijelmo asegura que la noticia en estado puro viene dada siempre por un acontecimiento sorprendente, estremecedor, paradójico o trascendental, y sobre todo, reciente.

### **Géneros periodísticos. Otras formas de escribir los acontecimientos**

José Luis Martínez Albertos afirma que géneros periodísticos son las diferentes formas que se utilizan para contar cosas de actualidad, a través de algún medio de comunicación.

Los géneros están clasificados en dos grandes vertientes. Por un lado, los que se refieren a los relatos que cuentan los hechos, y por otro, a los comentarios que se utilizan para ofrecer ideas.

En la historia del periodismo, se destacan tres fases en las que se han desarrollado los géneros periodísticos. Esa historia inicia a mediados del siglo XIX, cuando surge el denominado periodismo ideológico, en donde, según Martínez Albertos, predomina en todo el mundo hasta el

fin de la Primera Guerra Mundial. Este tipo de periodismo es doctrinal y moralizador, al servicio de ideas políticas o religiosas. En este período, los medios de comunicación, sobre todo la prensa, aportaba muy pocas informaciones y muchos comentarios.

El segundo período es el del periodismo informativo, que inicia en 1870, paralelo al periodismo ideológico, y que se irá perfilando a partir de 1914, primero en Inglaterra y después en Estados Unidos, según Martínez Albertos.

Es un periodismo que se apoya sobre todo en la narración o en el relato de los hechos. A esta etapa se le conoce como “la Edad de Oro de la Prensa”, es aquí en donde los hechos se imponen a los comentarios. En 1945, aparece la tercera fase del desarrollo del periodismo, al terminar la Segunda Guerra Mundial, los medios de comunicación empiezan a introducir más explicación, interpretación y profundidad en las informaciones.

En esta época, surgen los primeros reportajes en profundidad, que son utilizados, hasta hoy en día, para que el lector, oyente o televidente, mediante una narración objetiva de los hechos, entienda los juicios de valor de forma fácil y rápida. Este, según Martínez Albertos, es la mejor forma de interpretar la realidad y mostrar todas las dimensiones de un acontecimiento, contrario a una noticia, con la que los periodistas se limitan a dar datos fríos, sin explicaciones y sin análisis de causas y efectos.

Los géneros se dividen actualmente en informativos, de opinión e interpretativos. En periódicos y revistas se pueden observar estos tres tipos de formas de contar los hechos. El género informativo por excelencia es la noticia y la entrevista, en los de opinión están los editoriales, artículos, comentarios, columnas y crónicas; en cambio, en los interpretativos, que es un híbrido de los dos primeros, están los reportajes, entrevistas y algunas crónicas.

A través de los géneros de opinión, los medios de comunicación presentan su forma de ver el mundo, su manera de pensar, son una ventana al cerebro de la empresa mediática. Sobre todo en el editorial, los medios presentan su ideología. Pero, además, según Gomis, muestran con explicaciones e interpretaciones una forma de entender los fenómenos sociales, políticos y económicos que atañen a la sociedad. Por su parte, los artículos de opinión, muestran también la postura sobre un acontecimiento, pero de una persona en particular,

de líderes de opinión, que no necesariamente tenga la misma forma de pensar del medio.

Técnicamente, los editoriales nunca se firman y son elaborados por los dueños de los medios de comunicación o por personas bastante cercanas ideológicamente a los dueños; en cambio los artículos son escritos por líderes en las diferentes áreas, por profesionales reconocidos capaces de generar opinión pública.

Luisa Santamaría establece que la forma de la noticia, la crónica o el reportaje pueden ser encauzados por un mismo hecho. “La elección de un género a la hora de transmitir una información puede depender de que imaginemos al lector con un cierto conocimiento de la materia o de que estemos comunicando por primera vez”.

Dice, además, que son informaciones la noticia, la entrevista de declaraciones o entrevista objetiva, la documentación y el reportaje informativo. Los textos de opinión son: el editorial, el suelto, la crítica y el artículo. Este último comprende: columna, tribuna libre y comentario. “Los géneros periodísticos se ajustan en todo a los preconizados en las diferentes facultades de periodismo. Un género periodístico es una forma literaria que se emplea para contar cosas de actualidad a través de un periódico”, dice Santamaría.

El periodista y el medio de comunicación elegirán el género para transmitir los acontecimientos, dependiendo del objetivo que se tenga, pues con una noticia simplemente se informará fríamente, mientras que con un reportaje se puede abordar causas e interpretar el fenómeno.

### **Lo más importante en un medio**

Los noticieros televisivos y radiales, los periódicos y revistas digitales e impresos, son formados por diferentes informaciones, son armados por acontecimientos contados a través de los diferentes géneros.

La construcción de ese temario, al interior de los medios de comunicación, deja ver el valor que cada medio le da a cada acontecimiento de la realidad y la intención de transmitir al público ese orden de importancia, según Mar de Fontcuberta. “No se trata de que el público piense igual que el medio, sino de que hable, comente, tenga opinión y dé importancia a los mismos temas y con la misma

intensidad que el medio de comunicación”, establece la autora. Ese temario se construye día a día, ningún medio puede incluir toda la información que a su alrededor se produce, en primer lugar por el espacio. Los audiovisuales tienen un tiempo establecido y los escritos un espacio limitado.

La selección que hacen los medios para establecer qué temas serán publicados y cuáles tendrán más intensidad que otros, depende, en primer lugar, de la demanda de información del público, el interés del medio en dar a conocer determinados temas y el propósito de distintos sectores de la sociedad de informar determinados acontecimientos.

Galtung y Ruge afirman que los medios de comunicación crean estrategias con la intención de captar audiencias, esas tácticas se basan, en primer lugar, en la significatividad que tenga el hecho en el lector, es decir, qué tan próximo sea cultural, social y políticamente.

Los medios se basan también en que no exista ambigüedad, en que haya continuidad, en que sean noticias impredecibles, en que pueda existir frecuencia y que los valores socioculturales sean cercanos a los lectores. Gomis establece que la noticia que más se vende es la que es más útil al lector, “aquella noticia por la que paga, será aquella que mejor le sirva para entender lo que pasa y hacerse cargo de lo que va a pasar, para entender lo que le espera, pero también aquello en lo que ellos mismos puedan influir.

Los medios no siempre han tenido que establecer jerárquicamente qué es más importante. En los comienzos de la prensa no existía el concepto de información tal como se entiende actualmente. Se consideraba que el lector leía todo el periódico, y por lo tanto, no era necesario ordenar la información para acrecentar su interés. Posteriormente, ya a inicios del siglo XIX, con la introducción de las mejores técnicas de imprenta, se consiguió una mejor impresión y los periódicos tuvieron un aspecto más atractivo

Actualmente, los medios compiten entre ellos, por presentar la mejor información, pero siempre basados en los intereses de ellos, del público y de los sectores de la sociedad. Técnicamente, en los periódicos lo más importante aparece en las primeras páginas. Cuanto más adelante está, es más importante, según los criterios del mismo medio. Las informaciones que están en las últimas páginas, antes de la sección de deporte son las menos importantes.

El editor de la sección especial sobre migración, Departamento 15 de La Prensa Gráfica, Óscar Díaz, afirmó que cuanto más importante es la noticia ocupa las primeras páginas del periódico. Otra característica es el espacio que ocupa, cuanto más relevancia para el medio tenga el hecho, se le otorga más páginas para su publicación.

“Cuando empezó la sección (Departamento 15) se publicaba en donde fuera, dependiendo del tema, si era importante en las primeras páginas o si no por las esquelas”, dijo Díaz. La sección tuvo en 2002 dos páginas diarias fijas y si tenían un tema de relevancia contaban con páginas extras en la parte delantera del periódico; sin embargo, ante la crisis de papel, en donde los precios han subido, lo periódicos nacionales han tenido que disminuir el número de páginas de algunas secciones, entre ellas las dedicadas al tema migratorio.

“Ahora tenemos una página de vez encuando. Lo que tratamos es no bajar la guardia, si tenemos un material lo subimos a la web, pues nuestra lectura es también de afuera a través de Internet. En una ocasión, no teníamos asignadas páginas, pero en nuestra agenda llevábamos la noticia de una redada, una noticia importante, entonces nos dieron dos páginas de adelante”, comentó Díaz. Las noticias más importantes dentro del periódico, se identifican por estar en primera plana, en la portada, en donde el título principal, denominada “madera” es la noticia más relevante de todo el periódico.

### **Fuentes informativas**

Las fuentes de información en el periodismo son aquellas personas, instituciones, organismos, documentos de donde se obtiene la información para construir las noticias. El periodista tiene por obligación que consultar diferentes fuentes, para obtener diversas versiones sobre los acontecimientos, ya sea para publicarlos a manera de noticia, reportaje o cualquier otro género.

Melvin Mencher indica que la información llega por dos vías: la que el periodista busca y la que llega a las salas de redacción; en ambos casos, el profesional de las comunicaciones tiene que colocar quién le dijo qué, a la hora de redactar la información. Colocar las atribuciones, según Mencher, otorga a la noticia fuerza y credibilidad y son necesarias cuando:

- b) Se ofrecen opiniones o puntos de vista distintos o enfrentados en torno a los hechos.

- c) Cuando el periodista no esté del todo seguro de la información que está dando
- d) Cuando se han realizado públicamente declaraciones o conclusiones sobre el hecho.

Los manuales de periodismo establecen que, a la hora de investigar y redactar la noticia, el periodista tiene que consultar a más de una fuente de información, pues tiene que reflejar las diferentes versiones del hecho, tiene que mostrar la variedad de posturas que existen en torno a un acontecimiento. Un hecho siempre tendrá más de una cara, el periodista tiene que enseñar por lo menos dos de ellas.

Las fuentes a las que se enfrenta el periodista pueden ir desde las oficiales (gobierno, entidades públicas, instancias de el Estado), particulares (cualquier persona que tiene información y que no habla en nombre de ninguna instancia, oficina o institución). Fuente es toda aquella de donde el periodista extrae la información. Técnicamente, el periodista tiene que consultar al mayor número de fuentes posibles y no quedarse con las oficiales; el periodista tiene que contrastar lo que dicen los datos oficiales y, sobre todo, incluir a los protagonistas de las noticias.

Alex Grijelmo dice que los periodistas obtienen sus informaciones de tres formas: porque han presenciado los hechos, porque alguien se los ha contado o porque los han verificado con un soporte documental. “Los lectores tienen siempre derecho a saber con cuál de esos procedimientos se ha obtenido la noticia”. “Los reportajes y noticias sobre grandes temas adquirirán mayor interés desde el principio, si tienen un arranque humano concreto, mostrar la cara del protagonista”, establece Alex Grijelmo.

### **Sobre migrantes y medios de comunicación**

El diccionario de la Real academia de la Lengua establece que migrante es “la persona que se traslada de su propio país a otro, generalmente con el fin de trabajar en él”. La migración es un fenómeno cotidiano en países de América Latina, según el informe de Desarrollo Humano del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo del 2005. “Desde la perspectiva del desarrollo humano, los movimientos migratorios voluntarios son indicativos del grado de libertad del que gozan las personas; sin embargo, los movimientos migratorios cambian la geografía del desarrollo humano. No sólo

puede ocurrir el desplazamiento de una población con determinadas características sociodemográficas como el analfabetismo, sino también la transformación del conjunto de oportunidades de aquéllos que ven partir a los migrantes, como de aquéllos que los reciben”.

Datos del ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador indican que un total de 2.7 millones de salvadoreños residen fuera del país, cifra contabilizada hasta 2007. De esos, 2.5 millones están en Estados Unidos. Un censo elaborado en Estados Unidos en 2004 arrojó cifras menores: 655 mil 165. Estudios de la Universidad de California y de institutos hispanos señalan números aproximados a los de cancillería.

Relaciones exteriores registra que el 41 por ciento del total de salvadoreños, que vive en Estados Unidos se encuentra en California. El 12 por ciento en Texas y un 11 por ciento en Nuevo York. Otros lugares con un buen número de salvadoreños son Virginia y en Maryland.

Dados los números, la migración es un tema relevante en El Salvador y desde el 2000, los medios de comunicación escrita contemplan en sus páginas informaciones al respecto. Tanto El Diario de Hoy como La Prensa Gráfica publicaban, desde inicios de este siglo, noticias referentes al tema migratorio, sin embargo, no tenían un espacio fijo, se publicaban dependiendo del tema abordado, por ejemplo, si se hablaba de remesas, en economía; de artistas nacionales en el exterior, en cultura.

Desde hace cuatro años, ambos periódicos establecieron secciones fijas para publicar las noticias de migrantes: Departamento 15 (La Prensa Gráfica) y Salvadoreños en el Exterior (El Diario de Hoy). Los otros periódicos, El Más, Co Latino y El Mundo, aún mantienen la práctica de difuminar las informaciones dependiendo del tema al que hagan referencia.

Departamento 15 nació en 2000, cuando apareció con un logo y perfil específico, con espacio específico para colocar informaciones sobre la comunidad de salvadoreños en el exterior, antes de eso las informaciones de migrantes aparecían esparcidas en todo el periódico, dependiendo de la sección a qué correspondía.

“Se creó un concepto novedoso de apropiarse de algo que ya la gente decía que teníamos, de un departamento 15, un lugar específico para noticias. Las primeras informaciones que se publicaron eran

las historias de éxito de los salvadoreños en el exterior, casos de indocumentados y toda su trayectoria de éxito, era orientado a eso”, especificó Díaz.

A partir del 2002 se empezó a tratar temas más duros como el TPS, la ley NACARA, redadas, salvadoreños involucrados en delitos, deportaciones, “la sección fue adquiriendo un carácter más y transversal ,en cuanto a la cobertura de una manera más integral el tema, no sólo decir las cosas bonitas, sino que también contar las dificultades que tienen los salvadoreños allá”, dijo el editor de Departamento 15.

Con ese cambio, esa sección de La Prensa Gráfica se ha orientado más a publicar noticias sobre los temas migratorios, “la explicación es que el tema migratorio es uno de los talones de Aquiles de la comunidad de los salvadoreños allá, es un tema del que siempre hay información, todos los días hay deportados, redadas”, aclaró Díaz, quien, además, ejemplificó que el tema del TPS es de bastante interés en el país entre los salvadoreños que tiene familiares en Estados Unidos. El editor aseguró que la gente está muy pendiente y por eso la sección ha ido cargándose hacia ese tema y va desapareciendo lo de los salvadoreños de éxito, sumado además de la falta de espacio , “entonces escogemos el tema migratorio, porque es del que la gente está más pendiente”.

Otro tema sensible, a juicio de este periodista, es el tránsito de los migrantes, del camino hacia Estados Unidos, uno de los objetivos es que la gente se mantenga informada de los riesgos que hay y ellos tomen la decisión de irse o no, sabiendo lo que les puede pasar.

Las fuentes que más utilizan en Departamento 15 son, según Díaz. “En primera línea la cancillería, por el viceministerio de Atención de Salvadoreños en el Exterior, el trato directo con los cónsules; en segundo lugar los actores locales de las ciudades, las asociaciones, grupos comunitarios, grupos que trabajan en defensa de los migrantes y en otras instancias el propio salvadoreño”.

Por su parte, Mario Guevara, periodista especializado en asuntos migratorios y residente en Estados Unidos, asegura que “sólo el hecho de ser inmigrante hace más difícil la tarea periodística pues generalmente los reporteros latinos en Estados Unidos tenemos antecedentes similares a los del resto de personas. Llegamos con las intenciones de alcanzar un mejor futuro. Algunos cruzaron ilegalmente las fronteras, mientras que otros perdieron la

vigencia de sus visas quedando –así sea por corto tiempo– como indocumentados. Para los que no enfrentamos ninguna de esas situaciones, nos, indudablemente, encontraremos con el dilema de tener un familiar o amigo, a quien le haya pasado eso”.

En ese sentido, para Guevara el tema migratorio es muy frágil para tratar como profesional de las comunicaciones, porque se debe luchar entre la delgada línea de lo legal y lo humano. “Inclinarse más hacia lo legal, puede hacer parecer a un periodista como racista o que no quiere a su gente, y cuando la inclinación es hacia el otro extremo, hacerlo perder credibilidad con las fuentes, porque ellas pueden llegar a pensar que promueve la inmigración ilegal. Conozco, de primera mano, ambos casos.”, estableció el periodista, quien reside en Estados Unidos desde el 2004.

Para Guevara una noticia de migración es todo lo que informe a los inmigrantes .“También lo es todo aquello que se estime, puede llamar la atención o despertar el interés de éstos.

Los inmigrantes, también están divididos por grupos. A unos les gusta la política (aunque muchos ni siquiera pueden votar) a otros los temas educativos y de salud, y a buen porcentaje de ellos, sólo lo que sucede en su comunidad, en cuanto a la discusión de nuevas leyes, o la aplicación de las mismas. Otro buen grupo prefiere las notas policiales y las historias humanas o casos ocurrido a otros latinos, los cuales siempre son bien percibidos por el público”.

Las fuentes que utiliza este periodista varían mucho dependiendo del tipo de noticia, pero las más frecuentes son: abogados, médicos, líderes comunitarios u otros activistas, representantes religiosos y los voceros de las autoridades u otras agencias gubernamentales. “Esas entidades son las que más datos aportan para el desarrollo de las historias que interesan o más convienen a los inmigrantes”, dijo Guevara.

Las noticias que con mayor frecuencia le interesan a Guevara son las que informan sobre los cambios en las leyes, las historias de deportados que narran el rompimiento del núcleo familiar y las redadas que nunca pasan desapercibidas en los medios informativos hispanos.

“La gente siempre mira, escucha o lee este tipo de reportes. Le siguen los casos de éxito, deporte local y espectáculo, entre otros”. A juicio de Guevara, en El Salvador los medios de comunicación,

específicamente los periódicos trabajan en temas parcializados, “en Estados Unidos, en cambio, generalmente se coteja la información con otras fuentes. Además, a mi criterio, los medios en El Salvador cada vez están descuidando más la cobertura de noticias de connacionales residentes en el extranjero”.

Aunque el periodista no asegura que los textos periodísticos salvadoreños están anulando la parte humana de los migrantes, pues ambas cosas son noticias de actualidad y no es conveniente ignorar ninguna de ellas. Pero sí cree que hay muchas otras noticias, con ángulos variados que se dejan de publicar, y eso sin duda, perjudica a los lectores, oyentes o televidentes, pues se les limita solamente a recibir cierta información, descuidándolos de otra y alimentando así la desinformación. Tomás Guevara,

Otro periodista que trabaja el tema migratorio desde hace dos años, y actualmente es corresponsal de El Diario de Hoy en Estados Unidos, asegura que el tema de la migración es “actual y que genera mucha sensibilidad, a razón del subtexto que acompaña a cada historia de inmigrantes, pero también lo veo a mi juicio como un fenómeno social que hay que documentar. Al escribir sobre temas de inmigración, pues siempre hay blancos y negros, porque no es una realidad homogénea, tiene muchos matices que le dan color. Quizá cuando vivía en El Salvador mis conceptos hacia la comunidad inmigrante en Estados Unidos eran genéricos, pero en mi experiencia aquí los he ido afinando y quizá poniéndoles más sustancia”.

El periodista de El Diario de Hoy establece que no hay que ver al migrante como “un pobre sufrido, que vive pensando día y noche en El Salvador, que sí los hay; pero también hay gente que ha encontrado confortablemente formas de vivir lejos del país y que ha aprendido a ver nuestro terruño y su cúmulo de virtudes y dificultades en perspectiva.

En ese sentido, cuando escribo una nota sobre inmigración obviamente este contexto no se puede escapar, y quizá no estoy tratando, o lo dirán otros, de tener notas sentimentaloides de la vida y obra de los salvadoreños afuera del terruño, tampoco he tratado de magnificar los logros, porque todo es relativo”.

Las fuentes informativas que con mayor frecuencia utiliza Tomás Guevara están dentro del abanico de posibilidades que ofrece hacer

cobertura de la comunidad salvadoreña en el Área Metropolitana de Washington, que se estima que son 350 mil, salvadoreños residentes en ese lugar. “Las fuentes son tan diversas para cada tema. Para el migratorio, por ejemplo, hay vigencia siempre del testimonio de los migrantes, relacionado también con activistas de organizaciones pro inmigrantes, funcionarios de gobiernos locales y federales, por poner un ejemplo, de las coberturas. Pero a la par, hay una gama de actividades donde convergen gente de negocios, líderes comunitarios, funcionarios salvadoreños electos en este país que ya estamos en otra categoría, empresarios, profesionales, artistas, es amplio. Además de la relación binacional de El Salvador con Estados Unidos, así que además aparece las relaciones del gobierno salvadoreño en Washington”.

En el caso de los editores de El Diario de Hoy, dan libertad a Guevara para que proponga temas, tomando en cuenta que sea algo que genere interés, que sea de actualidad, que involucre a salvadoreños y que, de algún modo, tenga repercusiones directas o indirectas en el país.

“El volumen de noticias sobre determinados temas depende del momento, por ejemplo, en los meses que se discutía la reforma migratoria el año pasado, hubo una avalancha de noticias sobre el tema. Aparte de lo que surgía en el senado y gobierno de EE.UU., hubo todo un activismo fuerte de organizaciones, líderes y ciudadanos comunes, que tenían opinión con el tema. De ahí el proceso de elecciones que acaba de terminar, pues tampoco se puede dejar de lado la participación de los salvadoreños en el proceso, y vamos a lo mismo, es parte de esas relaciones estrechas de dos países, un pueblo y dos territorios donde hay intereses”.

A juicio de Tomás Guevara, las noticias sobre migración que se publican en el país, no están anulando la parte humana del fenómeno, puesto que la historia humana no sólo es lastimera, “creo que a alguien que vive en Estados Unidos, no le gusta que lo traten como un pobre desgraciado, hay que subir la moral de la gente. La dimensión humana está en las notas, por lo menos las mías, claro, siempre hay temas que suelen ser más duros; sin embargo, en mi experiencia personal los siento muertos cuando no llevan el ingrediente del impacto de esto, en las vidas cotidianas de los inmigrantes”.

## HALLAZGOS

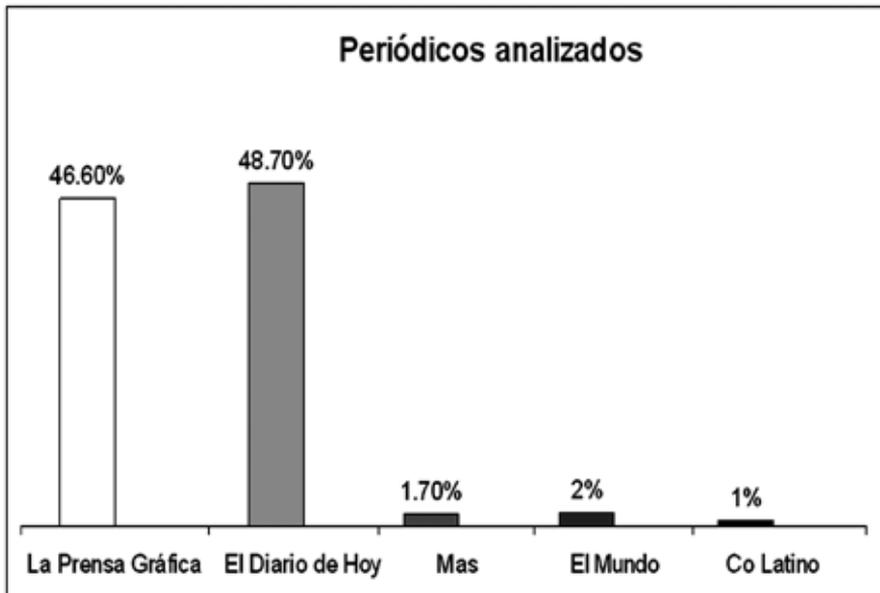
La investigación se basó en indagar sobre los siguientes puntos:

- Las temáticas relacionadas con los migrantes difunden, en El Salvador, a través de los textos periodísticos.
- El tipo de fuentes periodísticas que se utilizan con mayor frecuencia para abordar el tema del migrante.
- Los géneros periodísticos más usados para publicar información relacionada al migrante.
- La jerarquía dentro de la publicación

En total se analizaron 1,435 noticias de migración en los cinco periódicos nacionales: La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario El Mundo, Diario Co Latino, Periódico Más, desde junio del 2007 hasta junio de 2008.



Las temáticas relacionadas a la migración que se publican en los periódicos analizados, son: remesas, muerte, problemas (arrestos, redadas, deportación), leyes, protestas, maltratos, ayuda, política electoral en ES y EEUU, triunfo, social (campañas de salud, educación en EEUU, sida, retorno voluntario, cultura, mujer, niños y adolescentes, ruta del migrante.



Hay meses especiales, en donde se publican temas específicos a los que se les da más de una página delantera, por ejemplo:

- Junio 2007: Reforma migratoria
- Agosto y septiembre 2007: TPS
- Octubre 2007: naufragos salvadoreños

En las noticias analizadas se logró detectar que lo que más se publica son:

- Leyes un total de 404 publicaciones
- Problemas (arrestos, redadas, deportación) un total de 365 publicaciones
- Muerte un total de 207 publicaciones
- Remesas un total de 78 publicaciones

**Las fuentes** de información que utilizan los periodistas nacionales en sus publicaciones, en los periódicos analizados son las siguientes:

- Oficiales (gobierno, viceministerio de atención a salvadoreños en el exterior, embajadores, cónsules, cancillería, policías migratorias de ambos países)
- Organizaciones sociales
- Migrantes

## Fuentes periodísticas más utilizadas

Organizaciones

25%



Migrantes  
10%

Oficiales  
65%

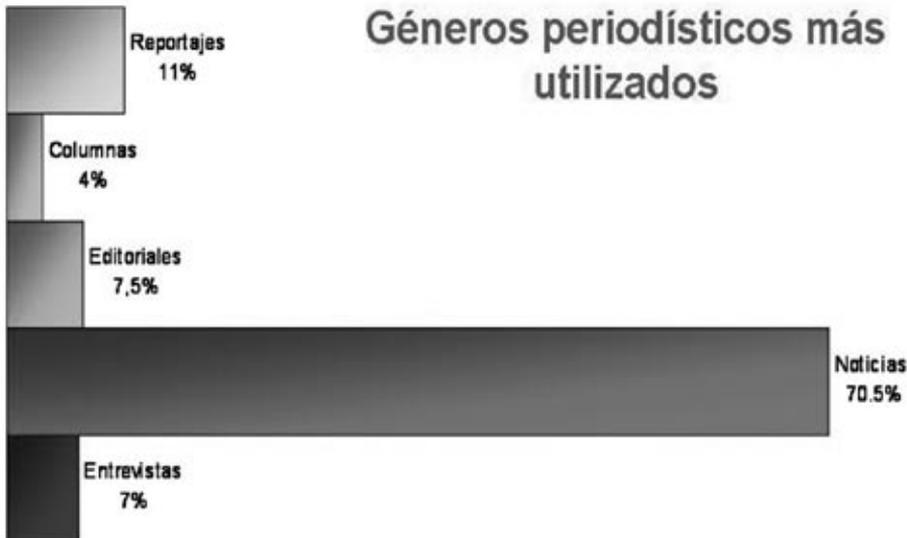
Los géneros periodísticos que más se publican en los cinco periódicos analizados, para transmitir información relacionada a las migraciones, son:

- Entrevistas
- Noticias
- Editoriales
- Columnas y artículos de opinión
- Reportajes

Las entrevistas que se publicaron en el período investigado fueron, en su totalidad, a funcionarios públicos, sobre el tema de leyes migratorias; no se registró, en este género, ninguna voz de la sociedad civil, ni siquiera a un migrante.

En los géneros de opinión, los más utilizados fueron: El editorial, artículos de opinión y las columnas; en el caso de los editoriales, todos se referían al tema legal, en cuanto a las columnas y los artículos el 75% son de asistencia migratoria, dando consejos sobre cómo tramitar las visas, qué hacer si se está ilegal en Estados Unidos y quiere tener en orden los papeles; el 25% restante se refieren a análisis profundos sobre el fenómeno migratorio, cabe destacar que estas columnas no fueron realizadas por periodistas nacionales, más bien por extranjeros como el periodista Jorge Ramos, quien publica todos los sábados en La Prensa Gráfica.

## Géneros periodísticos más utilizados

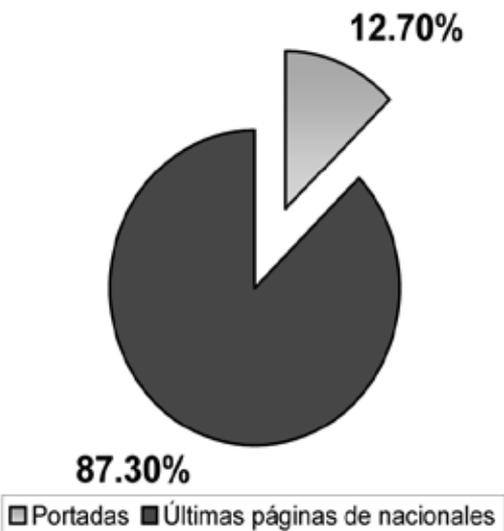


La jerarquía de la información relacionada con los migrantes al interior de los cinco periódicos analizados, se pudo detectar analizando el número de páginas que les dan determinados temas y el lugar de la publicación. Asimismo, se registró el tema que más páginas se le otorga y que más apareció en las primeras páginas, incluso la portada de los periódicos.

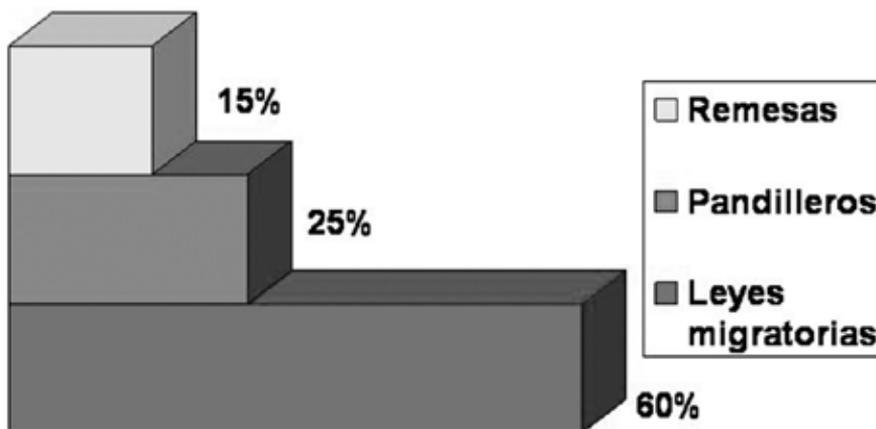
El tema que más portadas ocupó es el tema relacionado con las leyes migratorias, seguido de salvadoreños migrantes capturados acusados de pandilleros y en tercer lugar, las informaciones relacionadas con las remesas.

- El 12.7% han sido portadas o llamados de portadas, incluidas las revistas
- 87.3 % son ubicadas en la parte final de la sección de nacionales

### Jerarquía de la información



## Temas de portada



Desde los ojos de los migrantes, las noticias sobre la migración son vistas de una manera peculiar; ellos son los protagonistas de las informaciones; sin embargo, no se sienten incluidos en los textos. Los migrantes salvadoreños que residen en Estados Unidos, confirman un enfoque de los medios de comunicación en el tema de los migrantes.

Rosa Meléndez, migrante salvadoreña residente en Estados Unidos de manera legal, asegura que al ver las noticias que se publican en El Salvador sobre su comunidad, “sólo son números, que si deportados, que si capturados, que cuánto dinero mandamos, que cuántos muertos hay en el paso (por la frontera)”.

Meléndez asegura que muy poco se les pregunta a los migrantes qué piensan de las leyes migratorias, “sólo aparecen los embajadores, cónsules, ministros hablando”.

De igual forma Wilfredo Sosa, quien también reside en Estados Unidos pero de manera ilegal, estableció que los medios de comunicación en El Salvador mantienen corresponsales en Estados Unidos, pero eso no garantiza que las noticias que se publican llevan la voz del migrante.

“A menos que sea una noticia cultural, en donde entrevistan al artista que expone, por ejemplo. Sería interesante ver que piensan

los deportados del maltrato que sufrimos en las fronteras, por qué no sacan eso, sólo hay declaraciones de los gobiernos y policías”, dijo Sosa.

De igual manera, Jaqueline Bustamante, residente desde hace 20 años en Estados Unidos, explicó que hace 10 años los migrantes no eran importantes, no aparecían en los medios de comunicación, ahora “a diario sale algo, pero no siempre es positivo, al contrario siempre nos vemos como delincuentes, que nos pasamos la frontera sin permiso, que nos robamos algo, que somos mareros, pero no todos somos así”.

Carmen Molina, quien permanece ilegal en Estados Unidos, aseguró que en las noticias que ve a diario, a través de Internet, los periódicos sacan informaciones que, lejos de ayudarles los perjudica, pues muestran la cara de ilegales, de personas no gratas y “no muestran las causas por las que decidimos migrar, no explican el fenómeno de la migración, que es estructural, no sólo es que decidimos cruzar las fronteras y ya; hay problemas de fondo en el país, que nos obligaron a migrar, pero eso es lo que tienen que explicar los medios”.

Los migrantes entrevistados creen que las noticias se basan sólo en cifras, y que hay otras cosas de relevancia en el acontecer cotidiano de los salvadoreños residentes en Estados Unidos. “Por que no muestran el racismo al que nos enfrentamos, a la falta de salud que tenemos y a la educación que nos cuesta encontrar para nuestros hijos, sobre todo si sos ilegal”, expresó Bustamante.

De igual forma, consideran necesario que los medios de comunicación incluyan en sus informaciones, explicaciones sobre el fenómeno de la migración, que interpreten el hecho de que diariamente existan salvadoreños dispuestos a cruzar la frontera y enfrentarse a todos los riesgos que eso implica.

## CONCLUSIONES

- Los medios de comunicación difunden, con mayor frecuencia, temas relacionados con leyes migratorias, muerte, deportados, pandillas, remesas.
- Dejan temas como el aporte de los salvadoreños y latinoamericanos en general, en la sociedad estadounidense, logros académicos y profesionales de los migrantes.
- Temas sobre la mujer, la niñez, cultura y el ámbito social no son permanentemente tomados en cuenta en las agendas noticiosas de los periódicos; cuando se publican estos temas se hace en pequeños espacios y nunca fueron temas de portada, ni parte de las primeras páginas.
- Las historias humanas, son enfocadas en triunfos y grandes logros de los migrantes. Técnicamente, las historias humanas pueden ser referidas también a situaciones sociales, de salud y hasta políticas. Los números tienen rostro.
- La principal voz en las publicaciones es el Estado, a través de cancillería, el viceministerio para la atención de salvadoreños en el exterior, Autoridades policiales (salvadoreñas, mexicanas y estadounidenses). En un segundo plano, está la sociedad civil, es decir, las organizaciones, asociaciones y, en tercer lugar, está la voz de los migrantes.
- Sólo en temas de triunfos y éxitos se utiliza a los migrantes como fuente de información.
- Las noticias de redadas, capturas por delitos comunes, deportaciones son las que ocupan mayor espacio en las publicaciones.
- Reportajes especiales sobre el “paso del migrante” han ocupado espacios importantes, como las portadas de revistas dominicales.
- Se publica también en la sección de economía de los periódicos, cuando se refiere al tema de las remesas.
- Los temas de migrantes son importantes, cuando se trata de leyes migratorias o redadas; de lo contrario, pasan a las últimas páginas del periódico.

- El género que más se publica es la noticia; eso indica que las publicaciones se limitan a informar, no dan explicaciones ni interpretaciones, más bien sólo trasladan datos fríos.
- En los editoriales hay un buen número de ellos que se refieren con la migración; sin embargo, son sobre leyes migratorias, en su mayoría. El editorial puede servir también para dar interpretaciones y explicaciones.
- Las entrevistas a profundidad también pueden ser utilizadas para dar explicaciones, aun así, la mayor parte de ellas son a los funcionarios públicos, en el período investigado, no se detectó una entrevista a un migrante o líder de movimientos por migrantes.
- Editores aceptan que dejan a un lado las noticias humanas y se centran en los números, la razón: Son los temas que más le interesan al público.
- Los migrantes perciben que las informaciones que se publican relacionados con ellos, no contienen nada positivo, por el contrario, son de enfoque negativo y enseñan una imagen no muy grata de los migrantes.
- La importancia de las noticias de migrantes está supeditada a cifras, ya sea de deportados, de muertes, de plazos legales, de pandilleros, según la percepción de los migrantes.
- A juicio de los migrantes, las noticias pueden enfocarse no a transmitir las dificultades a las que se enfrentan diariamente, a las influencias como latinos en Estados Unidos, a los logros profesionales y académicos de salvadoreños, a mostrar los maltratos de los que son objeto, entre otros temas que hagan a un lado la imagen de indocumentados que los medios de comunicación han difundido.

## PROPUESTA

Reconocemos que cada medio de comunicación se mueve guiado por sus propios intereses; sin embargo, consideramos necesario que se escriban de manera diferente, los temas relacionados a la migración, puesto que es un tema relevante y que atañe a cientos de nacionales que están en el país o que permanecen como indocumentados en Estados Unidos.

Ante los hallazgos, al analizar por un año los cinco periódicos que circulan en el país, se propone la elaboración de un manual de estilo para la redacción de noticias relacionadas a la migración.

El manual tendría, básicamente, las siguientes áreas:

- Uso de fuentes
- Investigación de temas
- Géneros periodísticos
- Uso de cifras

El manual sería diseñado por cada uno de los medios, pues éstos tendrían que adaptarlo a las políticas internas de cada uno, y al juego de intereses internos y externos a los que se enfrentan.

Asimismo, se propone que los periodistas que escriben noticias relacionadas a la migración reciban capacitación oportuna sobre el fenómeno de la migración. Proponemos la realización de un taller para comunicadores sobre la migración. Esa capacitación se puede ofrecer desde la Universidad Tecnológica de El Salvador, sobre todo por la experiencia que tiene esta universidad en la investigación del fenómeno. La instrucción a los periodistas puede ser en coordinación con la Escuela de Comunicaciones y las Vicerrectoría de Investigación y Proyección Social.

La capacitación tiene que ir orientada a mostrar las diferentes dimensiones de la migración, enfocada a mostrar los rostros humanos que tienen las cifras, a entender social, económica y políticamente el fenómeno, para que los comunicadores puedan transmitir la información con mayor profesionalismo.

El taller tendría dos componentes. La primera dar a conocer la migración y todas sus dimensiones y la segunda, mostrar cómo un buen trabajo comunicacional puede cambiar la percepción que lectores y migrantes tienen sobre el fenómeno de la migración.

Se abordaría incluso la percepción que tienen los migrantes de ellos mismos, al verse como protagonistas en una noticia.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- FONTCUBERTA DE MAR. “La noticia, pistas para percibir el mundo”, Paidós, Barcelona, España. 1998
- GOMIS, LORENZO. “Teoría del periodismo”. Paidós. Barcelona, España, 1991.
- SANTAMARÍA, LUISA. “El Periodismo en el lenguaje coloquial”, Estudios sobre el Mensaje Periodístico, n.º 4, Pp. 227-228. Servicio Publicaciones UCM, Madrid, 1998
- MENCHER, MELVIN. “Escribiendo y reportando noticias”, Mcgraw-Hill, Estados Unidos, 2002.
- GALTUNG, JOHAN AND RUGE, MARI HOLMBOE. “The Structure of Foreign News. The presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Foreign Newspapers”, revista TUNSTALL, J, Media Sociology, Londres Inglaterra, 1970.
- MARTÍNEZ ALBERTOS, JOSÉ LUIS. “Curso géneros de redacción periodística”, Thomson Paraninfo, S.A. 2002.
- GRIJELMO, ALEX. “El estilo del periodista”. Tauros, España, 2002.
- PNUD. Informe sobre desarrollo humano. 2005.

## **ENTREVISTAS**

- Óscar Díaz, editor Departamento 15 La Prensa Gráfica.
- Mario Guevara, periodista especializado en migración, salvadoreño residente en Estados Unidos, de La Prensa Gráfica.
- Tomás Guevara. Periodista especializado en migración de El Diario de Hoy.
- Rosa Meléndez, migrante salvadoreña residente en Estados Unidos (legal).
- Wilfredo Sosa, migrante salvadoreño residente en Estados Unidos (ilegal).
- Jaqueline Bustamante, migrante salvadoreña residente en Estados Unidos (ilegal).
- Carmen Molina, migrante salvadoreña residente en Estados Unidos (legal)

# TOMO III

## SOCIAL

*GESTIÓN PÚBLICA Y CIUDADANÍA POLÍTICA,  
UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA*

Francisco Sorto Rivas

## Introducción

Para comenzar este ejercicio de meta análisis, cabe destacar que, al referirse a la gestión pública en muchos países de América Latina, el lector tiende a predisponerse automáticamente y pensar que tendrá que revisar conceptos convencionales de administración pública, donde prima la descripción de procedimientos rígidos (burocráticos), inefectivos para lograr las metas operativas trazadas por la dirección e ineficientes en la gestión de los recursos utilizados para su funcionamiento.

Se tiende a creer también que, al hablar de este tipo de temas, se van analizar, irremediablemente, estructuras jerarquizadas al extremo, propias de organizaciones piramidales, donde la toma de decisiones responde a una cadena de mando formal e inflexible y en que el personal está más enfocado hacia el proceso descrito en un manual, que en las necesidades que tienen los usuarios de las políticas públicas, que se deben gestionar a través de este tipo de organizaciones.

No obstante, dicha situación predomina todavía en la realidad administrativa regional. El interés de este libro es introducir un enfoque contemporáneo sobre la forma de gestionar las políticas públicas, y no simplemente revisar la forma en que se toman las decisiones dentro de una organización pública tradicional y cómo ejecuta el presupuesto institucional.

Por otro lado, es de hacer notar que todavía puede observarse en la gestión pública alguna dificultad para identificar a sus usuarios, los productos externos que deben diseñar para ellos y entregarlos siguiendo algunos principios de productividad para alinear coherentemente misión, visión, objetivos estratégicos, productos externos y metas de gestión. No obstante, los trabajos teóricos desarrollados a lo largo de varias décadas de labor académica, que señalan claramente la fuente doctrinaria para la identificación de estos elementos, tal como se verá durante el desarrollo del presente trabajo.

Normalmente se asume que este tipo de literatura está centrada en la descripción de la organización del Estado, la división de poderes, las constituciones de instituciones públicas con funciones delegadas por éste para implementar políticas, los procesos seguidos para la aprobación del presupuesto fiscal del aparato estatal y el control sugerido para una adecuada ejecución del gasto público; sin embargo,

como se verá desde un principio, el enfoque epistemológico de este libro gira en torno a la ciudadanía política y la contribución ofrecida al proceso de construcción de esta figura, por parte de una gestión pública moderna, comprometida verdaderamente con la solución de los problemas colectivos.

También hay documentos de investigación más especializados, que abordan desde distintos ángulos la política pública y sus implicaciones económicas y sociales para el país; aunque poco se dice de la transparencia con que deberían administrarse los recursos económicos, humanos y materiales destinados al funcionamiento del aparato burocrático, de cara a legitimar su trabajo en favor del ciudadano que es, en última instancia, la razón de ser del Estado; en otras palabras, en clarificar la relación causal que existe entre la administración pública y la búsqueda del bien común.

Existe la creencia, todavía en algunos círculos académicos, de que la gestión pública consiste en la repetición de rutinas y la realización de procesos mecánicos e irreflexivos sin sentido o justificación clara. Aunque con amplios espacios de mejora, como se verá durante el desarrollo del presente libro.

Es más, es necesario destacar que algunas personas ignoran todavía, que las instituciones públicas fueron creadas con un propósito particular y que, al igual que cualquier organización social, están sujetas a cambios, reingeniería, redefinición de funciones con base en la realidad histórica de donde se originó su nacimiento e inclusive; tal recreación de la realidad puede llegar hasta justificar la desaparición de éstas, porque las vigencias de sus funciones han quedado superadas por los acontecimientos, como sucedió con el IVU en El Salvador, a manera de ejemplo.

Tampoco se habla mucho del valor público que debería generarse, a través de la gestión de dichos recursos, el cual debería servir de parámetro para evaluar el desempeño de las instituciones a lo largo de un ejercicio, programa o proyecto. De hecho, es rara la ocasión cuando se evalúan de forma independiente los resultados obtenidos, los impactos logrados y cuáles son los efectos duraderos derivados de la ejecución de programas o proyectos específicos.

Dado que este último aspecto es fundamental para comprender mejor la realidad administrativa en los sectores públicos imbuidos por el

compromiso de legitimar su actuación, será abordado con cierto detalle a lo largo del libro.

De hecho, el énfasis en la rendición de cuentas tradicional, cuando existe, gira en torno a la cantidad de recursos gastados, el porcentaje del presupuesto destinado a inversión pública y el número de personas beneficiadas, sin contrastarlo con las metas de política y el valor creado a favor del colectivo imaginario destinatario de esta gestión. Sobre este punto en particular, se desarrollan un par apartados donde se resaltan las contribuciones de la transparencia en la mejora en la calidad de los servicios prestados por el Estado, el reconocimiento de los ciudadanos acerca de la legalidad de sus actuaciones administrativas y en favor de la gobernabilidad.

En el marco de la Nueva Gestión Pública, resulta inconcebible pensar en las instituciones públicas como fines en sí mismas, ya que su existencia obedece a una necesidad colectiva que requirió la participación del Estado para resolverla, cuyo diseño quedó recogido en una ley y su expresión material, en una institución gubernamental, dado que las políticas públicas constituyen, de hecho, soluciones políticas de compromiso para resolver conflictos entre actores sociales con intereses encontrados, cuya intrínquis está a la base de los problemas colectivos, que se manifiestan de múltiples formas, dependiendo del ángulo utilizado para su análisis.

En ese sentido, también se hablará más adelante sobre la problematización de los asuntos públicos y de la concepción instrumental de las instituciones públicas, como parte de la solución de problemas comunes.

Se espera demostrar la importancia que tiene para la gobernabilidad y la legitimidad de las políticas ante la ciudadanía, el compromiso de las instituciones del Estado hacia la sociedad en general, y a los usuarios de éstas, en particular, en qué gastan los recursos asignados a su funcionamiento y cómo éstos se traducen en bienes, servicios o símbolos en contrapartida al pago de impuestos, tasas o contribuciones.

Como se demostrará en este documento, la rendición de cuentas se convierte en un atributo indispensable para la legitimidad del gasto que hacen, el cual debe responder a un plan estratégico en que se alinea su misión, visión, objetivos estratégicos y productos externos creadores de valor público.

La efectividad en la gestión de los fondos públicos es entonces, un imperativo para el gobierno corporativo de las instituciones del Estado, ya que el ciudadano se convierte en parte del sistema de contraloría social, concebido para mantener la cohesión de la sociedad y el sentido de pertenencia de los ciudadanos al Estado.

La prestación de bienes y servicios a cargo de éste puede realizarse de manera directa mediante instituciones públicas, a través de ejercicios de descentralización o concesión a terceros. En todo caso, se presentarán argumentos destinados a explicar que la calidad de la prestación de servicios públicos, independientemente del hecho de que sean prestados directamente por entidades estatales o mediante concesionarias, recae sobre la responsabilidad del gobierno, que está obligado a desarrollar los mecanismos necesarios para garantizar que estos bienes y servicios públicos, se entreguen en las condiciones que ha definido mediante alguna ley o contrato de concesión.

Cabe adelantar en todo caso, que cuando se delega la prestación de servicios públicos, a entidades privadas, deben reorganizarse los recursos destinados originalmente al otorgamiento de dichos servicios, hacia su regulación, la fiscalización y el control de los nuevos operadores, la divulgación de los derechos de los usuarios para convertirlos en parte de la contraloría social que les continúa perteneciendo, la sanción por el deterioro en la calidad del servicio y la remoción de la licencia o autorización, si no corrigen los defectos.

Dicha redefinición está orientada a preservar el control sobre los resultados esperados del diseño e implementación de una política pública en particular, que teniendo como parte de los entregables a la sociedad, la provisión de un servicio público determinado, el Estado consideró conveniente, por razones de eficiencia, que fuera prestado mejor por un tercero.

Es por ello que los recursos públicos deberán organizarse en consecuencia, para cumplir eficazmente con los objetivos estratégicos generales trazados a nivel de gobierno, en beneficio de sus ciudadanos y residentes bajo su jurisdicción, ya sea mediante la disposición de estructuras operativas para la entrega de servicios, o mediante su orientación hacia un esquema de comando y control, dependiendo del diseño operativo que se haya concebido para la ejecución de las políticas, en particular.

De todo esto se hablará en este libro, de la nueva gestión pública y su pertinencia para la consolidación de la ciudadanía política del colectivo

imaginario y consistentemente con ello, la necesidad de ampliar los espacios públicos para su participación en el debate de los problemas comunes, la discusión de posibles soluciones y la fiscalización social de la gestión pública.

Esto significa que el eje transversal que servirá de guía para el presente trabajo, es la concepción de ciudadanía política, donde se considera a la población como parte de un colectivo consciente de sus derechos y convicción participativa para la solución de problemas comunes, que han sido incorporados en la agenda de gobierno, cualquiera que éste sea, gracias a su capacidad de movilizar recursos, opiniones y amenazas creíbles para afectar la estabilidad social y la gobernabilidad política.

## Capítulo I

### La Nueva Gestión Pública

Cuando se habla de la Nueva Gestión Pública se puede llegar a creer que se trata de una nueva escuela de pensamiento administrativo claramente identificable, donde sus precursores provienen de alguna escuela de negocios o de gestión pública determinada, cuyo ámbito de estudio está perfectamente estructurado y que además hay programas académicos homologables entre escuelas de gestión pública, a nivel internacional.

Hay documentos, libros y estudios que se refieren a la Nueva Gestión Pública (NGP) como un ejercicio enfocado hacia la planeación estratégica de las instituciones públicas y a la alineación entre sus respectivas misiones y visiones, con los productos externos a ser entregados a sus usuarios, con lo cual se rompe el círculo vicioso de la ejecución de procesos mecánicos, que no contribuyen en nada al logro de las metas de gestión propias de dichas instituciones.

Adicionalmente, este ejercicio de planeación y alineación de objetivos y propósitos, supone una mejora sustancial para la asignación responsable de los recursos públicos administrados por las instituciones del Estado, ya que define los programas y proyectos en qué se van invertir, se definen tareas congruentes con éstos, así como entregables, responsables y plazos para la rendición de cuentas.

La definición correcta de planes de acción y productos por generarse durante el proceso, también ayudan a evaluar objetivamente el grado

de desempeño de los distintos responsables de cada unidad de rendición de cuentas y con ello, se hace más fácil diseñar un sistema de retribuciones y reconocimientos apegados al efectivo desempeño del personal de las dependencias públicas.

La falta de claridad en la definición del rumbo estratégico por seguir, impide a las organizaciones, remontar el estado de inercia, displicencia y hasta indolencia en que caen a veces, dado que si no se sabe hacia dónde se va, cualquier acción que se toma resulta aceptable, aunque en conjunto, las acciones implementadas terminen anulándose entre sí.

En ese sentido, la escuela de pensamiento estudiada recurre al uso de técnicas propias de la administración de negocios, donde la planeación constituye una herramienta de renovado interés para las empresas particularmente exitosas, para alinear sus esfuerzos hacia el logro o consolidación de ventajas competitivas.

También se tiende a vincular la NGP con la transparencia en el uso de los recursos públicos y la rendición de cuentas, de tal suerte que los usuarios de las instituciones dispongan de la información necesaria para evaluar el desempeño de las autoridades de las instituciones y las retroalimenten oportunamente, para hacer los cambios necesarios en las asignaciones presupuestarias y en sus planes operativos, a fin de lograr una mayor coherencia entre la misión institucional y la satisfacción percibida por los usuarios, como resultado del trabajo institucional que se ha realizado.

Hay que recordar que, a diferencia del intercambio convencional de bienes y servicios privados, donde el cliente puede incidir instantáneamente sobre la gestión del proveedor, al decirle mediante sus decisiones de compra efectiva, si éstos concuerdan con sus expectativas o no; cuando se trata de bienes y servicios públicos, la relación de intercambio puede prescindir, en algunos casos, del pago en prestación por parte del usuario de éstos, de tal manera que no se dispone para estos casos de un mecanismo de retroalimentación instantánea.

Esto obliga a las instituciones públicas a recurrir a encuestas sobre el grado de satisfacción de sus respectivos usuarios, como alternativa a dicha ausencia de retroalimentación directa, al momento de efectuarse el intercambio de bienes o servicios públicos con los referidos usuarios; o a establecer algún otro mecanismo que le permita a éstos expresar su conformidad o no, con el trabajo realizado por las instituciones estatales.

En la medida en que se disponga de espacios públicos adecuados, los ciudadanos podrán manifestar, de mejor manera, lo que opinan sobre la gestión de las instituciones y con ello, incidirán más sobre la calidad de los servicios prestados, con lo cual se avanza en la legitimidad del trabajo que realizan y fortalece la percepción que tienen los ciudadanos sobre el interés del gobierno en procurar el bien común.

Claro está que esto lógicamente comprende una temática sustantiva de la NGP, aunque no se limita a ello; a pesar de que dicha concepción supone la introducción de procedimientos de participación, que contribuyan con la gobernabilidad de las sociedades y la legitimidad de sus respectivos gobiernos, en procura de un régimen democrático y un estado de derecho consistente con él.

En ese sentido, la planeación y la rendición de cuentas están comprendidas naturalmente por la NGP. Bajo este enfoque, se propone que se utilicen herramientas tradicionales de la escuela de negocios para evaluar el desempeño de las instituciones del gobierno, en procura del uso eficiente de los recursos públicos. Para ello y a diferencia de las empresas privadas, cuya mejor expresión de eficiencia se ve reflejada en los estados de resultados, en la administración pública es necesario trabajar más en los indicadores de desempeño para realizar este ejercicio, para lo cual se construyen además, tableros de comando y control, así como matrices para medir la eficacia y eficiencia de la gestión pública, al igual que para analizar el impacto inmediato de las acciones realizadas por el aparato estatal, amén de los resultados y efectos más duraderos sobre las condiciones de vida de las personas beneficiadas con dichos programas y proyectos.

La Nueva Gestión Pública viene a ser una contraposición a la forma convencional de gestión de las políticas públicas, la cual supone entre otras cosas, escuchar al usuario para alinear sus respectivas cadenas básicas de proceso, para responder mejor a sus necesidades, siempre y cuando estas aspiraciones estén comprendidas en sus respectivos ámbitos de competencias.

Como en el caso de una empresa privada, las entidades del Estado están obligadas bajo este nuevo enfoque de gestión pública y responsabilidad democrática, a crear valor público.

De hecho, esta expresión puede encontrarse en la literatura reciente que refiere a esta materia, pero en pocas de ellas se definen con

precisión a qué se están refiriendo al usar este término; al comparar las empresas públicas y las privadas, sería necesario considerar las razones que justifican la existencia de ambas. En el caso de las últimas, su permanencia en el tiempo obedece a que los clientes consideran deseables los productos y servicios que elabora para satisfacer sus necesidades en general y al hacerlo, deja un margen de ganancia a las compañías para que cubran sus costos y obtengan el lucro que anima a los inversionistas a mantenerse en el mercado.

Por otro lado, la razón que justificaría la existencia de una institución pública en particular, proviene de la percepción que tengan sus usuarios acerca de los bienes y servicios recibidos de ésta, y sopesar cuántos recursos públicos se consumieron para producirlos.

Dicho de otra manera, la creación de valor público proviene de la percepción que tenga la sociedad de los productos externos entregados por las instituciones a los destinatarios de las políticas públicas, en contraposición a los recursos utilizados por éstas para generarlos; si la diferencia es positiva, se ha creado valor público, si es negativa se ha destruido. Una de las características que poseen los bienes y servicios públicos por excelencia, es que carecen de precios de mercado y por ende, la valoración de su consumo descansa en percepciones por parte de los usuarios.

Si la percepción de los usuarios de los bienes y servicios entregados por una institución, es que no se le han llenado sus expectativas, a pesar de la cantidad de recursos utilizados para su funcionamiento, se verá degradada su legitimidad y su utilidad práctica cuestionada, quedando expuesta a una reestructuración, cambio de dirección, una redefinición de las competencias que le han sido delegadas por parte del órgano ejecutivo, la fusión con otras instituciones que pertenezcan al mismo ámbito organizativo o uno parecido; en el peor de los casos, dicha situación puede llegar a su liquidación.

Esa capacidad que tienen las instituciones para devolverle a la sociedad un valor superior a la suma de los recursos consumidos durante el proceso de gestión, constituye uno de los aspectos más estudiados en la NGP.

En la medida en que el presupuesto de las instituciones públicas responda razonablemente a las prioridades del colectivo imaginario en materia de salud, educación, seguridad, entre otras y se invierta

con cierto grado de eficiencia y les reporten productos apreciados por éste, de tal suerte que consideren que están recibiendo más de lo que han sacrificado de sus ingresos para financiar el aparato público, se puede decir que se ha creado valor “público”.

A partir de esto último, se puede decir que la NGP también comprende una nueva concepción sobre la legitimidad de las instituciones y que está asociada con la creación de valor durante la gestión de las políticas públicas, a favor de sus usuarios directos o los destinatarios de éstas últimas, cuando se gestionan desde un ámbito organizacional complejo, dentro del cual se hallan insertas.

Pero al hablar, además, de la administración del presupuesto en función de las prioridades del colectivo imaginario, también se están abordando aspectos contemplados dentro de estas corrientes de enfoques sobre la gestión de las instituciones del Estado.

Sin embargo, dentro de estos enfoques de presupuestación no se abordan únicamente asuntos sobre su estructura y trámites para su aprobación, aunque sí los comprende, sino que abarca además, todo lo relacionado con los procesos de discusión de las asignaciones del gasto, la política de ingresos y endeudamiento; temáticas que son sometidas a debate en los espacios dispuestos para la participación de los distintos actores sociales, interesados en el destino que se les dé a los recursos públicos, por ejemplo.

Además, la NGP también abarca aspectos sobre la comunicación interna y externa de las instituciones públicas, que muchas veces adolece de serias deficiencias que entorpecen su funcionamiento.

De hecho, la falta de políticas de comunicación o su deficiente diseño y divulgación, a través de los diferentes niveles operativos de las instituciones públicas, dificulta la coordinación de esfuerzos a su interior, donde cada una de las unidades funcionales de la organización gobierna pequeños feudos y se observa cierta rivalidad en ellas.

La falta de canales de comunicación formal permite que se imponga, dentro de las organizaciones estatales, aquella de carácter informal, impidiéndole a la dirección implantar razonablemente bien sus ideas innovadoras. La transmisión de información deficiente acerca del norte fijado por ésta en el plan estratégico, limita la capacidad del gobierno para alinear correctamente los esfuerzos del aparato

público y potenciar la sinergia entre los programas y proyectos bajo responsabilidad de diferentes unidades de una misma institución, o el trabajo interinstitucional cuando se comparten tareas de gestión pública dentro de un ámbito organizativo determinado.

Adicionalmente a lo anterior, hay que decir que la política de comunicación hacia el exterior de las organizaciones puede favorecer o perjudicar la efectividad de su trabajo, ya que las personas que se encuentran fuera no saben posiblemente, cuáles son las competencias que le han sido delegadas, de tal manera que los usuarios se formen expectativas equivocadas acerca de su labor y terminen censurándolas con señalamientos injustificados.

En este mismo sentido, cuando se necesita que los actores sociales colaboren con el trabajo realizado por las instituciones, a fin de potenciar los resultados de su labor, es necesario seleccionar los canales de comunicación adecuados, los mensajes más apropiados y disponer de los medios necesarios para comprobar que éstos han sido entendidos correctamente.

El estudio de la comunicación interna y externa constituye también, un asunto de interés para la NGP.

Muchas veces, el desempeño observado en el sector público está relacionado con las políticas imperantes, en cuanto a la administración del recurso humano, donde el ciclo completo de su gestión puede estar distorsionado por diferentes razones, de tal suerte que la descripción de puestos, el reclutamiento, la selección, la inducción, la evaluación del desempeño, la capacitación y motivación necesarias para cerrar las brechas de competencias, la retribución con base a méritos, la retención, promoción y el desarrollo del personal, queda a cargo de personas inadecuadas o se carece de una verdadera política de gestión del recursos humano.

La profesionalización del recurso humano también es objeto de estudio en el marco de la Nueva Gestión Pública, dado que es poco lo que se puede lograr en materia de mejoras, cuando se dispone de poco capital humano. De hecho, cuando se habla de la reforma administrativa del Estado, siempre se enfatiza en la necesidad de implantar planes de carrera que, además de darle estabilidad al funcionamiento del aparato burocrático, al darse cambios de gobiernos, representen una condición "sine qua non" para elevar la gestión de la

cosa pública, a contarse con profesionales competentes, motivados y con los conocimientos suficientes para administrar eficientemente los recursos colectivos.

A pesar del carácter axiomático que tiene, para el logro de la eficiencia funcional de una institución, la delegación de facultades para la realización de tareas operativas y tácticas hacia los mandos medios de la organización o inclusive, otros de menor responsabilidad, para que la autoridad pueda encargarse sólo de aquellos aspectos estratégicos que hagan la diferencia entre una gestión sobresaliente y una poco efectiva; esto no se puede realizar fácilmente si el personal carece de las competencias necesarias para hacerlo efectivamente.

Una de las áreas funcionales que enfrenta mayores deficiencias en la administración pública, como puede comprobarse en mucha de la literatura disponible sobre gestión pública, corresponde al campo jurídico, especialmente cuando las instituciones cuentan con facultades sancionatorias, donde las personas sujetas al control del aparato público disponen de nóminas de abogados muy superiores a las capacidades presupuestarias de las instituciones públicas, colocándolas en ventaja ante las instituciones estatales, que deben enfrentar procesos contenciosos bastante frecuentemente, socavando a veces la autoridad de las instituciones que se ven abrumadas de juicios que drenan sus presupuestos operativos. En ese sentido, los equipos jurídicos presentan importantes áreas de mejora en la administración pública, según el nuevo enfoque de gestión de las entidades gubernamentales.

De igual manera, contar con recurso calificado pero con una dirección deficiente puede traducirse en un pobre desempeño; así que el tema del liderazgo también constituye una esfera de estudio dentro de esta nueva concepción de la gestión estatal.

La visión estratégica y la disposición de las nuevas autoridades para promover aquellos cambios considerados necesarios para superar problemas de gestión registrados anteriormente, son fundamentales para instaurar un buen gobierno corporativo al frente de las instituciones. Además, representa un elemento determinante para la gobernabilidad en las instituciones, ya que la falta de definición ante problemas claves, afecta la percepción que tienen los empleados estatales, sobre la imparcialidad o competencia de las autoridades, alentando el surgimiento de conductas oportunistas por parte de algunos funcionarios de segundo nivel.

El estilo de liderazgo es vital para la instauración de un entorno de trabajo disciplinado y un enfoque responsable hacia el cumplimiento de metas, los procesos y los clientes; la confianza que pueda construirse para delegar tareas rutinarias les pueden permitir a las autoridades de una institución, destinar su tiempo a fijar el rumbo de la organización; caso contrario, se ve inundado de todo tipo de decisiones que le absorben su tiempo, sin permitirle desarrollar todo su pensamiento estratégico dentro de la institución.

Cuando esto ocurre, al no disponer de tiempo para analizar sopesadamente los asuntos sobre los cuales tiene que tomar decisiones, termina entregándoles la agenda estratégica a sus subalternos, quienes acaban usurpando de alguna manera, consciente o inconscientemente, sus facultades para dirigir la institución, dentro de las cuales se encuentra la autoridad para establecer las prioridades y el orden del día.

Vale la pena señalar aquí que, debido a las dificultades que pueden derivarse de un liderazgo inadecuado, no porque la autoridad carezca de los conocimientos y personalidad necesarios para hacer una buena gestión, sino por las incompatibilidades registradas entre dicho estilo y las condiciones ambientales imperantes dentro de la entidad, puede ocurrir que mientras adapta su estilo a uno más congruente con dicho entorno (liderazgo situacional), persistirá por algún tiempo el desorden institucional.

Mientras más duradera sea la incertidumbre sobre el ejercicio real del poder dentro de las organizaciones, menos eficientes serán, ya que bajo este tipo de circunstancia suelen descuidarse las actividades estratégicas, consumiéndose los recursos en disputas y conflictos internos que perjurán la institucionalidad en su conjunto y la imagen corporativa de aquella que experimenta este fenómeno.

Ahora bien, existen restricciones legales que les impiden muchas veces a las autoridades de una institución ejercer una verdadera gestión, ya que deben observarse tantas disposiciones para promover cambios que condicionan en gran medida su actuación. En ese sentido, una verdadera gestión pasa por superar este tipo de circunstancias legales o materiales, a fin de que el titular de una entidad cuente con los tres elementos necesarios para asumir efectivamente la responsabilidad sobre los resultados de la institución; éstos son: la autoridad para hacerlo, la capacidad para establecer objetivos y los medios para hacerlo.

Desarrollar las condiciones para que cada unidad de rendición de cuentas pueda realizar una verdadera gestión, constituye uno de los temas de interés de la NGP, ya que el exceso de regulaciones termina aniquilando la iniciativa y la motivación de todos los estamentos jerárquicos; extendiéndose dicha situación a todo el personal de la institución.

La indiferencia del personal ante las fallas de los procesos y las fuentes de problemas administrativos tienden a anquilosarse, como consecuencia de la rigidez para promover cambios en las organizaciones públicas, llegando al extremo de convertirse en estructuras represivas de la iniciativa individual y del entusiasmo por prestar un mejor servicio.

Después de hacer este somero repaso sobre algunas de las áreas que podrían interesarle a un gestor público heterodoxo, moderno o poco convencional, se debería analizar la definición propuesta por Blanca Olñas de Lima, para la NGP: **“la Nueva Gestión Pública es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano”**.

De esta propuesta epistemológica se pueden extraer algunas ideas básicas sobre el tema: **1)** que mediante esta concepción enfatiza la búsqueda de fines públicos. **2)** Que al hacerlo, tendría que procurarse un uso racional de los recursos, es decir, que la gestión para alcanzar ciertos objetivos debería estar mediatizada por la eficacia y la eficiencia en la gestión; y **3)** que la gestión debe orientarse a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

En esta definición, el uso del término ciudadano no es antojadizo, sino que se utiliza para referirse a la persona como ente político, consciente de sus derechos y responsabilidades, con una actitud crítica hacia los problemas colectivos y una disposición clara a participar en su debate y discusión de posibles soluciones. De ahí se desprende el grado de gobernabilidad detentado, en un momento determinado, por las autoridades estatales.

## **GOBERNABILIDAD Y GESTIÓN PÚBLICA**

Partiendo de esta nueva visión sobre la gestión administrativa de las políticas públicas, a través del andamiaje burocrático dispuesto para ello, es evidente que la efectividad para lograr los objetivos estratégicos trazados

por ellas para coronar la visión institucional establecida por la autoridad y la misión que le impone su ley orgánica, se verá limitada significativamente por las condiciones de gobernabilidad que enfrente a lo largo del tiempo.

La gobernabilidad, aunque es una condición externa al ámbito de control de la autoridad institucional, su labor interactúa permanentemente con ella; en tal sentido, la actitud asumida por ésta frente a la realidad que les tocó administrar a las personas que la integran, incidirá directamente sobre ella.

Mientras mayores sean los grados de libertad disponibles para las instituciones por un lado, y para la autoridad al tomar decisiones internas, por el otro, más responsabilidad tendrá sobre el desempeño de la corporación; sin embargo, esta relativización no debería tomarse como una disculpa anticipada para no hacer el mejor esfuerzo para alinear los recursos, acciones y normas, hacia los objetivos encomendados a las instituciones.

El término gobernabilidad relevante para este trabajo supone la disponibilidad de espacio de libertad para la toma de decisiones, de tal forma que los encargados de las instituciones públicas puedan hacer una buena gestión de los recursos del colectivo imaginario, en beneficio del bien común, en general y de los destinatarios de una política concreta, en particular. Esto significa que las iniciativas propuestas gozaran del apoyo necesario para implementarse; al decir esto último, se está haciendo una abstracción de la naturaleza en sí, de las medidas impulsadas desde las instituciones estatales, sin calificarlas como acertadas desde el punto de vista de sus respectivas misiones institucionales o desalineadas con éstas.

Gobernabilidad debería entenderse entonces como libertad para actuar y asumir la responsabilidad del desempeño registrado por la gestión de una política, según se desprenda de alguna evaluación objetiva.

Debido a la relevancia de la gobernabilidad para una buena gestión pública, vale la pena examinar la definición propuesta por el Instituto de Ciencias Administrativas sobre este asunto, en 1999.

*“La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública, como al desarrollo*

*económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados.*

*En tanto que la gobernabilidad es una noción más amplia que la de "potestad pública" (cuyos principales elementos son la Constitución, el Parlamento, el poder ejecutivo y el poder judicial) supone la interacción entre las instituciones concebidas formalmente y las organizaciones de la sociedad civil. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales, son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción.*

*La gobernabilidad no tiene ninguna connotación automática. Sin embargo, dado que existe en la actualidad una preocupación internacional sobre la gobernabilidad, en tanto que factor de influencia sobre el desarrollo humano y medioambiental, será útil intentar señalar algunos criterios básicos, que permitan evaluar la gobernabilidad en un contexto concreto. Estos criterios podrían ser: el grado de legitimidad, la responsabilidad, así como el grado en el que el contexto en el que actúa la gobernabilidad se ve influenciado por la gestión de los asuntos públicos".<sup>24</sup>*

Como se deduce de la definición anterior, la gobernabilidad como realidad abstracta, incide y se ve influenciada por la gestión pública durante el desarrollo de los procesos cotidianos donde interactúan el Estado y los ciudadanos, es decir, la sociedad civil.

Además, se puede decir que la observancia de una buena gobernabilidad supone la confluencia de ciertos elementos, como serían: la percepción sobre la legitimidad con que actúa la autoridad, la importancia del ciudadano en este escenario, la visión que tenga la autoridad sobre la sociedad y la adaptación de la gestión pública.

---

24 José Manuel Canales Aliente (Gobernabilidad y gestión pública), página 39, del libro La Nueva Gestión Pública compilado por Blanca Olías de Lima, editado por Prentice Hall, España 2001.

Aquí ya se puede visualizar la relación que existe entre la gestión pública efectiva y la ciudadanía política, donde la calificación correcta de la primera depende del grado de desarrollo de la segunda categoría. Sobre esto se volverá más adelante. El desempeño de la gestión pública no puede evaluarse entonces, sin considerar la percepción de la ciudadanía sobre los bienes, servicios y símbolos recibidos de las instituciones públicas, para lo cual se hace necesaria la construcción de indicadores para medir la satisfacción de los usuarios.

De hecho cuando se dispone de espacios públicos suficientes como para que la sociedad civil se pueda expresar adecuadamente, las instituciones públicas pueden ser retroalimentadas con mayor facilidad por parte de sus usuarios, a fin de corregir cualquier desviación significativa entre sus misiones y las expectativas de los destinatarios de su gestión.

Gobernabilidad significa entonces, libertad de acción por parte de las instituciones estatales, gracias al reconocimiento de la ciudadanía al esfuerzo realizado para solventar sus problemas, es decir, fruto de la legitimidad alcanzada por el trabajo realizado. En la medida que se consolida todo régimen político democrático, la gobernabilidad se vuelve más compleja, ya que se amplían los espacios para expresar el descontento ciudadano y las instituciones se ven obligadas a perfeccionar sus instrumentos de rendición de cuentas. Esto último introduce elementos nuevos a la evaluación de la gestión pública, como sería la preocupación de los gestores por la satisfacción de las expectativas de la población beneficiaria de la política pública.

Si los niveles de insatisfacción ciudadana por la gestión pública comienzan a subir, las condiciones de gobernabilidad imperantes en la sociedad se comienzan a deteriorar, las autoridades deberán introducir cambios en su gestión para restablecerla y recuperar así, su legitimidad para continuar ejerciendo el poder. Esto último explicaría por qué los gobiernos deben abandonar, a veces, algunas medidas de política o reformas complejas, al ser consideradas impopulares e insoportables por parte de la población, a pesar de que, desde el punto de vista académico, luzcan como necesarias para redefinir el rumbo de la economía hacia una dirección distinta de la que se traía en el pasado.

De ahí se desprende también la expresión de “luna de miel” para los gobiernos que acaban de llegar al poder por medio de las urnas, en el sentido de que la ciudadanía les ha conferido a través del voto, cierta

legitimidad para impulsar reformas importantes para la autoridad, aunque no revistan mayor sentido de urgencia ante el ciudadano. Esta libertad para actuar (governabilidad) se desprende del capital político que le han entregado los electores. Sin embargo, este voto de confianza para actuar, se halla sometido permanentemente a un escrutinio por parte de la sociedad civil políticamente movilizad, que le da seguimiento al desempeño de la gestión del gobierno.

Conforme avanza el tiempo, este “capital” se va gastando, por regla general, a consecuencia del desgaste natural que experimenta cualquier gobierno al tratar de atender mesuradamente una serie de problemas comunes, sobre los cuales hay diversos intereses creados que son defendidos por actores sociales claramente identificados; la solución encontrada al final de cada ejercicio puede ser positiva para la sociedad (ganadores) pero algunos actores se considerarán perjudicados en cierta forma (perdedores). En la medida que el gobierno vaya zanjando conflictos, más actores resentirán la pérdida de privilegios o el agravamiento de sus condiciones de vida, por lo que al final del período en que le haya tocado gobernar, las autoridades dispondrán de menores márgenes de maniobra para impulsar cambios importantes en la sociedad, ya que el número de actores sociales interesados en problemas de alcance nacional, tienden a multiplicarse rápidamente, en contraposición a problemáticas más focalizadas geográficamente.

Mientras más sean los actores sociales involucrados en el debate, más complejos serán los procesos y más capital político se necesitará para impulsar cambios a los que se opongan muchos de ellos. Al ampliarse gradualmente los espacios públicos disponibles para la sociedad civil, ésta asume un papel más protagónico en la auditoría política y social, volviendo más complejos los procesos para la implementación de reformas, aunque aquellas que se logren implementar contarán con mayor legitimidad porque habrían sido el fruto de un debate serio. Ahora se puede apreciar mejor la estrecha relación que existe en una sociedad abierta entre gobernabilidad, legitimidad, ciudadanía política y espacios públicos para expresar conformidad o no, con la forma en que se administran los recursos colectivos.

En la medida en que los ciudadanos consideren que la gestión de los recursos del colectivo imaginario confiados al Estado, para que los administre en función de resolver aquellos problemas, que siendo comunes, están ordenados en la escala superior de sus prioridades, más legitimidad les conferirán a las instituciones públicas y mientras

mayor sea ésta, mayores márgenes de acción tendrán las autoridades para implementar sus políticas públicas, es decir, mayor tenderá a ser la gobernabilidad imperante.

De ahí la importancia de contar con una gestión pública eficiente, a fin de optimizar el uso de los recursos administrados por el Estado y que además, sea eficaz al cumplir razonablemente con la misión institucional que les ha sido delegada a cada una de las entidades estatales. Esta eficacia en todo caso, debe evaluarse en función de las expectativas que tiene la ciudadanía, a fin de enfocar mejor los esfuerzos del gobierno, hacia la solución de los principales problemas que agobian a la población.

En términos generales, la combinación de ambas dimensiones (eficacia y eficiencia) dan origen a la definición productividad o eficiencia, que se refiere al cumplimiento de metas al menor costo posible. Ambas categorías entran naturalmente en conflicto, obligando al gobierno a optimizar los recursos administrados, al tener que satisfacer múltiples necesidades sociales, teniendo como restricciones los recursos administrados y la estructura de prioridades fijadas por la ciudadanía. No se lograría entonces mayores progresos en materia de legitimidad, si las instituciones gastaran completamente el presupuesto que se les ha asignado y no entregaran a sus usuarios, los productos externos que deberían suministrarles o si éstos no correspondieran a sus verdaderas necesidades.

Como puede apreciarse ahora, la gestión pública requiere de mecanismos de retroalimentación efectivos para mantenerse alineada con la pirámide de necesidades de la sociedad; caso contrario, se podrían manejar transparente y eficientemente los recursos públicos, alcanzarse las metas de gestión trazadas por las instituciones gubernamentales y ser desaprobada la gestión por parte de los ciudadanos.

Esta situación resulta muy parecida a la administración de negocios, donde el éxito financiero está muy relacionado con el enfoque hacia las necesidades del cliente, ya que la firma puede ser muy eficiente en control de costos y diseño de ingeniería del producto ofrecido al mercado, pero dichos bienes no se ajustan a la demanda de los consumidores. En ese sentido, se puede tener una buena orientación hacia el producto y hacia el proceso, pero no hacia el cliente, volviendo infructuosos los intentos por fortalecer las ventajas competitivas de la firma, impidiendo que durante el proceso se cree valor a favor de los consumidores (creación de valor privado).

En el caso de la gestión pública, su énfasis tendría que centrarse en el ciudadano en general y para cuando el sujeto de análisis es una institución pública en particular, su preocupación debería recaer en sus usuarios. Esto no significa que el enfoque hacia el diseño de los productos externos que entregan y hacia los procesos requeridos para proveerlos, tengan una importancia secundaria; lo que debe tenerse presente siempre es que la gestión pública debe evaluarse considerando todos estos parámetros.

Para mejorar el desempeño de la gestión pública se pueden usar perfectamente algunas herramientas de la administración de empresas convencional, como son la planeación, la rendición de cuentas, la gestión por objetivos, la evaluación del desempeño, el aseguramiento de calidad y la mejora continua. De algunas de estas técnicas se hablará en este libro, enfocando la discusión en todo caso, hacia el ámbito de la gestión pública.

Sin embargo, de nada serviría adoptar algunas de estas herramientas, si no se promueve, en paralelo, un cambio en la visión estratégica del Estado y del viejo paradigma de la administración pública. Al hacerlo automáticamente se entra a una reflexión sobre la oportunidad para promover una reforma de la organización pública.

## **REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO**

Congruente con lo expuesto hasta el momento, para fortalecer la gobernabilidad, las instituciones públicas deben disfrutar de legitimidad por parte de sus respectivos usuarios y para ello, deben ser eficientes en el uso de los recursos y eficaces en la consecución de metas de gestión, las cuales deben estar claramente alineadas con la misión institucional (competencias administrativas delegadas del Ejecutivo) y con las aspiraciones de sus usuarios.

Para que esto resulte menos complicado, se deben revisar las concepciones tradicionales de la administración de las políticas públicas, la visión estratégica del Estado para incidir en el desarrollo económico y social en la esfera de su jurisdicción, los roles que está dispuesto a asumir para impulsarla, la manera en que organiza los recursos a su disposición para ejecutar sus roles en la sociedad, los procedimientos administrativos usados para interactuar con los ciudadanos, los mecanismos para informarles a éstos cómo se están invirtiendo los recursos del colectivo imaginario y recibir además,

alguna retroalimentación sobre cómo están coincidiendo sus acciones con las aspiraciones de ellos.

Esto significa que, en todos los países, deben impulsarse algún tipo de reformas administrativas o estructurales del Estado, para darle cabida a esta visión de la gestión pública participativa. Todo lo anterior implica que, bajo el nuevo marco de estudio de la administración pública, se hace necesario examinar la conveniencia de impulsar una política de reformas continuas a todo lo largo de los procesos de gestión para volver más efectiva la administración estatal (objetivos tácticos u operativos), incluyendo cambios de rumbo de la política pública convencional (objetivos estratégicos).

Tomando prestados algunos conceptos de la gestión de calidad total, se puede afirmar que los cambios incrementales como parte de una filosofía de mejora continua pueden elevar el desempeño institucional; sin embargo, para lograr cambios relevantes para la reorientación de las políticas y una mejor adecuación del accionar estatal, respecto a los procesos ajenos a su control, se requiere de una redefinición de los objetivos estratégicos estatales.

En tal sentido, de nada serviría mejorar las actividades realizadas por la burocracia, si éstas no corresponden al nuevo paradigma vigente que busca explicar el papel que tiene que jugar al Estado para la asignación racional de los recursos sociales, la distribución del ingreso y la promoción del desarrollo económico y social de país. Las reformas del Estado deben realizarse en función de la visión estratégica que se tenga sobre el desarrollo futuro de la sociedad, tomando en consideración el entorno ambiental que condiciona, de alguna manera, la actividad económica que tradicionalmente se ha venido realizando en ella y que han constituido los ejes de crecimiento y equidad social.

Esto significa que los gobiernos visionarios deben promover cambios a corto plazo y otros de mayor alcance, a efecto de garantizarles a sus ciudadanos, mejores condiciones de vida; si las instituciones públicas se resisten a los cambios impuestos con sentido de urgencia por la globalización y las nuevas realidades observadas en la comunidad internacional, es casi seguro que las condiciones de vida de sus pueblos, en general, se estancarán y en términos relativos, retrocederán por la falta de oportunidades materiales.

Los Estados deben facilitar entonces el desarrollo de sus respectivas sociedades, creando las condiciones necesarias para que los ciudadanos puedan acceder a oportunidades de progreso en libertad.

Este sentido de urgencia puede conducir en todo caso, a la promoción frenética, improvisada y hasta inconsciente de numerosas reformas con diferentes alcances y de diversidad de naturalezas entre sí, que al carecerse de horizontes de destino precisos y niveles de consenso razonables, pueden minar la capacidad de acción del mismo Estado en el futuro inmediato y restándole legitimidad a la institucionalidad de un país; así lo atestiguan algunas experiencias registradas en América Latina.

Lo anterior puede parecer contradictorio con lo que se ha venido afirmando desde el inicio de este libro, en el sentido de que las reformas estratégicas y administrativas del Estado son necesarias y que para impulsarlas deben ser asumidas con un sentido de urgencia; sin embargo, éstas no deben improvisarse, ni imponérseles a la ciudadanía.

En la medida en que el sentido de urgencia termine apabullando los procesos de decisión estratégica y se improvisen acciones con una evaluación adecuada de las capacidades internas de las instituciones públicas, para responder a una realidad internacional cambiante, las reformas pueden reportar resultados inesperados, especialmente cuando no se tienen metas precisas.

Las reformas no deben verse como la necesidad de hacer algo sin propósito o sin acompañamiento y legitimidad; caso contrario, no se podrán evaluar los resultados de las reformas, ya que no habrá contra un parámetro de referencia ideal al que se quería llegar y además, puede terminar abortándose dependiendo de los niveles de organización de la sociedad civil y la capacidad de convocatoria que tengan para retar la legitimidad de estos ensayos, a tal punto de amenazar el ambiente de gobernabilidad.

Transformar las estructuras de gobierno implica convicción, claridad de propósitos, respaldo ciudadano, constancia, programas y proyectos coherentes entre sí que propicien sinergia, acciones distribuidas en el tiempo que tiendan a reforzarse entre sí y construyan la base de apoyo para dar el siguiente paso; cuando hay una visión estratégica sólida, se pueden adoptar iniciativas de largo plazo como ha sucedido en países de reciente industrialización, donde las metas por el desarrollo

no quedaron al azar, donde las “apuestas” del crecimiento pasan de un sector a otro y las agendas de prioridades cambian con demasiada frecuencia, sin dejar que transcurra tiempo suficiente para evaluar adecuadamente sus efectos perdurables.

Hay experiencias regionales que demuestran que los encargados de la formulación de las políticas públicas tienden a sucumbir a la tentación de implementar reformas porque han funcionado en otras partes, pero las desean trasladar de manera mecánica, sin analizar las condiciones imperantes en su realidad y la capacidad institucional con que se cuenta para emprenderlas.

No está de más decir que existen diferentes tipos de déficit que impiden copiar realidades ajenas de forma exitosa, como sería la falta de personal competente para hacerlo, debilidades de coordinación interinstitucional, inseguridad jurídica, corrupción, infraestructura de comunicaciones, pocos conocimientos técnicos sobre los ejes identificados como palancas de crecimiento, etc.

Las reformas deben surgir de un referente mental que se tiene y contra el cual se compara la forma de organización del Estado vigente y se ha llegado a la conclusión de que no reúne las condiciones de eficiencia deseadas, ni cuenta con los mecanismos necesarios para alinear la inversión de los recursos públicos y las aspiraciones sociales, de tal suerte que se logre algún equilibrio entre la ejecución de proyectos con períodos de larga maduración, con otros que alivien las necesidades inmediatas.

Se parte de un modelo mental o se toma como referente una experiencia deseada que se intenta replicar bajo circunstancias especiales; las reformas no deben impulsarse como dogmas de fe.

Los cambios en la forma de gestionar las políticas públicas deben procurar respetar algunos principios técnicos básicos; sería ingenuo pensar que éstos no obedecen en gran medida, a la visión política de las autoridades, pero si éstos se impulsan únicamente en función de paradigmas ideológicos, y no se toman en consideración la realidad circundante, los resultados pueden diferir del modelo de Estado que se tenga, ya que el desarrollo no se logra por decreto, sino mediante el trabajo constante, coherente en el tiempo y medidas de política convergentes.

Haciendo un parangón con la administración moderna de los negocios, donde las empresas examinan su situación competitiva en la industria, en función de sus fortalezas y a partir de las oportunidades previsibles en su entorno y los directores definen en líneas gruesas la estrategia competitiva por seguir para alcanzar la visión concebida por ellos; las reformas del Estado corresponden a parte de las acciones estratégicas impulsadas por los gobiernos para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos en general.

Al definir la cadena de valor básica, las empresas evalúan opciones de subcontratación de actividades secundarias para mejorar su desempeño financiero y centrarse en aquellos segmentos apreciados por sus clientes como fuentes de valor y factores de diferenciación, por ejemplo; en la administración pública se analiza si la prestación de ciertos servicios puede hacerse más eficientemente mediante concesionarios o si determinada regulación está creando ineficiencia en la asignación de los recursos en la sociedad.

De los resultados de este tipo de evaluaciones pueden desprenderse decisiones de redimensionamiento del aparato público, de concesión de servicios públicos de privatización de empresas estatales, de descentralización de autoridad para la gestión pública, etc.

En ese sentido, las reformas a que se refiere este libro deben verse como lo que son, un medio para volver más productivo el aparato burocrático, a efecto de potenciar su contribución al desarrollo económico y social; las reformas no deben verse entonces, como un fin en sí mismas, haciéndolas inflexibles y posiblemente, fuente de conflictos innecesarios.

Muchas veces, cuando no se entienden las motivaciones globales de algunas iniciativas, algunas políticas se proponen sin mayor fundamento; de tal manera que si no se sabe hacia dónde se va, da igual que se implementen medidas y se ejecuten acciones encontradas entre sí o cuyo diseño parece no encajar en algún programa estructurado; en pocas palabras, cuando se implementan reformas sin la reflexión previa necesaria sobre los problemas que se esperan resolver a través de ellas, se utilizan ineficientemente los recursos colectivos y se pueden frustrar las aspiraciones de la población.

Esto ha sucedido con recomendaciones efectuadas por funcionarios de organismos internacionales impresionados por los resultados económicos y sociales en alguna parte del mundo, por lo cual consideran

que deberían adoptarse tal o cual iniciativa para hacer más eficiente al Estado, convirtiendo algunas de estas ideas en condicionalidades para acceder a créditos preferenciales. Esto no significa que las reformas propuestas carezcan de sentido, lo que se está señalando es que algunas veces se adoptan sin conocer todos los factores que contribuyeron a su éxito.

En este mismo sentido, la implementación de algunas políticas abrazadas con mucha pasión al considerarlas como un medio para mejorar el desempeño general de la economía, terminan fracasando rotundamente, ya sea porque el diagnóstico sobre las condiciones imperantes en el aparato público fue relativamente deficiente, porque la solución diseñada omitió aspectos claves, la implementación fue inadecuada, se careció de seguimiento, hubo falencias en la coordinación interinstitucional a través de la cual, se promovió o no se tomaron las medidas correctivas de manera oportuna; lo cierto es que algo impidió reproducir la experiencia social de otros países.

Por otro lado, algunas iniciativas son fruto del análisis académico de variables, que terminan modelándose como alternativas de mejora de la gestión pública; sin embargo, son los países los que sufren las consecuencias de su experimentación.

De lo anterior se desprende que, al tener un modelo sobre cómo debería funcionar el aparato del Estado y cuáles deberían ser sus competencias, resulta necesario evaluar las condiciones imperantes en la organización pública, para identificar las áreas de mejora a implementarse y la profundidad que deberían tener los cambios, ya que en función de las brechas identificadas, es posible que se creen nuevas dependencias, se fusionen o redefinan otras y unas cuantas tengan que desaparecer debido a que ya cumplieron con el cometido que se les encomendó en su oportunidad y las necesidades ciudadanas que deberían ser atendidas a través de ellas han desaparecido o evolucionado tanto, que debe revisarse el arreglo institucional definido originalmente para ello.

Este mismo abordaje puede aplicarse a instituciones públicas particulares, que ante realidades cambiantes, deben analizar si está sirviendo correctamente a sus respectivos usuarios, cuenta con los recursos humanos competentes para impulsar mejoras, dispone de un sistema de aseguramiento de calidad congruente con las necesidades de la institución, dispone de las competencias legales necesarias

para hacer adecuadamente su trabajo, mantiene relaciones de trabajo funcionales con otras instituciones de su ámbito organizacional, tiene el presupuesto necesario para cumplir con sus funciones delegadas.<sup>25</sup>

En esto consiste precisamente la visión estratégica, en analizar dónde se está, en qué lugar le gustaría estar en el futuro y qué debería hacerse, en consecuencia, para pasar del punto inicial “A” al ideal “B”, qué mejoras tendrían que hacerse a los procesos y cuáles deberían ser de dirección, ya que habrán que introducir cambios incrementales para mejorar la eficiencia de las instituciones, así como cambios de dirección que incidan sobre la eficacia y legitimidad de la gestión pública.

Para implementar los cambios identificados como necesarios en el funcionamiento del Estado, por parte de los encargados del gobierno, tendrán que destinar los recursos necesarios para la implementación de las mejoras (reformas), por lo que será necesario reenfocar posiblemente, la forma convencional de administrar el presupuesto institucional y adoptar una verdadera gestión presupuestaria, la cual debería definirse como algo más que la simple administración del gasto.

## GESTIÓN Y PRESUPUESTO

Una vez que han sido identificadas las áreas de mejora sobre las cuales se debe trabajar para elevar el desempeño de las instituciones públicas y definido “a grosso modo” un plan de acción estratégico y táctico consistente con el cierre de las brechas identificadas como parte de la evaluación de la situación vigente en el aparato público, en contraposición con algún modelo referencial utilizado para ello, será necesario cuantificar los recursos para implementarlo.

---

25 No se debe olvidar que las instituciones públicas únicamente ejercen funciones que les han sido delegadas por el gobierno central, a fin de administrar políticas en particular; de ahí las competencias que aparecen consignadas en las leyes orgánicas o de constitución de las entidades públicas. De esta manera es como se organiza el Estado para implementar las políticas que considere más apropiadas en beneficio de la ciudadanía; sin embargo, las referidas competencias o facultades corresponden a quien preside el gobierno y al nombrar su equipo de colaboradores, se las delega transitoria y limitadamente para que le ayuden con la ejecución (gestión) de las políticas.

En ese sentido, el presupuesto institucional debe reflejar el orden de prioridades de las gestiones transformadoras de las autoridades del país, cuando las reformas alcanzan, de manera significativa, a la organización del Estado; mientras que a nivel micro, las asignaciones presupuestarias estarán destinadas a subsanar algún tipo de déficit institucional, es decir, a mejorar su capacidad operativa.

Suele suceder que, durante el desarrollo de ejercicios de planeamiento donde se establecen programas operativos para cambiar progresivamente el rumbo de las instituciones o para volverlas en términos de eficiencia gracias a moderadas mejoras, se olviden aspectos básicos como la asignación de recursos para tales propósitos, a pesar de que el presupuesto disponible no brinde suficientes grados de libertad para ejecutar apropiadamente lo planeado.

Ya se ha mencionado antes, que una condición necesaria para que un centro de rendición de cuentas asuma plena responsabilidad por las actividades que le han sido encomendadas, supone que debe disponer de los medios necesarios para ejecutarlas, es decir, de fondos suficientes para financiar las acciones de mejora o de redefinición de la dirección estratégica, dependiendo del alcance que tuvieron los cambios introducidos en la organización burocrática.

Para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, es necesario que el presupuesto se administre en función de sus respectivas misiones institucionales y de las aspiraciones de sus usuarios. Esto último significa que, buena parte de los recursos administrados deben invertirse en la generación de productos a ser entregados, de alguna manera, a los destinatarios de las políticas públicas que gestionan, los cuales son conocidos como productos externos en el caló de la gestión pública.

En la medida que más recursos presupuestarios se transformen en bienes y servicios públicos para los ciudadanos, mayor legitimidad tendrán las instituciones públicas, ya que es muy posible que el dinero consumido en su funcionamiento, haya generado un valor público superior. Es por esta razón que el presupuesto público debe estar constituido entonces, como un conjunto de proyectos y procesos para la generación de productos externos apreciados por los ciudadanos.

Bajo la nueva concepción de gestión pública, el presupuesto no debe seguirse elaborando de manera pasiva, como un valor un tanto por ciento superior al ejecutado durante el ejercicio anterior, sin tomar

en consideración las necesidades ciudadanas. Sobre este punto se volverá más adelante y con mayor detalle.

## CAPÍTULO II

### LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO

Algo se ha mencionado ya acerca de la creación de valor público, por parte de las instituciones gubernamentales, utilizando como recurso gráfico los conceptos de creación de valor privado, es decir, las utilidades obtenidas por una empresa al entregarle al consumidor bienes y servicios que son apreciados por él, por encima del costo que le ha representado a la firma ponérselos a su disposición.

En el caso del sector público, es un poco más complicado medir la creación, lo cual no impide identificar aquellas instituciones que lo están logrando mediante la gestión de los recursos que tienen a su disposición.

Estos conceptos pueden parecer todavía un tanto abstractos, pero resultan apropiados para evaluar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas, ya que de eso depende su legitimidad frente la ciudadanía en general y ante sus usuarios directos, en particular.

La existencia de las instituciones públicas sólo se justifican porque resuelven problemas del colectivo imaginario, que no estaban siendo atendidos de manera eficiente por el mercado; sin embargo, esto debe lograrse haciendo un uso racional de los recursos administrados por éstas.

Aquí no se pretende resolver la eterna discusión sobre el conflicto que se presenta siempre, al evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, sino que destacar que éstos son dos de los criterios fundamentales que deben utilizarse para determinar si una entidad del Estado está creando valor público o no.

No obstante lo anterior, las instituciones, al igual que las empresas, pueden estar produciendo aquello que deseaban hacer y elaborándolo mediante procesos altamente eficientes, pero no lograr la validación externa que les demuestre que están siguiendo una estrategia competitiva exitosa. Las instituciones pueden estar generando los

bienes y servicios que les mandan sus respectivas leyes orgánicas y sus directores, pueden estar convencidos de que han implementado las mejoras necesarias para considerarse eficientes, pero le hace falta también la validación externa a que nos hemos referido antes, es decir, el reconocimiento por parte de sus usuarios que su existencia está justificada.

Esto obliga, como en el caso de los negocios, a las empresas públicas a consultarles a sus clientes (usuarios de las políticas públicas que se administran por su medio), qué opinión tienen acerca de su trabajo, a fin de evaluar así, su desempeño efectivo.

Esto introduce algunos elementos adicionales a los que normalmente se estudian en materia de gestión pública, donde la evaluación del desempeño se realiza por medio de sistemas de control, a través de conjuntos de indicadores de gestión, que ayudan a la alineación del trabajo de cada uno de los centros de rendición de cuentas identificados en las instituciones públicas, en función de ciertos objetivos estratégicos.

Por supuesto que la evaluación del desempeño abarca lo anterior, pero no se reduce únicamente a ello, ya que al tomarle el pulso al trabajo de la burocracia estatal exclusivamente con base en esta herramienta, se corre el riesgo de olvidarse de su razón de ser, como es la solución de problemas colectivos, en otras palabras, la persecución del bien común.

De hecho, en algunas instituciones gubernamentales sus funcionarios desconocen cuál es el propósito que tenían cuando se constituyeron como parte de la solución orgánica de una problemática colectiva, a tal grado que atienden a los usuarios, que son su razón de ser, como menesterosos y no como ciudadanos titulares de derecho.<sup>26</sup> Es más, son estos últimos los que justifican la existencia de la institución donde trabajan y por ende, su fuente de ingresos.

---

26 Esto es típico de instituciones que administran programas de seguridad social que están suficientemente capitalizados, gracias a las contribuciones de sus afiliados y cuando éstos llegan a solicitar los servicios prepagados (contribuciones) son maltratados por algunos empleados públicos, que no se dan cuenta que están fastidiando a las personas que les pagan sus salarios.

Esto explica en parte, la forma en que algunas instituciones administran sus presupuestos, donde una buena parte se destina a múltiples actividades, que no tienen mucho que ver con la atención de sus usuarios. Es posible que el crecimiento desordenado de algunas instituciones, las obligue a destinar cada vez más recursos de su presupuesto, a gastos generales y no a la producción de bienes y servicios externos para sus usuarios.

Es más, algunas veces las instituciones terminan asfixiadas por la forma en que se asignan los recursos que le han sido confiados para su funcionamiento, como sería el caso hipotético de una institución pública de enseñanza, que destinara demasiados recursos hacia las áreas de apoyo, descuidando la educación de los alumnos, limitando su número o manteniendo ociosas parte de sus instalaciones por “falta de recursos” para ampliar la cobertura a dos o tres turnos.

Claro está que los presupuestos de muchas instituciones son relativamente pequeños, pero esto no justifica que se destinen únicamente a cubrir sus gastos operativos, ignorando para qué fueron creadas. De enfrentar restricciones presupuestarias excesivas, mejor sería destinar los recursos consumidos por éstas, a la atención de otras necesidades, ya que da igual que las primeras existan o desaparezcan, puesto que de todos modos, no están atendiendo las necesidades de sus usuarios.

Para explicar mejor el concepto de valor público, será necesario recurrir a la teoría administrativa moderna, particularmente a los aportes que se encargó de sistematizar el profesor M. Porter <sup>27</sup>, sobre la cadena de valor de las empresas y las estrategias utilizadas por éstas para desarrollar habilidades diferenciadoras que resulten coincidentes con los factores críticos de éxito en sus respectivas industrias.

Una empresa privada se organiza para beneficiarse por la venta de bienes y servicios apreciados por sus clientes, procurando en todo momento mejorar sus procesos para ser cada vez más eficientes.

La diferencia entre el precio pagado por el cliente y lo que costó producir los bienes y servicios consumidos, representa el valor generado por

---

<sup>27</sup> Michael Eugene Porter, nació en 1947 y es profesor de la Escuela de Negocios de Harvard y dirige el Instituto de Estrategia y Competitividad.

la firma y si ésta desapareciera del mercado, el cliente lamentaría dicha pérdida, ya que a su juicio la empresa le estaba generando **valor** a la sociedad.



En el gráfico anterior se separan en dos grupos las unidades operativas de una organización, unas denominadas primarias y otras de apoyo; naturalmente ambas consumen recursos en las firmas, pero las primeras se ven involucradas directamente en la transformación de insumos, en bienes y servicios, así como en la disposición de éstos para el consumo final (actividades primarias), los cuales resultan valorados de alguna manera por parte de sus clientes. Esto no significa que las actividades de apoyo no sean necesarias para el funcionamiento de la empresa, pero su contribución no está incorporada claramente en los bienes y servicios adquiridos por los consumidores.

En la ilustración aparecen además, dos áreas sobrepuestas, simulando una de ellas (la parte segmentada), el costo incurrido por la empresa para entregarle al consumidor, un determinado producto (valor consumido o destruido en el proceso de fabricación); mientras que la segunda (que hace las veces de fondo del gráfico), que es por lo general un poco más grande que la parte segmentada y representa el valor atribuido por el cliente a los productos comprados; de hecho, esa es la razón por la cual está dispuesto a hacerlo.

Como resultado de dicha superposición de áreas, se genera una especie de pestaña del lado derecho del diagrama, la cual está

identificada con el nombre de margen y representa el valor privado o de mercado, generado por la firma.

Lógicamente, el gráfico es una simple ilustración de la distribución de recursos hecha para realizar una serie de actividades, sin las cuales sería subóptima la producción y entrega, al mercado, de bienes y servicios. El gráfico además, corresponde a una actividad fabril, pero con las reservas del caso puede servir de referencia para analizar una organización que presta servicios, tal como sucede con la gran mayoría de instituciones estatales dedicada a la prestación de servicios a los ciudadanos.

Claro está que aquellas actividades ubicadas en la línea baja del área segmentada, están claramente alineadas con la transformación de materiales en bienes y su traslado hacia el mercado para su consumo, así como para satisfacer algún otro tipo de necesidades de sus clientes después de haberlos adquirido; esto significa que constituye los aspectos centrales de la cadena de valor de la organización, mientras que las actividades agrupadas en la parte superior del área antes mencionada, está dispuesta para darles apoyo interno.<sup>28</sup>

Esto tiene una enorme relevancia, ya que las actividades de apoyo sólo tienen sentido en función del soporte que le brindan al trabajo realizado a favor del usuario o cliente, dependiendo de cuál sea el rol desempeñado por el ciudadano en distintos momentos en el tiempo. De hecho, poco sentido estratégico tendría para una empresa de venta al detalle, invertir buena parte de su presupuesto en sistemas de transporte, cuando ha decidido subcontratar este servicio; mejor debería destinar esos recursos al control de los inventarios, a fin de garantizarles a sus clientes, existencias suficientes del producto de alta rotación y precios competitivos, a manera de ejemplo.

Las unidades secundarias o de apoyo, donde se ubica toda la parte administrativa de una firma, no deben terminar desplazando las actividades centrales de la organización, porque al hacerlo se degrada la capacidad competitiva de la empresa, si se ve desde el punto de vista del mercado, o la legitimidad de las instituciones, si lo que se está analizando es algún tipo de organización estatal.

---

28 La finalidad de la estrategia competitiva de una unidad de negocios de una industria determinada es encontrar una posición en la industria desde la cual la compañía pueda defenderse a sí misma de estas fuerzas competitivas o bien pueda influir en ellas a su favor.

En algunas organizaciones, la falta de enfoque termina anulando su razón de ser, como sucede con las áreas de sistemas de tecnología de la información, que el desarrollo de esta área asume un papel central, hasta el punto de abordarse este esfuerzo como un fin en sí mismo y no como un medio para brindar un mejor servicio y consolidar las habilidades distintivas de la institución. El celo por la seguridad puede terminar bloqueándoles el acceso a los usuarios; claro que ambas dimensiones entran en conflicto regularmente, acceso y seguridad de la información, pero es tarea de la dirección de las entidades alinear todas las actividades hacia la consecución de ciertos objetivos estratégicos, como sería brindar un servicio de calidad al usuario, en una institución pública.

La falta de enfoque impide, en ciertas ocasiones, utilizar eficientemente los recursos administrados por la burocracia pública, ya que cada unidad operativa ejecuta su propio plan, sin que estén necesariamente alineados hacia objetivos superiores de carácter institucional. Cuando esto sucede, la generación de productos externos se ve limitada sustancialmente.

Utilizando como referencia la experiencia empresarial y como marco de análisis los conceptos de cadena de valor, se puede decir que el presupuesto en el sector público se destina a la generación de tres tipos de productos: los internos, los organizacionales y los externos.

En su producción se gastan los recursos de cualquier institución pública y, dependiendo del enfoque al usuario que tengan, así será la estructura de productos generados por cada una de ellas.

Los productos internos corresponderían principalmente a las actividades secundarias señaladas por Porter y son propias del área de sistemas, la unidad jurídica, auditoría interna, finanzas y la dirección administrativa, no todo, pero sí una buena parte. Esta aclaración es necesaria porque muchas veces, por razones de mal diseño, unidades de apoyo entran en contacto directo con los usuarios de las instituciones; mientras que en otras ocasiones, algunos requerimientos de apoyo de las áreas operativas se integran directamente al servicio prestado al cliente externo de la organización, como sería el caso de las resoluciones emitidas por las instituciones, gracias al soporte brindado por las respectivas unidades jurídicas.

Sin embargo, por definición, los productos internos no están incorporados en los servicios prestados a los usuarios de la institución

y sus clientes, son unidades internas, como sería el caso de recursos humanos, presupuesto, administración, contabilidad, etc.

Los productos organizacionales son mejoras hechas en la capacidad operativa futura de las instituciones, que sin ser consuetudinarios, se integrarán a los sistemas de trabajo cotidianos en el futuro; este sería el caso del desarrollo de un sistema de control de asistencia, de inventarios, de compras o de reclamos presentados por los clientes, a raíz de la calidad de los servicios entregados por la institución o por algún operador, cuando se habla de una industria regulada por el Estado; claramente las tres primeras actividades de control corresponderían al ámbito de apoyo de la organización; mientras que la última (control de denuncias) estaría sobre la cadena básica de la generación de valor de la corporación.

Ahora bien, estas mejoras en la capacidad operativa institucional deben ser de carácter permanente, es decir, deben incidir sobre la perspectiva de procesos internos de la institución, ya que algunos de éstos productos pueden elevar temporalmente su desempeño, como serían aquellos dirigidos a las áreas que comprende la perspectiva de aprendizaje y crecimiento, donde están las políticas de recursos humanos y sistemas de apoyo interno, que pueden redituar beneficios inmediatos sobre la gestión institucional, pero si no se incorporan de manera sistémica a sus procesos internos, éstos se irán diluyendo con el tiempo hasta desaparecer.<sup>29</sup> Estos esfuerzos sobre la conducta del recurso humano son necesarios para mejorar el desempeño de las instituciones, pero no son suficientes por sí mismos.

No está de más señalar que la generación de los productos organizacionales puede estar bajo la responsabilidad de unidades de apoyo o unidades que desarrollan actividades principales dentro de la institución; en ambos casos, los productos incrementarán el potencial de desempeño de la entidad.

---

<sup>29</sup> En el campo de los negocios, cuando se desea elevar la productividad de las organizaciones, se pueden ejecutar actividades de motivación del personal, proyectos de clima organizacional, de cambios actitudinales y ver mejoras a corto plazo en la calidad del servicio o transformación de materiales en bienes de consumo, pero si no se trabaja en el aseguramiento de la calidad (abordaje sistémico de los fuentes potenciales de fallas), éstos beneficios tienden a ser efímeros y el personal tiende a frustrarse gradualmente ante este tipo de actividades destinadas a mejorar su actitud hacia el trabajo.

No obstante, se esperaría que fueran los productos destinados a fortalecer la capacidad de entrega de productos externos, la que incidiera más favorablemente sobre su gestión y la consecución de objetivos estratégicos. Finalmente, se tienen los productos externos, que corresponden a las actividades realizadas en beneficio directo de los usuarios de la organización, como serían servicios de educación, de seguridad pública, de registro civil, etc. De hecho, todas las instituciones deben enfocarse principalmente a fortalecer sus respectivas cadenas de valor para ser competitivas, las privadas, y gozar de legitimidad, las públicas.<sup>30</sup> El resto de gastos indirectos deben ser examinados a fondo para ver en qué áreas se pueden hacer ahorros, sin comprometer, lógicamente, el buen funcionamiento de las organizaciones.

La generación de productos externos es la razón de ser de las instituciones del Estado, aunque en algunas ocasiones, sus asignaciones presupuestarias están inclinadas más que todo a la generación de productos internos, como si éstas constituyeran fines en sí mismas y no el medio para la solución de problemas colectivos. Esto pasa particularmente, cuando por diferentes circunstancias históricas, que explicaban el problema que justificó su existencia, han cambiado tanto que la sociedad requiere un diseño de política pública distinta a la que dichas entidades burocráticas están gestionando desde su constitución.<sup>31</sup>

Al analizar lo anterior, en una empresa real dedicada a la transformación de agave en tequila, se observa claramente que el grueso de los costos se encuentra distribuido a lo largo de la cadena de valor (actividades primarias)<sup>32</sup>; mientras que las actividades secundarias o de apoyo, representan un 21% del valor del producto.

---

30 La cadena de valor categoriza las actividades que producen valor añadido en una organización. Para cada actividad de valor añadido han de ser identificados los generadores de costos y valor. El marco de la cadena de valor está inserto en el pensamiento de la gestión como una herramienta de análisis para la planificación estratégica. Su objetivo último es maximizar la creación de valor mientras se minimizan los costos.

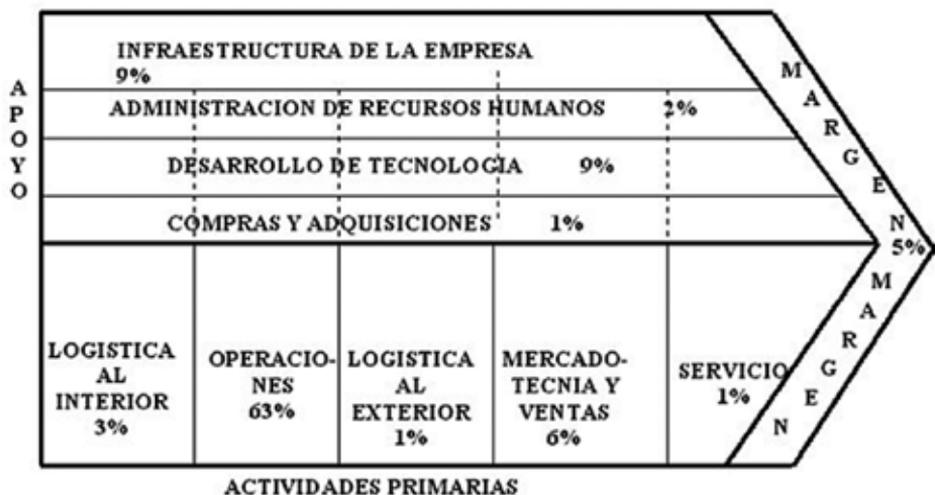
31 Las instituciones públicas existen únicamente porque a través de ellas deben gestionarse políticas particulares y los cambios ambientales que se encontraban a la base del diseño original de estas últimas, deberían incidir sobre la arquitectura institucional utilizada por el Estado para ejecutarlas.

32 Lo que el cliente valora es la calidad del producto a un precio consistente con ésta y que se encuentre disponible en el canal de distribución que le resulte más conveniente; esto se logra naturalmente mediante políticas de aseguramiento de la calidad del proceso y con políticas de comercialización adecuadas. No le interesa mucho que las políticas de recursos humanos cubran apropiadamente todo su ciclo, pero su falta de alineación con los objetivos de la empresa pueden terminar afectando negativamente la calidad del producto ofrecido o la percepción del servicio prestado.

La diferencia entre los costos incurridos y el precio de realización del producto (expresión monetaria del valor imputado al bien por el consumidor), en el caso analizado, el margen de contribución, calculado como porcentaje del precio de venta, es del 5% de éste.

Este último dato representaría el valor de mercado creado durante el proceso de transformación y además, representaría la importancia que le atribuirían los consumidores a la existencia de la empresa. A partir del ejemplo, se puede hacer una simple generalización, al suponer que si esta firma productora de tequila desapareciera, es decir, se saliera del mercado, la sociedad en su conjunto habría experimentado una pérdida equivalente al diferencial entre el valor social del bien y el costo asociado con la transformación del agave en tequila.

Gráfico 2



Regresando al ámbito público, las organizaciones deberían enfocar su presupuesto entonces, a la generación de productos externos, a fin de que el ciudadano en general y la población usuaria de sus servicios, en particular, consideren que su existencia está justificada; que los recursos colectivos consumidos por las instituciones del Estado, le generan un valor superior. Tener claridad en este tipo de conceptos permite comprender mejor las fuentes de generación de valor público en una sociedad.

Esto no significa que sea fácil de cuantificar, aunque sí se puede medir de manera relativa u ordinal, a través de mecanismos de consulta expresamente diseñados para hacerlo, como serían las encuestas de satisfacción del usuario u otro medio que ayude a capturar la percepción del cliente externo, sobre la imagen que tienen sobre su desempeño y utilidad para la sociedad.

Abundan los ejemplos de organizaciones públicas creadas para responder a una problemática particular pero que, con el paso del tiempo, deja de tener vigencia o soporta presiones externas, que racionalmente cuestionan su existencia; sus misiones quedan tan desactualizadas, que ni siquiera una visión estratégica innovadora es capaz de evitar que desaparezca, ya que la ciudadanía considera que su funcionamiento destruye valor público, en vez de crearlo; por lo tanto, la sociedad no la echará de menos, si es clausurada.

Suele observarse, por ejemplo, que cuando las facultades que tenían originalmente algunas instituciones públicas son modificadas, ampliadas o reducidas, se ven en la necesidad de repensarse mediante visiones innovadoras, que les permitan adecuar su estructura administrativa a las nuevas realidades, sufriendo a veces escisiones, fusiones o rediseños de sus respectivos ámbitos organizacionales, que expone a sus autoridades a fuertes presiones para definir e implementar estrategias innovadoras para replantear su legitimidad ante la ciudadanía en general, así como ante sus antiguos y nuevos clientes externos, en particular.

En toda sociedad existe una larga historia sobre la evolución de su institucionalidad, donde organizaciones estatales han emergido con suficiente apoyo ciudadano hasta alcanzar su época de gloria, manteniéndose durante algún tiempo en su fase de madurez, para cerrar luego su ciclo de vida con su decadencia y desaparición. Otras han tenido más fortuna de renovarse con alguna frecuencia y conservar su vigencia abarcando nuevas funciones apreciadas por la ciudadanía o consideradas prioritarias por el órgano que gobierna dicha sociedad.

No obstante, esta capacidad para renovarse es una condición necesaria, pero no suficiente, para preservar legitimarse, al transformar sus presupuestos en productos externos deseados por sus usuarios, ya que es pertinente también evaluar la equidad en la entrega de éstos, pues si existe la percepción de que las instituciones son gestionadas

de forma patrimonialista, siempre surgirá el cuestionamiento sobre el aporte que hacen al bien común.

Recurriendo nuevamente al esquema analítico de la cadena de valor, sólo que ahora reagrupando las actividades principales en tres grandes actividades y reduciendo al máximo las actividades secundarias de toda organización, definiéndolas simplemente como de soporte o infraestructura, se puede apreciar cómo éstas justifican su existencia, al identificar las necesidades de los consumidores y diseñar soluciones adecuadas para ello (procesos de innovación), producirlas de manera eficiente (procesos operativos) y ponérselas a su disposición, en los canales más convenientes para ellos (procesos de venta).

**Gráfico 3**



En el caso del sector público, las instituciones deben identificar también cuáles son las aspiraciones de sus usuarios, para diseñar los productos externos que les entregará como parte de su gestión <sup>33</sup> y alinear todos los recursos a su disposición para alcanzar los objetivos estratégicos que se han trazado. Todos los centros de rendición de cuentas, en que está dividida la organización deben contribuir con la consecución de la estrategia; caso contrario, se verá afectada su capacidad para generar valor público.

<sup>33</sup> Los productos externos son generados básicamente a través de las unidades encargadas de las actividades principales de la organización, en el caso de las empresas públicas, aquellas que corresponderían a la Administración de Operaciones de una firma privada; mientras que los productos internos recaen sobre las unidades de apoyo; los productos organizacionales pueden estar a cargo de ambos grupos de centros de rendición de cuentas.

Este nuevo paradigma para explicar la legitimidad poseída por algunas instituciones públicas que comparten ámbitos de actuación convergentes<sup>34/</sup> corresponde a la Nueva Gestión Pública, cuyo equivalente en el mundo de los negocios, serían las **asociaciones con valor añadido**.<sup>35</sup>

### Asociación con valor añadido

Dicha definición hace referencia a los procesos dinámicos de asociación entre empresas que están vinculadas con el suministro de ciertos bienes o servicios, comenzando desde el extremo de los proveedores, pasando por los productores, los canales de distribución y de servicios post-venta. En la medida que en cada una de estas actividades se introduzcan mejoras en sus respectivos desempeños, se tenderá a asegurar la fidelidad del cliente y con ello, la permanencia de todas las firmas que han intervenido en la cadena proveedor-cliente.

Lo anterior es sumamente relevante para la consolidación de ventajas competitivas de todo el grupo de empresas que actúan coordinadamente como si se tratara de unidad estratégica de un negocio. Esto se conoce también bajo el término de competencia; varias empresas actúan como si pertenecieran a un grupo corporativo, pero no son empresas relacionadas; más bien cooperan para repartirse entre sí, lo que normalmente obtendría un conglomerado en virtud de las economías de alcance potenciales.

Las actividades realizadas por las unidades que se encuentran a lo largo de la cadena de valor, deben enfocarse a resolver las necesidades de los usuarios de las instituciones, teniendo como marco de referencia, claro está, las competencias delegadas por el Ejecutivo para la administración de políticas públicas. La coincidencia entre estas actividades y los productos externos esperados por los destinatarios de dichas políticas, hará la diferencia entre una gestión pública efectiva y una que no lo es tanto.<sup>36</sup>

34 Cuando se administran políticas complejas desde instituciones distintas, se esperarían que éstas se coordinaran entre sí para aprovechar eventuales sinergias y el reforzamiento mutuo del impacto de sus respectivas acciones. Este conjunto de instituciones que actúan con competencias particulares, pero sobre problemáticas relativamente comunes, se le denomina normalmente como ámbito organizativo y sus interacciones coordinadas harían las veces de alianzas estratégicas observadas en el mundo de los negocios.

35 Este enfoque consistente en el ataque conjunto a todas las formas de despilfarro, dejando sólo las actividades que implican valor añadido para los proveedores y clientes que se encuentran en los extremos de la cadena básica de valor de una empresa.

36 La alineación entre el presupuesto institucional, la cadena básica de valor, los productos externos y la misión institucional que se la ha encomendado por parte del Ejecutivo, son la esencia de una gestión pública moderna.

En todo caso, esta evaluación debe tomar en cuenta las condiciones de vida del colectivo imaginario sobre el cual, se busca incidir positivamente y de manera duradera.

### **NECESIDADES DEL COLECTIVO IMAGINARIO.**

Como ya se ha mencionado antes, la existencia de las instituciones públicas está justificada únicamente porque solventan con alguna eficiencia problemas comunes, es decir, necesidades colectivas.

En la mayoría de ocasiones, cuando se habla de problemas que son comunes a una colectividad difusa, se suele utilizar el término colectivo imaginario, para referirse a esta especie de comunidad abstracta, que está conformada por diversos actores que tienen como elemento característico de comunión, cierta problemática, entre otros.<sup>37</sup>

Antes de continuar, es necesario hacer una paréntesis para hablar del concepto de imaginario social, ya que, a partir de él, resulta más fácil comprender el proceso de interlocución que desempeña ante el Estado, para expresarle cuáles son sus problemas y el orden de prioridad que tienen para los individuos que forman parte de una comunidad de valores.

En este sentido, se debe comenzar diciendo que los imaginarios sociales son una fuente de construcción de valores, apreciaciones, ideales y conductas de las personas que conforman una cultura. Dicho imaginario se manifiesta como una red de relaciones entre discursos (abstracción, análisis, conclusiones, síntesis y planteamiento concreto de los hechos estudiados) y prácticas sociales, las cuales interactúan con la conducta particular de los miembros de la comunidad.

Los sociólogos dirían quizá que este concepto se construye a partir de las coincidencias valorativas de las personas y se manifiesta mediante símbolos, el lenguaje y la conducta de los individuos; sin embargo, éste comienza a actuar rápidamente con independencia de las voluntades individuales, aunque necesita de ellas para materializarse.

---

37 Como resultado de la construcción histórica del término: "colectivo imaginario", se ha terminado aceptando que éstos tienden a mostrarse como universos cerrados sobre sí mismo y homogéneos. Lo imaginario, construye entonces identidades que articulan unidades culturales coherentes.

Esta concepción liberada se instala en las instituciones sociales, para actuar en todas sus instancias. Aunque el imaginario no suscita una uniformidad de comportamiento entre los miembros comunitarios, sí señala, como tendencia, cuáles son sus valores, aspiraciones y angustias; la gente dispone así de parámetros para juzgar y actuar de manera autorregulada.

No obstante lo anterior, los sujetos cambian de discurso cuando cambian de roles o grupos (comunidad); en tal sentido, éstos pertenecen a una diversidad de colectivos, con los cuales comparte valores y aspiraciones superpuestos que son parte intrínseca a cada uno de ellos. La eficacia del discurso depende, en cada caso, del éxito en conseguir los objetivos trazados por cada uno de ellos.

Ahora bien, ni los paradigmas generados al interior de cada colectivo, ni los imaginarios sociales pueden considerarse como productos estables o duraderos a lo largo de la historia, si no están sujetos a cambios constantes, con algún grado de independencia entre ambas categorías.

Es por ello que las aspiraciones de cada colectivo van sufriendo modificaciones con el paso del tiempo y los colectivos imaginarios se van recomponiendo también; de ahí que los interlocutores legítimos para discutir determinadas temáticas de interés común no son siempre los mismos, dependiendo del momento en que se analice; tampoco las aspiraciones y preocupaciones que tenían ayer, serán necesariamente las mismas hoy.

Dado que un colectivo se caracteriza por la comunión de valores y patrones de conducta, mediante los cuales se define su identidad grupal, es perfectamente válido hablar de las necesidades de un colectivo imaginario, como si se tratara de la expresión de las necesidades de todos los individuos que lo conforman. Esto permite referirse de manera figurada, al impacto que tienen las acciones del gobierno sobre las condiciones de vida de un colectivo o las condiciones ambientales que lo afectan, gracias a la promulgación y ejecución de políticas públicas específicas.

Lo anteriormente señalado no significa que dichas políticas tendrían que afectar por igual a cada uno de los individuos de una comunidad, sino que las acciones del gobierno inciden de manera particular sobre el entorno que define, de alguna manera, los valores, las aspiraciones y conductas que los determinan como comunidad.

Ahora que se han introducido algunos elementos nuevos para comprender mejor el significado de la categoría histórico-sociológica del “colectivo imaginario”, no está de más enfatizar que el fin último de todo gobierno moderno, consiste en satisfacer las necesidades prioritarias de dicho colectivo nacional, en procura del bien común y la promoción de la equidad para preservar la cohesión social, posibilitando así, la reproducción ampliada y sostenida del modelo de producción imperante y el sistema de distribución del valor privado generado durante el proceso de producción.

De hecho, la legitimidad de cualquier gobierno proviene de la capacidad que tenga para convertir los recursos colectivos, que le han sido confiados en administración, para resolver los problemas del colectivo imaginario nacional, particularmente, la de los sectores de menores recursos económicos, que les dificultan el acceso a la satisfacción de sus necesidades individuales a través del mercado. De no lograrlo satisfactoriamente, esta porción de la población se convertirá en una fuente potencial de inestabilidad y por ende, en un obstáculo latente para la gobernabilidad de cualquier estado moderno.

Por otro lado, se puede afirmar que la identificación de necesidades consiste en problematizarla, es decir, mirar una realidad concreta desde un marco analítico, desde sus determinantes; es pensar la realidad desde su estructuración y reproducción.<sup>38</sup> Algunos sociólogos ejemplifican el concepto de problematización, mediante la frase de “volver visible lo invisible”.

Hacer visibles desde el punto de vista práctico, los problemas colectivos hasta lograr que sean considerados un “asunto” de interés público por parte de un gobierno no es una tarea fácil, ya que por lo general la necesidad de recursos necesarios para resolver las necesidades colectivas, exceden las disponibilidades del erario.

Hay que recordar aquí que al interior de cualquier colectivo, existen tensiones y conflictos permanentes que le permiten evolucionar con el tiempo; estas fuentes de tensión deben ser administradas por el gobierno para evitar que los conflictos subyacentes entre sus miembros acaben en una crisis de legitimidad y gobernabilidad.

---

38 “identificar necesidades es poner a hablar a la sociedad, hacer visible lo invisible” (De Negri).

En ese sentido, algunas “necesidades colectivas” terminan incorporándose en la agenda de gobierno<sup>39</sup>, como resultado de la capacidad que tienen determinados actores sociales que integran el referido colectivo, para atraer la atención de éste, como fuente potencial de crisis y por ende, materia de preocupación real que ha ameritado que destine recursos a solventarlas. Esto último podría interpretarse como una visión poco romántica del proceso de transformación de las necesidades colectivas, en asuntos problematizados de la agenda de gobierno; sin embargo, así es. En la medida que se amplían los espacios públicos para el debate y se canalizan libremente las presiones sobre la gestión pública por parte de los actores sociales menos favorecidos de la sociedad, más alineadas estarán las agendas de gobierno con sus necesidades más urgentes.

De esa manera se hace público lo público; esto último no constituye una frase “cliché”, sino que una forma directa de señalar que deben separarse adecuadamente los problemas comunes que deben resolverse en la esfera de lo público, a fin de garantizar que las instituciones gubernamentales estarán utilizando efectivamente los recursos colectivos que administran. La incorporación de cualquier tipo de problemática colectiva a la agenda de prioridades de un gobierno, resulta de la capacidad de maniobra que tienen los actores sociales que ejercen presión sobre éste y logran convocar la presencia de grupos, sectores o medios, que los hacen visibles como interlocutores legítimos para resolver un conflicto que amerita la intervención del Estado para ello.

Una vez las necesidades colectivas se han vuelto visibles para el gobierno y éste las ha incorporado en su agenda política, tendrán que formular planes y programas para atenderlas a través del aparato público, a fin de poder evaluar su desempeño más adelante, tendrán que fijarse metas congruentes con los fines estratégicos que se han trazado, destinando los recursos necesarios para llevarlos a la práctica.

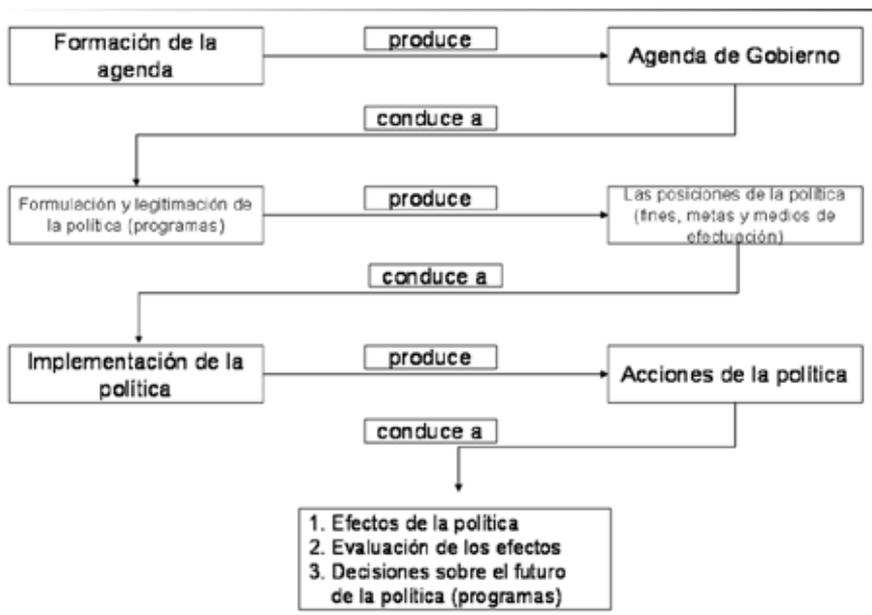
De hecho, las políticas contenidas en los planes de implementación deben transformarse en acciones de política y sus efectos medirse y evaluarse posteriormente, a fin de tomar una decisión sobre la continuidad de los planes y programas, su corrección en el camino o, en el peor de los casos, para abandonarlos definitivamente, de comprobarse que no han incidido positivamente sobre las condiciones sociales que motivaron su promulgación.

---

39 Esto significa que se convierten en un “asunto” de interés público; el término mismo de asunto tiene una connotación particular, al referirse a un tema que ha logrado atraer la atención del gobierno para ser incorporado en su agenda de prioridades, es decir, en la agenda de gobierno.

Este proceso aparece diagramado en el siguiente gráfico.

**Gráfico 4**



Cuando las necesidades colectivas se convierten en asuntos públicos en la etapa de formulación de la agenda a que se refiere el gráfico 4, en su esquina superior izquierda, integrándose a la agenda del gobierno como un problema que amerita la asignación de fondos para la ejecución de planes y programas concretos, se avanza en materia de ciudadanía política<sup>40</sup> y si resulta positiva la evaluación de las acciones realizadas por el gobierno -efectos, evaluación y decisiones

40 El sociólogo inglés Marshall reflexionó sobre el concepto de derechos sociales y el proceso de expansión de la ciudadanía, sosteniendo que la ciudadanía moderna es un status social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales; distinguiendo tres componentes y fases de desarrollo de ciudadanía en su discurso: en primer lugar, la ciudadanía civil, que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad; en segundo lugar, la ciudadanía política que consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político y, en tercer lugar, la ciudadanía social que se afirma en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de seguridad social, según los estándares prevalecientes en la comunidad política referenciada. Marshall fue claro al afirmar que lo que distingue a la ciudadanía civil, política y principalmente la social -todas asociadas al principio de libertad- es su tensión respecto a su igualdad. La ciudadanía es esencialmente una relación de pertenencia a una comunidad en donde todos tienen un mismo status como miembros. Es, por lo tanto, en la política donde se define el avance o retroceso del proceso de ciudadanía.

sobre el futuro de la política- para el colectivo imaginario, el avance será mayor, al igual que la percepción sobre la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

Esta participación ciudadana, en la construcción de la agenda de prioridades políticas del gobierno y su incidencia sobre la asignación de recursos públicos para resolver problemas colectivos, resulta fundamental en una sociedad abierta, ya que la existencia de las instituciones gubernamentales adquiere legitimidad únicamente si prestan servicios, apreciados, a los ciudadanos.

Es importante destacar que el desarrollo de la noción de ciudadanía atribuye enorme importancia a la problemática de derechos civiles, políticos y sociales, lo que permite hablar de una nueva concepción de las políticas públicas para moverse así, a la consideración de sus necesidades como derechos perfectos y no, como derechos condicionados a la voluntad de los gobiernos o a la disponibilidad de recursos que presenten. De esto nace el concepto de inclusión social, lo cual alude a la posibilidad real de acceder, entre otros, a los derechos sociales.

En esta línea de pensamiento, algunos sostienen que el concepto de exclusión social va más allá de los aspectos económicos y sociales de la pobreza e incluye factores políticos, tales como derechos políticos y ciudadanía que remarcan la relación entre los individuos y el Estado, así como entre la sociedad y los individuos. Tanto la inclusión como la exclusión social se determinan en diversas esferas de la vida política, económica, social y cultural. La inclusión política está relacionada claramente con la ciudadanía formal y con la participación o no de los individuos, como ciudadanos, en la marcha de la sociedad.

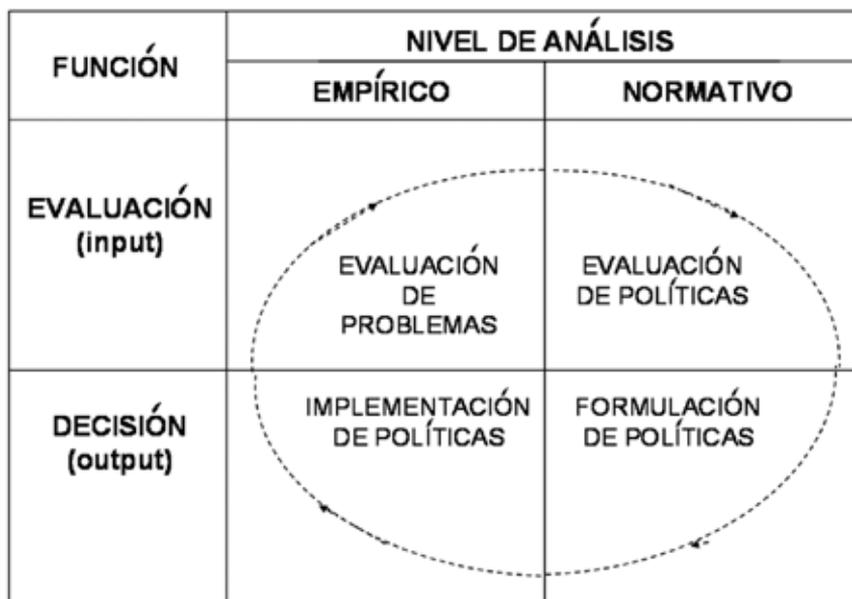
Hay veces que esto último se tiende a olvidar y se cierran algunos espacios públicos utilizados normalmente por actores sociales representativos de diversos colectivos, para expresar cuáles son sus necesidades; esto interfiere con el circuito que debería conectar las demandas sociales con la agenda de gobierno.

Desde el punto de vista gráfico, las funciones de evaluación de los problemas comunes y las decisiones de política, no estarían suficientemente alineados, de tal manera que lo normativo no se desprendería claramente de la apreciación empírica que se tenga de los procesos sociales. En tal sentido, ante una evaluación objetiva e independiente, no sería extraño comprobar que las acciones de política

no tendrían efectos significativos sobre las condiciones materiales de la población destinataria de éstas.

En términos positivos, las acciones de política adoptadas por un gobierno, deberían desprenderse de la lectura correcta de las necesidades sociales y la única manera de garantizarlo, sería escuchando la voz de la ciudadanía.

**Gráfico 5**



Las políticas públicas se tienen que analizar entonces, desde una dimensión empírica y otra normativa, donde el gobierno, a partir la lectura que haga de los problemas más angustiantes del colectivo imaginario (input), diseña de manera interactiva con los actores sociales más relevantes de éste, las políticas que se implementarán, en la esfera normativa, para tratar de resolverlos; se formulan entonces las políticas pertinentes, las cuales son ejecutadas a través de las instituciones públicas (output); posteriormente, los resultados de las acciones de política son evaluados a la luz de las causas que originaron su promulgación. A partir de ahí, se toman nuevas decisiones políticas sobre el diseño y alcance de las medidas adoptadas, para evaluar nuevamente los resultados, después de haberse ejecutado y así sucesivamente, como lo indican las flechas del gráfico 5.

El proceso descrito anteriormente, se repite varias veces de manera recurrente, alineándose en cada uno de los ciclos a las condiciones cambiantes que determinan dicha problema; demandando la solución de esta última, de la intervención del Estado.

## **PARTICIPACIÓN DEL ESTADO PARA RESOLVER PROBLEMAS COLECTIVOS.**

Como ya se indicó antes, debido a la naturaleza común de los problemas del colectivo imaginario y de la incapacidad del mercado para ofrecer soluciones eficientes para conculcarlos, se vuelve imprescindible la intervención del Estado para ensayar acciones de políticas para tratar de atenuarlos o resolverlos por completo. Dichas políticas tendrán que ser evaluadas de manera frecuente, para adecuarlas mejor a las características particulares del asunto incorporado a la agenda de gobierno.

Como ya se señaló, el colectivo imaginario no se construye directamente sobre la suma de las conductas individuales de sus miembros, a pesar de que tiende a presentarse como la comunidad de valores, intereses y aspiraciones. A su interior, existe una tensión permanente entre grupos más o menos coincidentes en términos de características y es precisamente esta tensión entre contrarios, que hace que el colectivo evolucione, se establezca transitoriamente mientras se vuelven a acumular nuevas tensiones y conflictos, para volverse a recomponer o redefinir.

De no mediar como conciliador el Estado en esa dinámica, los cambios históricos podrían ser bastante violentos y las probabilidades de un desgarramiento social son muy altas. Con el surgimiento de los estados modernos, hace aproximadamente unos 500 años, se hace una clara distinción entre lo público y lo privado, así como entre las competencias del Estado y del mercado.

Adquiriendo el Estado cada vez mayores responsabilidades para la solución de los problemas comunes, particularmente cuando se instauraron las elecciones de los gobernantes, a través de procesos electorales con votación directa y secreta.

El gobierno, como representación material del Estado, está obligado a promover el bien de sus ciudadanos, por medio de la administración de los recursos que colecta de la sociedad, para destinarlos a la

solución integral de los problemas comunes, que por su propia naturaleza colectiva, deben ser atendidos por parte de un ente supraeconómico, que haga prevalecer los intereses colectivos, por encima de motivaciones particulares o de grupos.

Al elegir los ciudadanos a sus representantes para que tomen decisiones en procura de su bienestar, en teoría les trasladan las facultades necesarias para organizar los recursos a su disposición para subsanar o atenuar las imperfecciones que impiden al mercado, hacer una asignación eficiente de los recursos sociales de manera óptima, de tal manera que éstos les reporten el máximo bienestar posible. De ahí la frase que acuñó el presidente de los Estados Unidos, Abraham Lincoln, que en los albores de su conformación como Estado. Nación, señaló que “la democracia es un gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.<sup>41</sup>

Empoderados de esta manera los gobiernos, planifican cómo resolver los problemas de sus electores, disponiendo de los recursos públicos de la mejor manera posible para cumplir las metas de corto y mediano plazo que se han trazado, controlando el grado de avance de sus planes y programas, evaluándolos oportunamente para administrar las mejoras que sean pertinentes y además, planificar cambios radicales en la conducción de sus políticas, cuando se haya impuesto el sentido de urgencia en la sociedad.

Esto último, con el propósito de adaptarse a las nuevas realidades sociales, políticas y económicas que afectan la ejecución normal de la política de Estado e impone la necesidad de un cambio en la dirección de éstas, a fin de mantener la vigencia del objetivo fundamental que todo gobierno persigue, como es la promoción de una mejora permanente en las condiciones de vida de su población.

Haciendo una comparación entre una firma privada, donde los dueños (accionistas) eligen a una junta directiva como centro del gobierno corporativo establecido, la cual es presidida lógicamente por personas de confianza de los socios que se encargan de administrar el patrimonio de éstos, para obtener los objetivos corporativos trazados; los ciudadanos también eligen al presidente del gobierno, que a su vez, escoge al gabinete que le ayudará con los objetivos estratégicos

---

41 La democracia es un sistema político que permite el funcionamiento del Estado, en el cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confieren legitimidad.

contenidos en la agenda de prioridades que se va construyendo desde la campaña en que participan como candidatos a la presidencia de la república.

Los accionistas reunidos en asamblea general, pueden sustituir a su junta directiva, cuando ésta ha dejado de gozar de su confianza para lograr los objetivos lucrativos que los guían, ya sea por negligencia por un lado, o como consecuencia de conflictos principal-agencia, por el otro; sobre esto se volverá más adelante.

En línea con lo anterior, en sociedades abiertas y con alguna tradición democrática, las máximas autoridades del gobierno suelen hacer consultas populares (plebiscito), para revalidar la confianza que los ciudadanos han depositado en ellas para tomar decisiones para resolver sus problemas.

Este tipo de situación tiende a ocurrir cuando se vuelve evidente que existen conflictos de interés irreconciliables entre el principal (dueño de la empresa) y la agencia (presidente de la empresa o la estructura administrativa en su conjunto), y se sospecha que los directores han comenzado a administrar el patrimonio de los inversionistas de la firma, pensando primordialmente en su conveniencia y no en los rendimientos que deben reportarles a los socios de la empresa.

Al actuar la dirección exclusivamente en función de sus intereses, es lógico suponer que los objetivos perseguidos por los accionistas, al invertir sus recursos en dicha organización, se verán sacrificados.

Por analogía, cuando los gobiernos dejan de responder a las necesidades de los ciudadanos que los han elegido y parecen obedecer, de alguna manera, a intereses de grupos cercanos a las estructuras gubernamentales<sup>42</sup>; cuando esto ocurre, los electores suelen sentirse defraudados y pueden propiciar inclusive, el cambio de la institución política que está gobernando mediante votos de castigo en los

---

42 Este tipo de situación suelen presentarse cuando los gobiernos se caracterizan por ser patrimonialistas o neopatrimonialistas, donde la hacienda pública y la hacienda privada tienden a confundirse en algunos momentos y los gobernantes se comportan más como caudillos de la época inmediata a la descolonización de gran parte del mundo; en todo caso, este tipo de situaciones cada vez son menos toleradas y en la medida que la ciudadanía adquiere consciencia de las funciones de un Estado moderno, liberal y democrático, la contraloría social se instala como un mecanismo de seguridad en contra de este tipo de prácticas.

siguientes comicios –cuando existe democracia indirecta o representativa, las decisiones colectivas son adoptadas por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes-, cuando la figura del plebiscito no existe en determinadas sociedades y la ciudadanía todavía está en construcción –cuando se está ante la presencia de una democracia participativa, se observa un modelo político que facilita a los ciudadanos organizarse para ejercer influencia directa sobre las decisiones públicas o cuando se ponen a su disposición amplios mecanismos plebiscitarios.<sup>43</sup>

Este tipo de consulta no necesariamente obedece a la preocupación de los gobiernos por exponerse al escrutinio ciudadano ante sospechas de conductas patrimonialistas, sino que pueden resultar también del malestar ciudadano por la incapacidad de administrar efectivamente la cosa pública, ya que al igual que cualquier empresa, el gobierno debe definir cuál es su misión, fijar una visión estratégica para su gestión, fijar objetivos, ejecutarlos y controlar su desempeño.

Las autoridades deben planificar los productos y servicios que prestarán a sus ciudadanos, de manera muy parecida como lo hace la empresa privada, los cuales deben responder adecuadamente a sus expectativas.

---

43 Esta acepción abarca entonces, la definición de ciudadanía política, la cual incluye pero no delimita su participación en procesos de elección de representantes de gobierno y la libertad que tiene para postularse para representarlo, al formar parte de un partido, cuando el régimen político imperante en la sociedad, así lo prevé. Este ciudadano aprovecha normalmente los espacios públicos disponibles para expresar su opinión sobre la administración de la cosa pública, el sentido de las políticas públicas promulgadas y la conducción del gobierno en general, además, defiende estos espacios de disensión y procura empujar sus límites hacia nuevos ámbitos de participación y debate de problemas comunes.

## CAPÍTULO III

### GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La gestión de las políticas públicas supone la disposición de los medios materiales para implementar las decisiones políticas adoptadas por las autoridades gubernamentales de un país, para resolver los problemas prioritarios de sus ciudadanos. Muchas veces se confunde gestión pública con administración pública, aunque para algunos autores de la escuela de administración pública, la gestión pública es más comprensiva.<sup>44/</sup>

Aunque ya se ha repetido, en varias oportunidades antes, la existencia de las instituciones públicas sólo se justifica porque, a través de ellas, se ejecutan determinadas políticas públicas, ya sea como parte de un ámbito organizativo más amplio, cuando las políticas son relativamente complejas o de manera exclusiva, cuando éstas se consideran muy especializadas.

Lo anterior supondría entonces, que si las políticas originales que justificaron la creación de una institución, sufren cambios significativos, habría que esperar cambios también de la institucionalidad pública.

Queda claro entonces que, a través de la administración pública - con competencias delegadas del órgano ejecutivo- se dispone de los recursos financieros, humanos, materiales, organizacionales y legales, para ejecutar determinadas políticas.

---

44 Por Administración Pública se identifica, por lo general, a la organización integrada por un personal profesional, dotada de medios económicos y materiales públicos que pone en práctica las decisiones tomadas por el gobierno. Se compone de todo lo que la hace efectiva: funcionarios y edificios públicos, entre otros. Por su función, es el **enlace entre la ciudadanía y el poder político**. Sin embargo, no sólo existe Administración Pública en el Poder Ejecutivo, sino en gran parte del Estado e incluso en entes privados que **desempeñan funciones administrativas** por habilitación del Estado. Del latín “administrare”, que significa servir, o de “ad manus traher” que alude a la idea de manejar o gestionar. No obstante, el concepto de Administración Pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde un **punto de vista formal**, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales. Desde un **punto de vista material**, se entiende más bien la actividad administrativa, o sea, la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para **asegurar la ejecución de su misión**.

También se puede entender como la disciplina encargada del manejo científico de los recursos y de la dirección del trabajo humano enfocada a la satisfacción del interés público, entendiendo este último como las expectativas de la colectividad.

Es común encontrar entonces, que en las leyes constitutivas de la mayoría de organizaciones públicas, se les definen sus misiones, a manera de facultades, atribuciones y obligaciones. También suele encontrarse en ellas, la estructura organizacional mínima que le servirá de estructura, la conformación de su gobierno corporativo y las reglas para administrar los bienes que se le han confiado para su funcionamiento. La forma en que se organizan la mayoría de instituciones públicas sigue un esquema bastante tradicional, por áreas funcionales, lo cual dificulta, como se verá más adelante, la prestación eficiente de los servicios que demandan sus usuarios, ya que éstos son generados a través de procesos complejos administrados por varias unidades funcionales.

Adicionalmente, no resulta extraño encontrar estructuras que se han organizado por servicios puntuales a que hace referencia su ley de constitución, de tal manera que si una de sus funciones es contribuir a que se afiancen los conocimientos de los ciudadanos acerca de sus derechos en torno a cierto aspecto, regularmente se crea una unidad encargada de actividades para su promoción; si la institución tiene competencias normativas, también es posible observar unidades dedicadas a esta actividad en las instituciones.

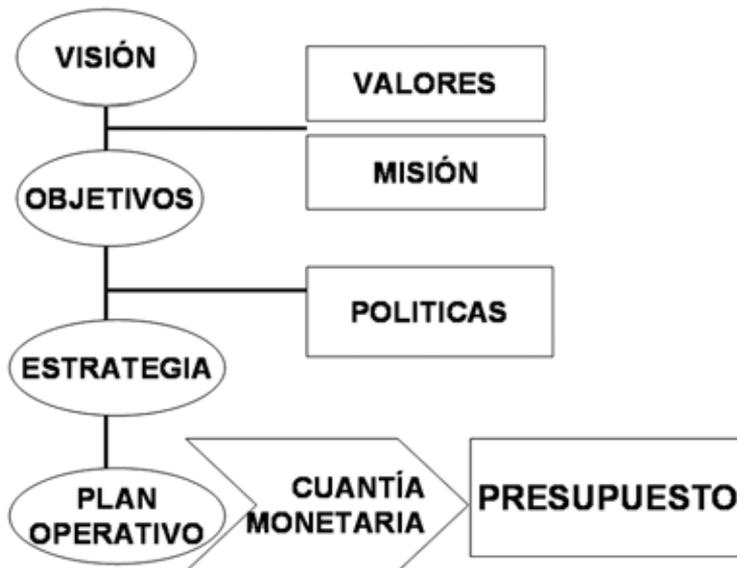
Por otro lado, también aparecen en ellas, los perfiles profesionales de los responsables que tendrán a cargo la gestión de las instituciones, las fuentes de financiamiento y claramente en muchas de estas legislaciones, quiénes serán los destinatarios, usuarios y beneficiarios de su accionar.

De hecho, las instituciones públicas deberían ser fáciles de administrar, ya que sus órganos de gobierno sólo deben imprimirle una visión estratégica congruente con la misión institucional que está recogida en su ley de constitución, alineando sus productos y procesos hacia la generación de los productos externos esperados por los usuarios de la política pública.

No hay dónde perderse, la gestión está claramente delimitada y lo único que debe hacer el director, presidente o consejo de administración de las instituciones, es optimizar sus funciones de costo, dadas las restricciones presupuestarias que vienen definidas como un dato externo y las necesidades de los usuarios, que suelen exceder la capacidad instalada de producción de servicios de las organizaciones públicas. En este sentido, las etapas de definición estratégica, de programación de las acciones tácticas y operativas para darse sustento y además, la de presupuestación, se pueden diseñar con bastante facilidad.

Gráfico 6

## Proceso de Planeamiento Estratégico



Dado que la misión de la institución está contenida normalmente en la ley orgánica de las instituciones públicas y los valores, en algún tipo de código de ética y reglamento interno, sólo basta alinear ciertos objetivos estratégicos con las políticas vigentes y traducirlo en acciones operativas, definir la cuantía de recursos monetarios para ejecutarlas y vaciar dicha estimación en un presupuesto, como lo sugiere el cuadro gráfico anterior. Sobre este punto se regresará con mayor detalle más adelante.

Ahora bien, lo crítico está en el diseño de los servicios prestados, ya que las características de las necesidades suelen presentar diversas dimensiones y los encargados de las instituciones tendrán que identificar las características críticas que deben satisfacer los productos externos a ser prestados.

Aquí vale la pena hacer un paréntesis para señalar que si la legalidad de las actuaciones de las instituciones públicas provienen de la observancia de sus respectivos marcos legales, su legitimidad se deriva del reconocimiento de los destinatarios de las políticas que administran, que su existencia vale la pena, que los recursos colectivos consumidos en su funcionamiento, le reportan beneficios superiores a la comunidad.

Regresando a la verificación de la calidad de las características críticas deseadas por los ciudadanos, de los servicios prestados por las instituciones públicas, parece que la única manera de hacerlo responsablemente, como lo señaló Jurán hace 50 años<sup>45</sup>, es mediante estrategias de generación de valor, donde tendrá que consultarles permanentemente a los usuarios, cuáles son las características que más apreciarían del servicio, para proceder luego a la implementación de sistemas de aseguramiento de la calidad de su prestación; esto puede parecer propio de una firma comercial, pero quién dice que no se pueden aplicar, guardando las distancias, algunos principios de la escuela de negocios, a la escuela de administración pública.

Sólo que la consulta tendrá que hacerse a través de los espacios públicos y no tanto, con el auxilio de estudios de mercado y encuestas de satisfacción del cliente. En tal sentido, es necesario hablar un poco del concepto de dicho espacio imaginario.

### Espacio público

La concepción sobre el espacio público pasa muchas veces desapercibida del análisis cotidiano de la gestión pública, a pesar de que su existencia es la base de la democracia moderna y gracias a él, los ciudadanos son capaces de expresarles a sus representantes en el gobierno, cuáles son las características críticas de los bienes y servicios esperados de la administración pública, en una sociedad abierta (democrática).

Habermas se refiere al espacio público como la esfera intermediaria que se constituyó, históricamente, en la época de las Luces, entre la sociedad civil y el Estado. Es el lugar, accesible a todos los ciudadanos, donde determinado grupo de ciudadanos se puede reunir para formular y expresar una opinión sobre asuntos públicos.<sup>46</sup>

---

45 Joseph Jurán, uno de los pioneros de la escuela de la calidad total a nivel mundial y responsable, en gran medida, de la recuperación económica de Japón después de la segunda guerra mundial, gracias a la revolución en la calidad de los productos y procesos de producción de la industria de ese país; el difundió las enseñanzas de cero error y de seis sigma.

46 Como dice **González Solas** en un artículo titulado Imagen Global y Espacio Público: “el espacio público es aquí tomado como aquél en el que se elabora lo público, la *res pública*, con lo que tiene un matiz eminentemente político, de gestión de la polis. Alude a la situación de constitución de una sociedad liberal, nacida de la Revolución Francesa, con el consiguiente matiz de fundamentación burguesa y racionalista. La razón se convierte en norma de la organización social, mediatizada sin embargo por la **opinión de los ciudadanos** en cuanto que convierten el vicio individual de pensar, en la virtud pública de discutir. El espacio privado y doméstico se opone por tanto al espacio público en el que confluyen las opiniones que conforman la llamada opinión pública”.

Este intercambio de opiniones y el debate de posiciones razonables sobre los problemas de interés general, permite que se genere la opinión pública. Esta manifestación espontánea se convierte luego en un medio de presión en manos de los ciudadanos, para oponerse de alguna manera al poder del Estado.

En más de alguna ocasión, Habermas ha dicho que la aparición del Estado - provincia –en contraposición al Estado–Nación- ha pervertido este mecanismo de concertación democrática, al señalar lo porosos que se han vuelto hoy los Estados y la debilidad que caracteriza a muchos de ellos, frente a las corporaciones económicas globales y la dimensión de muchos problemas, que rebasan la capacidad de los Estados convencionales, para regular a las primeras y resolver de forma unilateral, los segundos.

Publicaciones como las de Huntington, acerca de las relaciones internacionales particulares destacan cómo los Estados están perdiendo centralidad como fuentes de conflictos, en favor de otros colectivos como las civilizaciones y las religiones, inclusive; por esta razón, parece lógico decir que el principal desafío para la democratización internacional consiste en construir un espacio público de acceso irrestricto y con capacidad real de influir en la toma de decisiones sobre cuestiones globales, llegando a cuestionar la legitimidad de las Naciones Unidas donde se debaten asuntos de interés mundial, por no contar con el concurso de actores políticos y sociales globales.

Es significativo para algunos, que el espacio público debería ser mucho más amplio que en épocas pasadas, en los cuales ahora se debaten un mayor número de temas y en los que intervienen más actores sociales, disponiéndose además, con una mayor presencia de los medios de comunicación dándoles cobertura y diversas instituciones dando seguimiento a través de sondeos u otros medios. Regresando nuevamente con el profesor Habermas, él define esta categoría sociológica como un espacio simbólico donde se contrastan planteamientos que, en gran medida, son contradictorios entre sí y provienen de los diferentes actores políticos, sociales, religiosos, culturales, intelectuales, que componen una sociedad.

En ese sentido es, ante todo, un espacio simbólico, que requiere de tiempo para formarse, un vocabulario y unos valores comunes, así como de cierto reconocimiento mutuo de legitimidad entre contrarios; de tal manera que se logren sintetizar visiones suficientemente próximas acerca de las cosas que se discuten, para oponerse racionalmente y deliberar.

Lo anterior significa que no se crean espacios públicos por decreto, como sucede frecuentemente cuando se organizan elecciones. El espacio público no depende entonces, del orden de la voluntad. Simboliza simplemente la realidad de una democracia en acción, o la expresión contradictoria, muchas veces, de las informaciones, las opiniones, los intereses y las ideologías. Constituye el lazo político que une a los ciudadanos en su carácter de anónimos, ofreciéndoles efectivamente la posibilidad de participar en política.

Algunos sostienen que se puede instituir voluntariamente la libertad de opinión, la libertad de prensa, la publicidad de las decisiones políticas, pero esto no sería suficiente para crear un espacio público. El espacio público supone la existencia de individuos más o menos autónomos, capaces de sostener sus propias opiniones. Esta idea de construcción de las opiniones por medio de la información y valores referenciales, para asumir posteriormente su discusión, supone además que los individuos sean relativamente autónomos de cualquier partido político, para construir y apropiarse de una opinión propia sobre asuntos comunes.

En otras palabras, al hablar del concepto de espacio público, se hace referencia a la opción de la legitimidad de las palabras, en contraposición a la violencia y el ejercicio de la fuerza para imponer el criterio personal sobre el de otros. Hoy, el espacio público parece estarse convirtiendo en una palabra de moda, por razones menos políticas que sociológicas; sin embargo, reforzándose entre sí las dos esferas del pensamiento. Por otro lado, el espacio público podría verse también, como el despertar de la conciencia colectiva acerca que la libertad individual y todo cuanto es público, debe valorarse en contraposición de todo lo que era de la esfera privada, en el pasado. Defender lo privado suponía, entonces, defender las normas, las convenciones y las tradiciones.

En esta línea de argumentación, algunos científicos políticos sostienen que “se ha producido un encuentro entre dos movimientos relativamente diferentes: el que estaba a favor de la libertad individual y en consecuencia, de una cierta capacidad de anunciar públicamente lo que es, y el movimiento democrático, que también respalda la idea de expresarse contra lo secreto y lo prohibido.

En este momento se puede pasar revista al proceso de transformación de las necesidades individuales inicialmente y colectivas más adelante, en asuntos de interés público.

## PROBLEMATIZACIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Dado que ya se mencionó desde un principio, cómo se visibilizan, ante el gobierno, los problemas del colectivo imaginario para convertirse en asuntos, que ameritan su atención e inclusión en su agenda de trabajo, es decir, que ya se ha mencionado, con algún detalle, el proceso de problematización de las necesidades y aspiraciones comunes, hasta transformarse en asuntos públicos, vale la pena señalar aquí, qué debería entenderse por políticas públicas, ya que toda problematización debería conducir al estudio del problema, a la evolución de opciones de solución y diseño definitivo de una política, para luego ser promulgada e implementada.

Debería entenderse por política pública entonces, como el mecanismo de trabajo, mediante el cual, se busca alcanzar, desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés común. En otras palabras, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mejora de mediano y largo plazo, hacia el colectivo imaginario, se hace necesario diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir con ciertos objetivos que han sido identificados como de interés general, y en ese nivel, las políticas públicas constituyen un instrumento fundamental.

Por otro lado, una política pública debe estar sustentada en paradigmas que orienten los cursos de acción, así como el contenido de las decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros dentro del ámbito público; de igual manera, la política debe facilitar el desarrollo de canales de comunicación para transmitir información entre el Estado y la sociedad; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, asignar recursos, definir límites y fijar plazos para el cumplimiento de acuerdos (negociación entre actores sociales en conflicto), de ser necesarios, para llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

En relación con este último punto, parece haber cierto consenso entre diversos autores que escriben sobre administración pública, que para garantizar el éxito de las políticas, éstas deben generar compromiso entre los encargados de su implementación y sus destinatarios o beneficiarios. Entendiendo por compromiso, la identificación efectiva y emocional entre los ciudadanos y las políticas.

Resulta claro que, para que haya identificación del ciudadano con la política, ésta debe estar comprendida dentro de una perspectiva de resolución de los problemas que afectan al colectivo, es decir, los beneficiarios deben apreciar que las políticas son un esfuerzo serio por empatar los ámbitos correspondientes al Estado y a la sociedad civil, y los resultados deben guardar relación también con las necesidades individuales.

Conceptualmente, hay que agregar que la política pública está al servicio de los asuntos públicos y sustentada, además, como ya se ha dicho en varias ocasiones, en la administración pública, la cual opera generalmente con recursos colectivos. Todas sus fases, desde la concepción de las ideas primigenias hasta su ejecución, corresponden a un proceso integral, donde cada una tiene lógicamente, sus propios objetivos, significados y metas, pero en conjunto constituyen, como se verá más adelante, cuando se hable del proceso presupuestario, de un proceso único e integrado.

El objetivo central de la política es alcanzar entonces, objetivos de bien común, y los objetivos específicos de una política tendrán que ver con varias alternativas, que en el fondo, no son excluyentes entre sí, siendo éstas las siguientes: transformaciones estructurales, resolución de problemas sectoriales o temáticos, asignación de recursos y optimización de situaciones. En este mismo orden de ideas, la política pública, en el campo teórico, debe expresar una visión de la sociedad y disponer de un planteamiento sobre el rol del Estado, respecto a dicha sociedad.

Desde un punto de vista metodológico, la política pública debe originarse y formularse de manera sistemática y coherente, tratando de coordinar la dimensión espacial de los temas cubiertos, con aspectos de carácter temporal, considerando además, la viabilidad política y financiera de las soluciones propuestas.

A partir de todo lo anterior, queda claro que el énfasis de las políticas públicas está en la solución de problemas colectivos y que su legitimación proviene del reconocimiento de los ciudadanos, que éstas constituyen un esfuerzo serio para resolverlos y debería considerarse dentro de su diseño, la participación de la sociedad civil, no simplemente como un acto formal de consulta, sino como parte de las etapas que deben agotarse durante el proceso de formación de ley. Es pertinente revisar así, el carácter que tienen las políticas, como soluciones de compromiso entre actores sociales con intereses particulares.

## SOLUCIONES POLÍTICAS

Es conveniente destacar aquí, que las políticas públicas son soluciones de compromiso entre los actores sociales que participan en el diagnóstico de determinada problemática que ha alcanzado, por su gravedad y su perspectiva de criticidad futura, la condición de un asunto público objeto de preocupación prioritaria por parte del gobierno; además, intervinieron en la discusión de alternativas de solución, eligieron algunos aspectos de consenso y le dieron forma definitiva para su promulgación.

En tal sentido, las políticas son el fruto de algún tipo de negociación entre actores con intereses particulares, que ameritó la participación del Estado para zanjar las diferencias irreconciliables entre ellos; es por esta razón que las políticas promulgadas no pueden considerarse asépticas a los intereses de grupos, ni inocuas sobre los intereses particulares de todos ellos.

Siempre habrá que hacer un balance entre actores beneficiados y perjudicados por las soluciones alcanzadas a fuerza de compromisos. En todo caso, la idea central que debería anidar en la motivación teórica de los representantes del Estado, es la de hacer prevalecer los intereses colectivos sobre los intereses individuales o de grupos minoritarios; no obstante, al hacerlo, tenderá a cuestionar el estado de cosas prevaleciente hasta esa fecha (*statu quo*).

En tal sentido, las políticas públicas que normalmente están animadas por el interés supraeconómico de resolver problemas colectivos, tenderán a alterar el equilibrio de intereses existente hasta ese momento y dependiendo de la disposición que tenga el gobierno y su capacidad de maniobra, tenderá a promulgar políticas destinadas a favorecer amplios grupos de la población. De ahí la necesidad de señalar el carácter político de las políticas públicas, las cuales dependen mucho de la voluntad del gobierno por cambiar las condiciones que rodean determinadas problemáticas sociales.

Es más, puede ser que tales condiciones no se vean reforzadas intencionalmente por parte de algunos actores que influyen sobre ellas; pero, por alguna razón, su conducta pasiva puede explicar la problemática de todo un colectivo que, a falta de negociaciones efectivas entre los afectados, no se pueden mejorar tales condiciones que afectan a cierto grupo de personas.

En una sociedad donde se recurre a la administración de justicia y al estudio de las leyes como recursos privilegiados para la solución de controversias entre sus miembros, la única manera de superar problemas colectivos, es mediante la promulgación de leyes o la revisión de las existentes, y el progreso de estos esfuerzos depende de la voluntad de los gobernantes, porque aparentemente, el estado en que se encuentra el marco jurídico propicia, de alguna forma, las condiciones imperantes.

De ahí se desprende que, para solventar ciertas problemáticas, se busque alterar las “reglas del juego” que rigen las relaciones sociales entre diversos actores y que sustentan sus respectivos derechos y obligaciones, identificándoseles en la ley, como usuarios de las políticas, a los grupos que se pretende favorecer con su promulgación, definiéndolos como sujetos de derechos y facultándolos para hacerlos valer ante los tribunales competentes. Cuando el Estado goza de respaldo ciudadano, es capaz de impulsar reformas sustantivas, que afectan los intereses de grupos que hasta el momento se consideraban privilegiados, por alguna razón en particular. Sin embargo, la introducción de tales reformas debe respetar el marco de la racionalidad política para preservar la gobernabilidad, a fin de llevarlas a feliz término.

Los grandes procesos sociales observados recientemente en América Latina, han dependido del poder detentado por sus promotores y de los paradigmas con que procesan los conflictos que impulsan los cambios en la sociedad, así como de la correlación de fuerzas imperantes entre actores sociales relevantes, el grado de organización que presentan y el control que tienen sobre determinados recursos estratégicos. Todo esto le confiere a la política pública una visión menos romántica a la que suele encontrarse en la literatura académica positivista, donde se presenta un enfoque apolítico recurrente sobre el tema.

En cualquier caso, en la medida en que se facilite a todos los actores sociales intervinientes, de espacios de participación apropiados, de medios de expresión pertinentes y además, se les informe ampliamente sobre el diseño de las políticas en ciernes, más compromiso habrá y mayores serán los márgenes de gobernabilidad con que se moverá el ejecutivo.

## **GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Una vez promulgadas las políticas, deberán ser gestionadas para darle sustancia material a los compromisos asumidos entre los actores políticos que intervinieron en su diseño final.

Aunque la gran mayoría de políticas constituyen soluciones de consenso entre los actores sociales, salvo algunas que por determinadas razones, resultan tan impopulares, pero necesarias, que no admiten negociaciones significativas con determinados sectores, las políticas carecen de sustrato administrativo implícito para su implementación.

La implementación de las políticas públicas necesitan entonces de la burocracia; de hecho, como se ha mencionado en varias oportunidades, las políticas y la administración pública constituyen un binomio indisoluble; ni la política pública tiene sentido en abstracto, ni la existencia de las instituciones públicas se justifica cuando no hay una política específica que administrar. Es más, el desempeño de las instituciones públicas se evalúa a partir del grado de cumplimiento de los objetivos de política, es decir, de su impacto sobre las condiciones de vida de sus usuarios o destinatarios y la sostenibilidad de las mejoras sobre ciertos parámetros en el tiempo, es decir, los efectos de las políticas implementadas.

Debe recordarse que una importante proporción de políticas están expresadas en algún tipo de leyes de carácter especial, que requieren de una serie de precisiones operativas para poderse implementar, así como la definición de procedimientos predefinidos para ejercitar expeditamente los derechos que se le otorgaron a sus destinatarios principales y beneficiarios directos e indirectos, al promulgar una determinada ley. Para implementar las leyes se hace necesario, en muchas ocasiones, la emisión de normativa secundaria a través de la cual se especifican los requisitos básicos para ejercer los derechos, los procedimientos para cumplir con las obligaciones que les han sido fijadas a todas las personas cubiertas por la normativa principal, así como los procesos que regirán las relaciones entre todas ellas y la institución pública encargada de la administración del cuerpo legal.

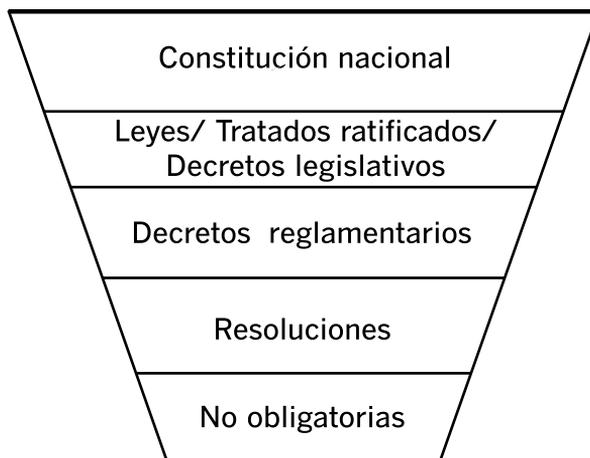
Las instituciones se encargan entonces de desarrollar los procedimientos necesarios para el ejercicio de los derechos que se le han conferido en los cuerpos jurídicos a los ciudadanos; esto requiere de mucho conocimiento especializado y la habilidad para definir procesos congruentes con la normativa primaria, aunque en algunas ocasiones, los funcionarios públicos sucumben a la tentación de tratar de corregir determinadas imprecisiones o redacciones oscuras contenidas en la ley, excediéndose en sus facultades para elaborar proyectos reglamentarios para someterlas a consideración del ejecutivo para su aprobación.

No hay que olvidar que la normativa debe guardar coherencia entre sí, respetando la jerarquía de la normativa, sobre lo cual se dispone de aportes conceptuales como los de Hans Kelsen, que ilustra de manera gráfica, el orden de prelación que deben tener las leyes y los principios que deberían respetarse para mantener cierta coherencia dentro de la estructura legal; caso contrario, cualquier conflicto resultante como resultado de un mal diseño, tendría que resolverse siguiendo el orden de jerarquía de la constitución, los tratados, las leyes, los reglamentos, las resoluciones de obligatorio cumplimiento y las circulares de cumplimiento no obligatorio.

Es más, en caso de presentarse alguna discordancia entre una ley y un reglamento, lo dispuesto en este último terminará considerándose, más temprano que tarde, inaplicable y tendrá que ser derogado, aunque mientras tanto, la administración pública deberá darle cumplimiento, ya que a diferencia de los jueces, carecen de la facultad legal para considerar inaplicable algún tipo de disposición, por más notoria que sea la contradicción. Es más, cuando la administración pública se percata de tales disonancias, está obligada a promover los cambios respectivos ante el ejecutivo, para restaurar la coherencia jurídica antes mencionada.

Cuando no se respeta dicha jerarquía, se compromete claramente el principio de legalidad y se introducen vicios al proceso de formación de ley, a nivel reglamentario muchas veces, ya que pueden promulgarse disposiciones que contradigan otros instrumentos legales de mayor jerarquía y se puede hasta invadir competencias reservadas a otros órganos de gobierno.

**Gráfico 6** Pirámide de kelsen



Según la pirámide de Kelsen, la estructura legal debe respetar cierto orden para asegurarse la legalidad, el balance entre poderes y conculcar de alguna manera, el abuso de autoridad y la arbitrariedad. Sin embargo, no es extraño encontrarse con reglamentos que, olvidándose de la ley que pretenden desarrollar, terminan reformándola por la vía reglamentaria, restringiendo el ejercicio de los derechos consignados en ella a favor de los usuarios u otorgando otros no considerados por el legislador. Las instituciones públicas deben limitarse a la aplicación de las disposiciones legales, a pesar que algunos de sus funcionarios llegaran a considerar inadecuados algunos de sus artículos y estuvieran dispuestos a darle una interpretación antojadiza a la normativa.<sup>47</sup>

No resulta inoficioso recalcar, nuevamente, que las instituciones sólo deben gestionar entonces, las políticas públicas promulgadas por los hacedores de política y brindarles su asistencia técnica para mejorar su efectividad en la solución de problemas colectivos, cuando éstos lo requieran o estén dispuestos a escucharlas para impulsar iniciativas de reforma, gracias a la experiencia lograda por la burocracia por el contacto cotidiano que tienen con los destinatarios de la política pública.

En ese mismo orden de ideas, muchas instituciones encargadas de administrar leyes especiales, se ven en la necesidad de precisar aun más las disposiciones reglamentarias, para lo cual disponen de las facultades para emitir instructivos, circulares u ordenanzas destinadas a la instrumentación de todo el cuerpo legal que se encuentra dentro de la esfera de su competencia. Además, las instituciones públicas que entregan bienes o servicios a los usuarios de las políticas que administran, deben estandarizar la forma en que interactúan con éstos, definiendo tiempos de respuesta, horarios de atención, formatos para el requerimiento de servicios, documentos que deben presentarle para procesarlos, infraestructura para atenderlos, registro de los sujetos atendidos o beneficiarios potenciales de las referidas políticas, etc.

Las leyes rara vez tienen un carácter de norma auto explicativa y las instituciones públicas buscan cómo empatar las leyes con las aspiraciones genuinas de los usuarios, a través de las facultades reguladoras que tienen muchas de ellas y del desarrollo de sistemas de soporte para transformar recursos presupuestarios en soluciones sociales apreciadas por la colectividad, en procura del bien común.

---

47 En la cultura de la administración pública existe un dicho que se refiere a esta mala práctica, que sugiere que al desconocido se le aplica la norma y al amigo, se le interpreta.

Por otro lado, la normativa primaria requiere de la existencia de las instituciones públicas para transformar categorías abstractas y positivas, en procesos convencionales para hacerlas efectivas.

También, al representar al Estado dichas organizaciones, sirven de instancias naturales para recibir denuncias sobre la calidad del servicio recibido, al discrepar con los términos pactados entre las personas; esto evita que los conflictos tengan que judicializarse indefectiblemente. Las instituciones operan entonces como centros para la conciliación de controversias resultantes de la interacción entre los sujetos.

Esto último evita que las relaciones entre los sujetos de derecho mencionados en la ley, se echen a perder por discrepancias transitorias y superables, registradas entre algunos de éstos. Estas facultades tienden a parecerse a la tutela de los derechos de la parte más débil de la relación en conflicto, pero sin dejar de actuar como tribunales administrativos de derecho, en contraposición a lo que sería un tribunal de conciencia.

Tomando de referencia lo siguiente, vale la pena analizar ahora cómo se alinean las políticas que deben orientar la actividad permanente de las instituciones públicas, con los recursos necesarios para expresarlas de manera corpórea en servicios externos a ser entregados a los destinatarios explícitos e implícitos de las políticas.

## **ALINEACIÓN PRESUPUESTARIA Y NECESIDADES COLECTIVAS**

Como ya se ha explicado antes y se verá con mayor detalle en el capítulo IV, el presupuesto de una institución debe responder a las actividades programadas para la implementación adecuada de las políticas públicas que debe administrar total o parcialmente, al menos.

En términos estrictos, esto supondría trabajar con presupuestos base cero, aunque en la realidad, en ninguna organización, pública o privada, esto es posible, ya que normalmente hay compromisos asumidos, que deben respetarse y las inversiones realizadas deben amortizarse durante períodos de tiempo superiores a un año plazo.

Sin embargo, en muchas instituciones públicas, se solía tomar el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior e incrementarlo en

un porcentaje preestablecido, como un recurso para fijar una cifra referencial que sirviera para reconstruir, a partir de ella, el presupuesto institucional, sin tomar en cuenta vincularlo necesariamente con los planes estratégicos y tácticos que se habían trazado en las instancias superiores.

En ese sentido, no existía mayor alineación entre las metas de gestión y los recursos presupuestarios asignados a cada centro de rendición de cuentas, aun cuando dichas asignaciones globales fueran suficientes como para alcanzarlas, siempre y cuando estuvieran adecuadamente distribuidas para ello; esto, aparte del hecho de que las acciones contenidas en los planes antes referidos, guardaran alguna coincidencia con las expectativas de sus usuarios y además, estuvieran dentro del campo de sus competencias.

De lograrse esta alineación entre asignaciones presupuestarias y expectativas razonables de los usuarios de las instituciones públicas, éstas gozarían de importantes niveles de legitimidad, ya que sus derechohabientes deberían sentirse relativamente satisfechos de que los recursos invertidos por la colectividad en su funcionamiento, están justificados porque son fuentes de creación de valor público.

En todo caso, vale la pena revisar rápidamente cómo se elabora el presupuesto, para identificar posibles instancias de participación social, para que el gobierno incorporara sus necesidades y aspiraciones comunes en su agenda estratégica y destinara los fondos necesarios a las instituciones encargadas de la administración de las políticas que ellos consideran prioritarias, para que la burocracia dispusiera de los medios materiales, organizaciones, humanos, tecnológicos y legales, para satisfacerlas.

Este concepto puede encontrarse claramente expresado en la Constitución, en su artículo 227, el cual dice: El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue convenientes para realizar los fines del Estado". No está de más resaltar que los fines del Estado no deben concebirse como etéreos, sino que deben ser fruto de las aspiraciones de los ciudadanos que eligieron a los gobernantes que le dan tangibilidad a la definición de Estado.

Se puede descomponer el proceso de presupuestación en varias etapas, desde la formulación hasta su liquidación, pasando naturalmente por su aprobación y ejecución. En cada una de estas etapas intervienen múltiples instituciones de todos los órganos del Estado, tanto central como descentralizado; esto último como destinatario de algunas transferencias corrientes, que deben hacerles desde el gobierno central a los respectivos gobiernos locales.

La elaboración del presupuesto comienza entonces con la estimación de los ingresos provenientes de la aplicación de las leyes vigentes, es decir, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, de la Ley del IVA, de la Ley de impuestos específicos al consumo de diversos productos, etc.

Estas estimaciones deben ajustarse lo más posible a la realidad, aunque, por su propia naturaleza, no puede esperarse que éste se cumpla exactamente; siempre quedarán cortas o se sobrepasarán. De hecho, la recaudación sobre la renta implica estimar cuáles serán la tasa de crecimiento de la economía y los niveles de precios vigentes durante el ejercicio fiscal, siendo ambas variables totalmente incontrolables en cualquier economía de mercado.

En forma paralela, en el marco del consejo de ministros se definen las prioridades estratégicas del gobierno, estableciendo entre otros aspectos: las políticas y orientaciones, la priorización de acciones nacionales y sectoriales, estimaciones de ingresos y del financiamiento, indicadores socioeconómicos relevantes, techos de gasto para cada institución, normas para estimar los ingresos y gastos, procedimientos para la elaboración de los presupuestos institucionales y cronograma de trabajo y designación de responsables.

Todo ello respetando los principios de división de responsabilidades, universalidad, equilibrio, unidad y claridad, temporal, así como apertura.

Con base en esos lineamientos generales, cada una de las instituciones financiadas -de alguna manera- con fondos públicos, elabora su presupuesto en función de los planes y programas que espera ejecutar, para luego enviarlo a la secretaría de finanzas que se encarga de integrarlo y, muchas veces, negociar cada uno de los requerimientos institucionales, para disponer de un sólo proyecto presupuestario, el cual se someterá a aprobación del órgano legislativo.

Este proyecto, cuando es recibido en el parlamento, se traslada para su discusión a la comisión correspondiente, en la cual se estudia y se escucha a cada uno de los responsables institucionales para que justifiquen sus requerimientos, en caso de que sus miembros así lo consideren conveniente; uno de los ministros que más frecuentemente se entrevista, es el encargado de la cartera de finanzas, el cual expone el contenido de proyecto integrado, con sus respectivas fuentes de financiamiento.

Cuando la comisión especial del presupuesto ha dado por agotadas las indagaciones sobre su contenido, pasa a votación del pleno, el cual deberá aprobarlo por mayoría simple cuando está equilibrado o mayoría calificada, cuando la brecha entre gastos e ingresos debe ser cerrada mediante endeudamiento.

Hasta que el presupuesto institucional es autorizado, la unidad ejecutora puede comenzar a asumir compromisos con terceros, lo cual no significa que automáticamente se genera una erogación, pero sí que hay una obligación que podría concretarse y debe provisionarse, hasta que los bienes o servicios sean recibidos efectivamente conforme fue contratado, de tal manera que ya se ha devengado el derecho a recibir el pago.

Como ya se señaló antes, una vez aprobado el presupuesto comenzará a ejecutarse desde cada una de las instituciones públicas, mediante transferencias trimestrales efectuadas desde la cartera de finanzas, según el programa de ejecución presentado por cada una de ellas en su oportunidad.

Una subejecución presupuestaria no debería ser motivo de alegría para el gobierno central, ya que haría suponer que los servicios públicos no se están entregando en la calidad, cantidad y oportunidad que estaban programados.

Finalmente, viene la liquidación, donde cada institución debe presentar sus estados de resultado y someterse a eventuales auditorías de cuentas, por parte de la entidad que haga las veces de contraloría de la república.

Este proceso se puede apreciar más fácilmente, mediante el siguiente diagrama de flujo, a manera de mapa.

Gráfico 7

## MAPA DEL PROCESO PRESUPUESTARIO



Como puede observarse, el ciclo presupuestario no se cierra con la liquidación, ya que ésta sirve de referencia para el próximo ejercicio, ya que como se mencionó al principio, que los presupuestos base cero no existen y muchas de las obligaciones devengadas en los anteriores, se vuelven recurrentes y constituyen un dato insoslayable para los siguientes ejercicios; es por eso que se ha graficado una flecha de la fase de liquidación hacia la de formulación, para simbolizar este tipo de situación.

En la medida en que los presupuestos institucionales respeten las prioridades señaladas por los hacedores de políticas, acerca de las prioridades y asignaciones de recursos públicos -a manera de restricciones financieras-, éstas podrán ejecutar adecuadamente sus estrategias y entregar a sus usuarios, los bienes y servicios consistentes con sus expectativas y sus respectivas competencias, legitimando así su existencia como institución; a no ser que los encargados de gestionarla, no hubieran interpretado correctamente, la razón de la creación de la organización, quiénes son los usuarios de las políticas, en qué consisten éstas y los derechos que se otorgaban a dichos ciudadanos, mediante las leyes en que quedaron recogidas las referidas políticas.

Debe hablarse, en todo caso, de la responsabilidad del Estado por el impacto y los efectos de la implementación de las políticas, a pesar de estar gestionadas por una decisión deliberada, por parte de terceros.

## RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS

Hablar de la responsabilidad del Estado en la gestión de las políticas públicas no es inoficioso, ni debería inducir a pensar que se trata de una verdad de Perogrullo, ya que resulta lógico afirmar que el Estado es el responsable de la gestión de dichas políticas.

No obstante, vale la pena destacar que en los últimos años, a nivel mundial se ha observado cómo algunas de estas políticas son gestionadas por medio de terceros, sean estos gestores empresas privadas, con o sin fines de lucro, así como órganos descentralizados (gobiernos locales); asimismo, este tipo de delegaciones de competencias han dado lugar a confusiones inclusive, en los paradigmas administrados por funcionarios públicos de alta jerarquía, que tienden a creer que, con la delegación de funciones, el Estado ha dejado de ser responsable de la calidad de los servicios públicos prestados y de los resultados registrados sobre las condiciones de vida del colectivo que era el destinatario original de la referida política.

Es por esta razón que debe destacarse que la privatización en la prestación de un servicio público, no lo degrada a la categoría de servicio privado; en ese mismo sentido, cabe señalar que los destinatarios de las referidas políticas tampoco han sido despojados de su calidad de derechohabientes, aunque ahora debe mediar algún tipo de pago -simbólico en algunos casos- en contrapartida a la percepción del servicio y que, además, pueda haberse organizado por ministerio de ley, una especie de industria en que participan varios operadores privados que “compiten” por atender a los usuarios y procuran conservar su fidelidad, de manera muy parecida a lo que suele observarse en industrias no reguladas por el Estado.

El sentido orientador de las políticas, de proveerles ininterrumpidamente a los ciudadanos, de ciertos bienes y servicios de carácter público, para los cuales no existían alternativas de mercado eficientes, no desaparece con la concesión que hace el Estado a terceros, suponiendo que operadores privados estarán en mejores condiciones para brindar un servicio más eficiente, con el consiguiente desplazamiento positivo de la frontera de bienestar de la población.

Tomando en consideración ese criterio de eficiencia, suele observarse cierta segmentación de la cadena de valor de los servicios públicos, en

subprocesos, quedándose siempre el Estado a cargo de la definición de cómo prestarlos, del control de su calidad, la evaluación de su desempeño y de la imposición de medidas correctivas.

Ahora bien, con la concesión de servicios públicos, incluyendo en algunos casos la venta de bienes colectivos, administrados anteriormente por el gobierno, se crean automáticamente nuevos beneficiarios indirectos de las políticas que se administraban antes a través de instituciones públicas, entre las cuales se encuentran naturalmente, las empresas concesionarias; sin embargo, son los usuarios originales quienes le siguen dando sentido a la política y por ende, a la actividad entregada, en administración, a entidades privadas.

Esto implica que el Estado siempre deberá evaluar los resultados de las políticas gestionadas a través de terceros, particularmente desde el punto de vista de la eficacia, ya que de la eficiencia se encargan los concesionarios que se lucran con su gestión; en otras palabras, se debería evaluar la capacidad mostrada por el nuevo ordenamiento institucional, para resolver la problemática que originó la promulgación de las políticas iniciales, es decir, debería tratar de medirse el impacto positivo logrado sobre las condiciones de vida de sus destinatarios, teniendo en cuenta además, la perspectiva de la solución a futuro; entendiendo por ésta, la sostenibilidad de los logros sobre las causas del problema.

Cuando un servicio público es prestado por una empresa del Estado, la relación que surge entre el consumidor y el operador durante la prestación, no coincide cabalmente con la registrada normalmente durante la prestación de un servicio privado, el cual se realiza indefectiblemente a cambio de un pago en dinero y donde se ve claramente, cómo el cliente incide directamente sobre la calidad del servicio, al repetir la compra más adelante o no.

En el caso de un servicio público, además de ser fruto de un compromiso político para resolver un problema común, ante el cual el mercado fue incapaz de hacerlo de manera eficiente, a pesar de ser satisfactor apreciado por la mayoría, el usuario no incide categóricamente sobre la calidad del servicio recibido.

Cuando los servicios públicos son prestados por terceros, su naturaleza continúa siendo pública y los destinatarios de la política,

conservan su calidad de derechohabientes, aunque para garantizar la prestación del servicio se recurra a instrumentos de mercado, como sería el cobro de tarifas.<sup>48</sup>

Cuando se privatiza este tipo de prestación, el Estado debe recurrir al control reglamentario de la calidad del servicio, aunque pierde algún control sobre ésta, ya que el operador privado, al actuar bajo la lógica del mercado, le transmite al servicio las mismas deficiencias que lo obligaron a promover una solución duradera al asunto problematizado; entendiendo como parte de estas deficiencias, la incapacidad mostrada, por el mercado, para resolver eficientemente un problema colectivo.

Es por ello que el Estado se reorganiza institucionalmente, creando entidades de regulación y fiscalización de servicios esenciales concesionados, para ejercer cierto control sobre las condiciones de prestación del servicio y exigirle a los operadores el reconocimiento correcto de los derechos de los usuarios, no sólo por su calidad de clientes, sino que por su condición de ciudadano.

Con las reformas administrativas del Estado observadas en muchos países, la ejecución de la política pública se vuelve más compleja, ya que parte de las actividades necesarias para hacerlo, caen fuera de su ámbito de control y las medidas correctivas tienden a ser *ex post*, de tal manera que los recursos disponibles para propiciar la “conformidad” en la entrega de los servicios, se circunscriben al área normativa y a la promoción de prácticas de buen gobierno corporativo por parte de los operadores, así como al diseño de medidas de alerta temprana, de control y fiscalización oportuna, las cuales giran en torno a la instauración de sistemas de gestión de riesgos operativos y al desarrollo de las capacidades sancionatorias del Estado, a fin de usarlas como mecanismos de disuasión frente a potenciales infractores y conductas lesivas a los intereses de los usuarios de las políticas.

Con este nuevo arreglo institucional para la administración de políticas a través de terceros, el Estado debe ser mucho más creativo para asegurarse de que éstas se implementan en los términos originalmente

---

48 Al reducir la categoría de derechohabiente al concepto convencional de cliente, se pueden comprometer los objetivos de las políticas públicas –resolver problemas colectivos–, ya que para obtener ciertos servicios públicos, el usuario tendría que pagar; así pueden quedar excluidos del servicio las personas que cuentan únicamente con las políticas públicas para resolver parte de sus problemas.

concebidos y ayudan a solucionar los problemas colectivos, es decir, el bien común; dado que ya no controla toda la cadena del proceso de prestación de los servicios, debe diseñar sistemas de incentivos y desincentivos, para lograr que los nuevos operadores directos, posiblemente empresas privadas, se comporten dentro de ciertos límites de tolerancia, para alinear los motivaciones de lucro con los intereses de los destinatarios de las políticas que administran mediante una concesión estatal.

Estas reformas suponen mayores desafíos para el Estado, porque se ve obligado a definir procedimientos de control efectivos de las operaciones de los prestadores directos del servicio, a fin de garantizar un suministro acorde con las condiciones de calidad definidos por Ley, particularmente cuando los proveedores confunden la naturaleza del servicio que administran, cuya dimensión supraeconómica exige de un claro compromiso para el aseguramiento de la calidad.

De no advertirse este cambio en la gestión pública, se corre el riesgo de suponer que el Estado se ha desligado “inconscientemente” de sus competencias en ciertos ámbitos y que lo que busca con estos procesos, es aligerar las responsabilidades que tiene ante el ciudadano, socavando de paso, la institucionalidad.

Claro está que dichas reformas han obligado, además, a cambiar la visión epistemológica de la responsabilidad del Estado de promover el bien común mediante la promoción de políticas públicas, ejecutándolas ahora en coordinación con entidades privadas, a manera de un ámbito organizacional ampliado, pero de carácter virtual.

Existen experiencias en la región, donde los gobiernos han procurado reforzar el compromiso por la calidad del servicio prestado -por privados-, mediante la suscripción de contratos, donde los concesionarios se obligan a prestar sus servicios bajo ciertas condiciones; caso contrario, se da por terminado el acuerdo de concesión sin responsabilidad para el Estado.

En todo caso, e independientemente de los medios utilizados por el Estado para gestionar políticas públicas, inclusive a través de terceros, en ningún momento puede desligarse de su responsabilidad por la calidad, la cantidad, la oportunidad y la continuidad en la prestación de los servicios públicos, ya que las diferentes versiones de reformas del Estado que se han observado a nivel mundial, simplemente han propendido hacia un nuevo arreglo institucional para la gestión de las políticas, no a la abrogación de las soluciones políticas a problemas colectivos.

## Capítulo IV

### Legitimidad de las instituciones públicas

Como se ha señalado en varias oportunidades en este libro, las instituciones públicas obtienen su legitimidad de los usuarios que sirven y quienes son destinatarios, de alguna manera, de las políticas públicas que se gestionan a través de ellas. Requiriéndose siempre que sus acciones estén alineadas con las aspiraciones de dichos usuarios y dentro del ámbito de sus competencias legales.

Estas instituciones deben gestionar dichas políticas -convertir los objetivos abstractos expresados en las leyes, en acciones concretas a favor de sus destinatarios para incidir positivamente sobre sus condiciones de vida- mediante la transformación eficiente de los recursos presupuestarios asignados, en productos externos apreciados por sus usuarios.

Dicho ejercicio no sería posible si las instituciones no contaran con una idea clara de cuál es su razón de ser (misión institucional), cómo esperan gradualmente en el tiempo (visión estratégica) y las acciones consistentes con ello (objetivos estratégicos). Esto contribuye significativamente al uso eficiente de los recursos públicos destinados al funcionamiento de las organizaciones públicas, así como a legitimar las políticas promovidas por el Estado por su medio.

En ese sentido, uno de los elementos centrales para la Nueva Gestión Pública, consiste en la elaboración de planes estratégicos para una sana administración de los recursos del colectivo. En el pasado reciente, existían diversas disonancias entre los objetivos perseguidos por las instituciones gubernamentales, según lo señalaban sus respectivas leyes de constitución y el trabajo realizado por sus miembros, lo cual delataba cierta ineficacia en el funcionamiento de dichas organizaciones.

Para las empresas privadas exitosas, resulta natural trabajar con alguna modalidad de planeamiento estratégico, ya que les sirve para definir las acciones que impulsarán durante un período de tiempo preciso, a fin de consolidar sus ventajas competitivas en la industria, orientar así todos sus esfuerzos en una sola dirección.

Sin embargo, hace algunas décadas atrás, las instituciones públicas no realizaban este tipo de tareas, a pesar de su importancia para alinear los recursos confiados para su administración, con las misiones que se les habían definido legalmente y los productos externos a entregar a los destinatarios de la política que justificó su creación.

En la actualidad, y debido al valor añadido generado por la definición de un plan de acción estratégico, las entidades públicas han venido adoptando este tipo de herramienta administrativa para elevar la eficacia en la consecución de objetivos, lográndolo al menor costo posible –eficiencia–; siendo por esta razón que, en las escuelas de administración pública, se han desarrollado diversas metodologías para coordinar acciones y recursos públicos, a efecto de mejorar la gestión gubernamental.

Esta labor puede resultar tediosa al principio, porque supone el abandono de los paradigmas de la gestión tradicional, donde la labor institucional reflejaba cierta inercia del pasado.

Ahora bien, para que tenga éxito la planeación estratégica en la promoción de cambios organizacionales, debe lograrse previamente un compromiso de sus dirigentes, quienes deben constituirse en verdaderos agentes de cambio; caso contrario, esta actividad puede resultar frustrante para los que participan en su diseño y terminar estigmatizándose como una mala herramienta de gestión.

La planeación permite que todos los miembros de la organización entiendan hacia dónde se están dirigiendo los esfuerzos de mejora, las acciones que deberán asumirse, las prioridades de éstas, los niveles de responsabilidad que tiene cada uno de ellos para el éxito de la misión institucional, los medios que se utilizarán para evaluar su desempeño, el calendario de ejecución del plan, los proyectos estratégicos que se llevarán a cabo como parte del esfuerzo y cómo se traducirá todo esto, en mejoras sustantivas para la prestación de servicios al colectivo imaginario que deben atender.

Este componente es fundamental para una buena gestión pública, ya que permite coordinar mejor los recursos institucionales y ponerlos en acción para alcanzar objetivos claves para la sociedad, a través de la consecución gradual, pero consistente, de metas cuantificables de corto plazo.

La experiencia moderna demuestra que la mayoría de líderes enfrentan una fuerte resistencia cultural a sus planes de mejora y en ciertas ocasiones, no se alcanzan completamente por la falta de coordinación entre los recursos internos disponibles, por la falta de prioridades o duplicidades de mando, en fin, por la falta de un plan que guíe el trabajo de la organización e identifique además, las responsabilidades de cada uno de sus miembros, con lo cual se pretende alinear correctamente la gestión con la misión institucional y aspiraciones de los usuarios.

Dado que existe una relación directa entre gestión de las políticas públicas, uso de los recursos presupuestarios, disposición de los recursos de las organizaciones públicas para la generación de valor público, con la satisfacción ciudadana, la legitimidad de la administración pública y de las políticas promovidas por el Estado; quedando vinculado todo esto dentro de un plan estratégico integral bien elaborado, se analizarán los aspectos principales de esta técnica para organizaciones no lucrativas.

## **PLANEACIÓN ESTRATÉGICA**

Con el paso del tiempo, la planeación estratégica se ha ido consolidando como parte de las herramientas administrativas de un buen gobierno corporativo, indistintamente de que se trate del gobierno que define las reglas de funcionamiento, de asignación de recursos, responsabilidades y derechos en una empresa lucrativa o en una organización pública o de interés social, y que se encarga a la vez de la toma de decisiones sobre las actividades por desarrollar para alcanzar los objetivos institucionales.<sup>49</sup>

---

49 Durante muchos tiempo, “Planeamiento Estratégico” y “Planificación a Largo Plazo” se consideraron como sinónimos. La realidad, a nivel mundial, demuestra que la Planificación a Largo Plazo se practicó casi siempre como una simple extrapolación del pasado, generando simples provisiones basadas en tendencias. En el ambiente actual, tal práctica representa un viaje seguro hacia el fracaso.

El Planeamiento Estratégico es un proceso que en la práctica debe mantener unido al gobierno corporativo para traducir la misión, visión y estrategia en resultados tangibles. Así permite ahorrar el valioso tiempo administrativo, reducir los conflictos y fomentar la participación y compromiso con los esfuerzos requeridos para hacer realidad el futuro que desea.

Como parte del enfoque de gestión pública moderna, las instituciones gubernamentales han tomado prestadas las herramientas de gestión privada para alinear las misiones que le han sido trasladadas por delegación en sus respectivas leyes orgánicas, la visión estratégica de sus autoridades y los objetivos estratégicos para llevarlos a la práctica, en consonancia con las expectativas de sus usuarios (clientes externos).

Gracias a esta herramienta, los encargados de las instituciones estatales han sido capaces de movilizar todos los recursos internos hacia la consecución de dichos objetivos, partiendo de la premisa que su existencia sólo se justifica por el servicio que le presta a sus usuarios; al extrapolar el ejercicio anterior, parece fácil alinear los esfuerzos de cada uno de sus centros de rendición de cuentas de la institución, a pesar que la relación entre ellos se reduce, muchas veces, a una vinculación de clientes y proveedores internos, pero la existencia de cada uno de ellos se justifica por el servicio que le prestan a los otros; para que éstos presten, a su vez, un servicio de valor agregado al usuario.

La calidad de los productos externos prestados a los usuarios depende, entonces, de la calidad con que se atiende a los clientes internos de la organización, ya que la calidad percibida por los usuarios recae sobre la percepción que tienen sobre la institución en su conjunto, no sólo sobre el servicio que se encuentra al final de la cadena de valor de la entidad.

En ese sentido, para comenzar a estudiar la planeación estratégica como herramienta, vale la pena señalar que existen muchas técnicas para planificar cómo organizar los recursos disponibles para alcanzar, razonablemente, los objetivos estratégicos trazados, entendiendo claramente que dicho ejercicio corresponde a un proceso de aprendizaje organizacional, que se va afinando a lo largo del tiempo y gracias a la práctica constante; mediante este esfuerzo se transforman en acciones operativas, la visión estratégica de las personas encargadas de dirigir las corporaciones. Lo relevante de este ejercicio es la capacidad desarrollada mediante este proceso de aprendizaje institucional, para tomar decisiones ante diversos escenarios, manteniendo como norte de dirección un pequeño número de objetivos estratégicos.

Algunas de las metodologías utilizadas para el planeamiento estratégico datan de la década del 50, del siglo recién pasado y se siguen utilizando hasta la fecha, para la determinación de los elementos diferenciadores de las organizaciones (habilidades distintivas), que constituyen un aporte de la escuela de Harvard o enfoque clásico, cuyo énfasis gira en torno al uso de los recursos humanos, materiales y tecnológicos, de manera consistente, coherentes y ordenados en

el tiempo, para alcanzar metas futuras, concretamente las definidas por el directorio para mejorar la competitividad de las organizaciones. También se cuenta con los aportes de estrategia empresarial centrada en las fuerzas competitivas y la cadena de valor de PORTER, sobre lo cual algo se ha mencionado en su momento.

Otro enfoque de la escuela de Harvard es conocida por la expresión de FODA, que consiste en la evaluación del entorno externo e interno y la definición de estrategias, que hagan frente a las amenazas de mayor impacto y probabilidad de ocurrencia, mediante la explotación de las fortalezas relativas de la organización, respecto a la industria y la atenuación de las debilidades relativas de la organización, con el fin de posicionarse mejor en el mercado para alcanzar sus metas de largo plazo.

Otros aportes para el desarrollo de la herramienta de planeación estratégica fue realizado por el Grupo de Consultores de Boston (Boston Consulting Group) y está orientado a estrategias para portafolios de empresas (conglomerados) o grupos de productos estratégicos que pertenecen a una misma unidad de negocios; esta contribución incluye como parte de su enfoque, la figura del ciclo de vida de los productos y de las unidades de negocio. También la experiencia de las empresas japonesas ha brindado elementos de análisis para la planeación, basándose en el desarrollo de los recursos internos y el fortalecimiento de la estructura organizacional.

Sobre este último punto, existen también algunos planteamientos interesantes sobre la evolución de la estructura administrativa de las organizaciones, para adecuarlas a la transición a través de distintas etapas de complejidad, pasando de una organización típica de una sola unidad de negocio, a una de integración horizontal obligada a manejar estrategias para varias unidades estratégicas de negocios, es decir, divisional; para explorar luego nuevas modalidades de integración vertical, dependiendo del grado de expansión, para terminar finalmente con una estrategia de diversificación, que aproveche economías de escala, alcance y de servicios.

Es necesario tener presente que todos estos enfoques son complementarios y sus bondades deben ser evaluadas antes de utilizarlas en la construcción de mapas de motores de implementación, donde se recurre a la definición de indicadores de desempeño, como parte de un Cuadro de Mando Integral. Lo que hay que tener claro aquí es que, si las autoridades de una organización no definen de

manera adecuada, cuál es la dirección hacia donde quieren orientar los esfuerzos institucionales, dará lo mismo que se haga, el momento en que se haga, a quién se le asigna la tarea, etc.

Ahora bien, la mayoría de enfoques sobre planeamiento estratégico provienen de la escuela de negocios y no de la administración pública, lo cual no debería considerarse un obstáculo para mejorar la gestión de los recursos colectivos, aunque su uso requiere introducir algunos cambios sustantivos, ya que las empresas lucrativas lo utilizan como un recurso para mejorar su posicionamiento estratégico dentro de las industrias relevantes donde se desempeñan; mientras que las organizaciones no gubernamentales y del Estado, tienen objetivos estratégicos más abstractos y difíciles de medir.

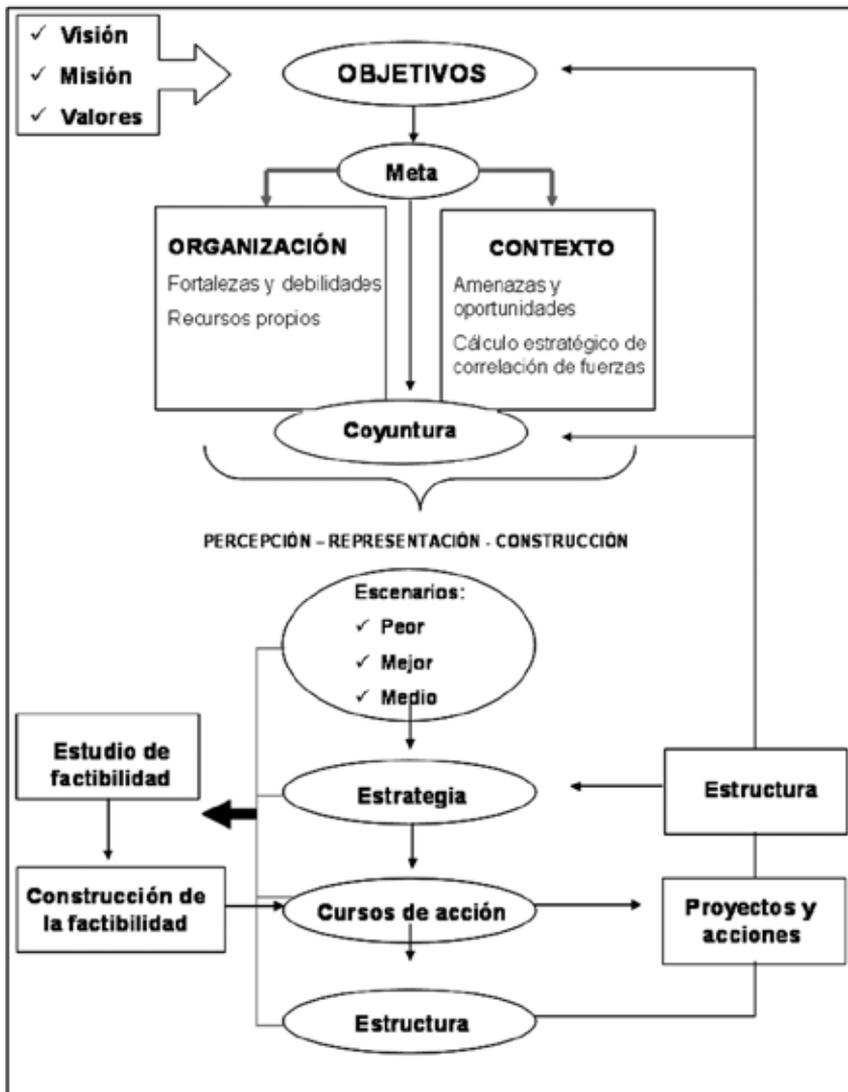
De hecho, su evaluación se parece un poco más a la aplicable a las empresas de servicios, dado que las expectativas de sus clientes dependen de percepciones individuales en diferentes puntos de contacto entre éstos y los proveedores del servicio, aunque dicha percepción adquiere una expresión material durante el intercambio, a través de un precio de mercado. Cabe resaltar aquí, que existen muchos elementos en común entre la planeación estratégica para una empresa privada y otra sin fines de lucro, como sería el caso de las organizaciones públicas.

Una de las diferencias sustantivas entre ambos tipos de entidades, es que la misión institucional, en el caso de las instituciones del Estado, aparecen como facultades delegadas a través de sus respectivas leyes constitutivas, decretos especiales o algún tipo de convenio; el grado de claridad con que aparecen expresadas en el corpus legal que las rige, puede variar; sin embargo, una de las tareas fundamentales de los encargados de su gestión consiste en tomarlas como marco referencial, no sólo por el principio de legalidad que debe predominar en la esfera pública de actuación, sino para evitar difuminar los esfuerzos hacia áreas de competencias ajenas a las que les marca la ley.

En el caso de las empresas privadas, son los directores los que se encargan de definir la misión y, además, de segmentar los mercados que van a servir, las industrias en que van a incursionar y los productos con los que van a competir. Por otro lado, las empresas públicas tienen relativamente claro cuáles son los usuarios que debe atender y el tipo de productos que debe entregar, ya que su razón de ser proviene efectivamente de la gestión de políticas destinadas a resolver o paliar, al menos, los problemas carenciales que enfrentan determinados colectivos imaginarios; estos aspectos también se encuentran en las leyes especiales de las industrias reguladas por el Estado o en la

Constitución de la República, cuando se habla del ámbito de competencia de una cartera de Estado. Aunque estos dos últimos elementos aparecen menos claros en muchas leyes, es decir, la identificación de los usuarios como sujetos a una ley determinada o los servicios que se les deben prestar y que están recogidos, de alguna manera, en las facultades asignadas a las instituciones que gestionan las políticas.

Gráfico 8



Como puede apreciarse, la misión de las instituciones públicas y su segmento blanco constituyen un dato<sup>50</sup> y la tarea principal consiste en leer entre líneas quiénes forman parte de dicho segmento, lo cual no resulta fácil a veces, ya que los beneficiarios directos o indirectos tienden a confundirse con los usuarios; esto suele suceder por el grado de organización que tienen dichos beneficiarios y el poder económico que detentan. Es más, esta declaración de propósito y destino de los esfuerzos institucionales corresponde al famoso principio de legalidad que sirve de criba para evaluar los actos administrativos de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

A manera de ejemplo, puede considerarse la prestación de servicios de energía eléctrica a través de terceros, donde la política original pretendía suministrar el servicio de manera eficiente, ininterrumpidamente y a precios razonables a la población en general, aspiraciones que se podrían ver comprometidas por los intereses de los operadores a quienes se les ha concesionado el servicio, que terminan siendo los principales beneficiarios de la política, a pesar de que ellos deberían ser únicamente los operadores del sistema, promovidos por las políticas públicas.

Antes de continuar avanzando en el desarrollo del capítulo, es necesario tener presente el papel desempeñado por la Misión como parte de todo ejercicio de gestión; ésta sirve como una guía interna para la toma de decisiones importantes y para que se ponga a prueba la compatibilidad de los proyectos y actividades emprendidas; mientras que, desde un punto de vista externo, la misión representa una plataforma de comunicaciones hacia grupos prioritarios, especialmente para la población beneficiaria de los proyectos o actividades de la organización y otras entidades con las cuales se mantienen relaciones funcionales.

Cuando se define correctamente la Misión institucional, resulta más fácil mantener la consistencia y claridad del propósito a nivel organizacional; brinda un marco de referencia para la toma de decisiones importantes

---

50 La misión está constituida por los propósitos esenciales, de largo plazo, de las organizaciones; las instituciones tienen generalmente formulada su misión en la escritura o documento de constitución, bajo el nombre de “fin” u “objetivo social”, lo que en el sector público generalmente forma parte de su ley de creación.

La misión o propósito esencial de las entidades se concreta en una visión de la empresa con objetivos de largo plazo, que lleva a planes anuales o quinquenales, al desarrollo de indicadores de éxito por los resultados obtenidos e indicadores de avance estratégico, cuando su concreción requiere del trabajo continuado durante varios ejercicios fiscales.

por parte del gobierno corporativo, así como en todas las unidades funcionales de la organización; ayuda a unificar el compromiso de los miembros de la entidad gracias a una estrategia de comunicación clara de la razón de ser de la institución; además de convocar la comprensión y apoyo de entidades y personas externas importantes para el éxito de los proyectos de la organización. Con esta declaración explícita de Misión, aunque no de carácter limitativo en el tiempo, realidad cambiante y necesidades políticas, resulta inoficioso interrogarse sobre la esencia de las organizaciones estatales, lo cual constituye un ejercicio fundamental para la dirección de las empresas privadas. Por lo anterior, puede prescindirse de una evaluación rigurosa de las siguientes interrogantes.

<b>MISIÓN: PREGUNTAS CLAVES</b>	
¿Quiénes son?	Identidad y reconocimiento legal que otorga legitimidad a la acción.
¿Qué buscan?	Las funciones principales de la organización. Cambios fundamentales que se desean lograr en el medio en que se trabaja. Razón de ser de la organización.
¿Por qué lo hacen?	Valores, principios y motivaciones de orden moral, religioso, político, social y cultural.
¿Para quién trabajan?	Sectores sociales hacia los cuales se orientan, principalmente, los esfuerzos.

Puede apreciarse fácilmente, que las preguntas que normalmente se hace una corporación lucrativa, pretende definir su esencia distintiva, identificar la fuente de su legitimidad, los sectores sociales con quienes interactúa la organización y en qué términos lo hace; mientras que en el caso de la burocracia estatal, estos parámetros ya han sido consignados en algún instrumento jurídico, definiendo el propósito de existencia, los actores sociales con que interactuarán, el origen de su financiamiento y la probidad con que deben usar los recursos colectivos.<sup>51</sup>

51 Todo esto exige el desarrollo de cierta capacidad analítica y sentido común, ya que un liderazgo fuerte pero más orientado hacia la misión institucional en este tipo de organizaciones, puede diluir sus esfuerzos y dificultar el logro de los objetivos y beneficios esperados con que fueron creadas.

Al regresar al gráfico 8, se puede apreciar claramente que una vez identificada la Misión y acordada la Visión estratégica para un período de tiempo determinado, se deben trazar objetivos estratégicos que, por regla general, tienden a ser imprecisos en detalles e indefinidos, en cuanto al tiempo, que sirven de guía para la fijación de metas, que desarrollan prácticamente los objetivos en ambas dimensiones señaladas (detalles y tiempos), tomando en consideración el entorno relevante de la organización (amenazas y oportunidades) y su capacidad operativa interna (debilidades y fortalezas).

Del uso estratégico que se haga de los recursos disponibles para la organización, de la forma en que se administren los riesgos y exploten sus fortalezas, dependerá la consecución de los objetivos organizacionales, para lo cual resulta saludable el manejo de distintos escenarios ambientales, ante los cuales la dirección tendrá que tomar decisiones apropiadas para sortear los obstáculos que la alejan de sus metas en cada uno de los escenarios estudiados.

Habiendo descrito rápidamente el sentido del diagrama presentado anteriormente, sobre los elementos que deben considerarse para la formulación de un plan estratégico convencional, resulta conveniente mencionar que la estrategia en sí, consiste en un el conjunto de acciones diseñadas para adaptarse al medio y lograr los objetivos institucionales, aprovechando para ello las oportunidades del entorno y las habilidades distintivas de la organización; pudiendo definirse también el planeamiento estratégico, como el proceso seguido para determinar la dirección que se desea tomar para conseguir sus objetivos de mediano y largo plazo.

En el caso de las empresas públicas, los objetivos de largo plazo se desprenden de la lectura de las leyes especiales que regulan determinada actividades económicas y de aquellas promulgadas para delegar, condicionalmente, parte de las facultades de control del Estado, sobre la administración pública.

La ciencia de la gestión de políticas públicas consiste entonces, en lograr la mayor coincidencia posible entre la misión, el propósito evolutivo de las políticas administradas, la asignación de los recursos institucionales y competencias legales, con las aspiraciones de los usuarios de política, de manera sostenible y al menor costo posible; en fin, en la administración eficiente de los recursos disponibles para lograr los objetivos institucionales.

Es necesario enfatizar que la gestión pública no se reduce al simple hecho de ejecutar el presupuesto que le ha sido asignado para su funcionamiento, sino que destinarlo a la satisfacción de las expectativas de los usuarios. Esto es lo más complejo de este tipo de gestión, ya que la determinación precisa de tales expectativas se vuelve huida en muchas ocasiones, especialmente cuando son estrechos los espacios públicos para la expresión de la opinión ciudadana o se carece de la capacidad institucional para ser retroalimentada sobre el impacto externo de su gestión.

Es por esa razón que el planeamiento estratégico constituye una de las herramientas ideales para la alineación de estos componentes y justifica la atención renovada que ha recibido esta herramienta, dentro de los programas de administración pública, porque contribuye a lograr el equilibrio entre el uso de los recursos públicos y las expectativas de los usuarios.

La concepción tradicional sobre la gestión pública, giraba, más que todo sobre la capacidad de ejecutar el presupuesto y los exámenes del desempeño de las entidades estatales, por parte de las instancias contraloras del Estado, estaban más orientadas al control financiero, al cumplimiento legal y evitar el despilfarro de los recursos públicos; es decir, su evaluación tenía cierto sesgo hacia lo financiero y menos, a la verdadera capacidad operativa de las instituciones, entendiéndose por esto, esa labor de conciliar metas, objetivos y las expectativas de los usuarios, con el uso racional de los recursos presupuestarios.

En muchos países del área, la superación de este enfoque restringido del desempeño del sector público, es una tarea pendiente, aunque con el paso del tiempo se han ampliado los alcances de este tipo de auditorías.<sup>52</sup>

Con base en lo expuesto en las últimas páginas de este apartado, debería quedar claro que el aspecto crítico bajo el ámbito de control de las autoridades de una institución pública, gira en torno a la visión estratégica que les impone a los esfuerzos de la organización ya que, a partir de una realidad percibida por ésta, acerca del estado en que se encuentra en el momento presente, tendrá que definir dónde desea

---

52 En la actualidad se ejecutan auditorías de gestión, pero los encargados de hacerlas carecen de la formación para efectuarlas de manera correcta, ya que para hacer un buen trabajo en este campo requiere formación especializada, sistemática y con un acompañamiento adecuado al principio. No se puede improvisar en este tipo de evaluaciones de gestión.

ubicarse a mediano plazo y trazar un plan de acción coherente y congruente con el entorno externo a la entidad y sus capacidades estratégicas.

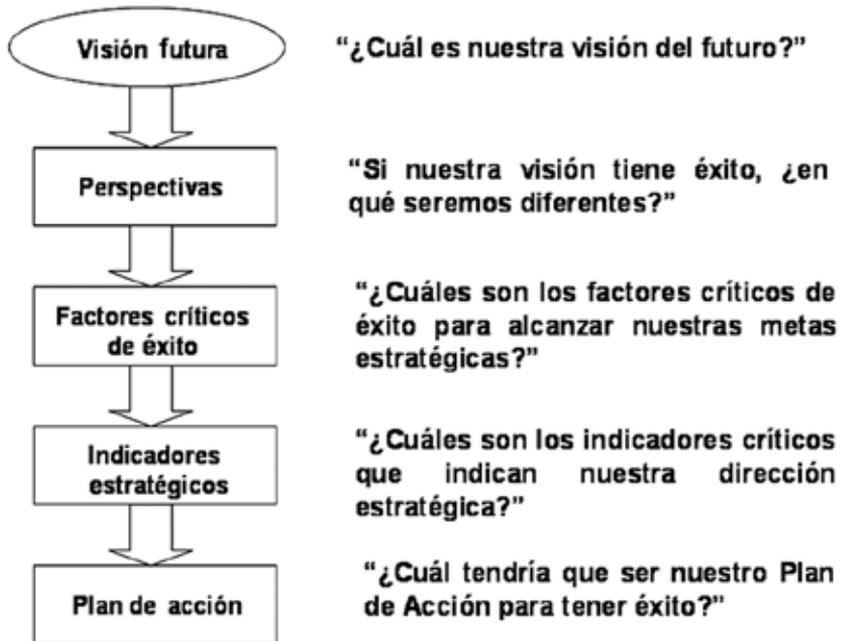
<b>VISIÓN: PREGUNTAS CLAVES</b>	
¿Cuál es la imagen deseada?	¿Cómo se ve la población con que se trabaja? Es decir, cuál es la situación futura deseada para los usuarios y beneficiarios de la organización.
¿Cómo será la organización en el futuro?	¿Cómo se ve el futuro? Es decir, cuál será la posición futura de la organización en relación al mercado o industria.
¿Qué se hará en el futuro?	¿Qué se desea hacer en el futuro? Cuáles son las contribuciones distintivas, que se desea hacer en el futuro y cuáles son los principales proyectos o actividades que se desea desarrollar.

Del interrogatorio anterior se deduce que la visión demanda cierta inspiración de los encargados de las instituciones públicas (imaginación) para leer el estado en que se encuentra la organización y proyectarla de manera activa, hacia el futuro para mejorar el grado de satisfacción de los usuarios y beneficiarios de las políticas públicas que les corresponde administrar.

Pretendiendo con ello un mejor posicionamiento estratégico ante dicha población, la cual, desde el punto de vista de la nueva gestión pública, se denomina legitimidad de su desempeño y de la forma en que están utilizando recursos colectivos para atender necesidades comunes. Esta actuación tendrá que enmarcarse en todo caso, en el campo de actuación que le señala la ley.

A partir de la visión futura asumida por la dirección de la institución y teniendo claro quiénes son sus usuarios naturales –aparecen de alguna manera mencionados en el corpus legal-, así como el grado en que le están satisfaciendo sus expectativas en el marco de las competencias que le han sido delegadas, tendrá que establecer un plan de acciones operativas coherentes para continuar con ese desempeño o mejorarlo, dependiendo del caso, siguiendo la ruta mostrada en el siguiente gráfico.

**Gráfico 9**



En las empresas del Estado, la definición de su propósito especial en la sociedad, en la gran mayoría de casos, constituye un simple dato para los encargados de gestionarlas, ya que carecen de las competencias legales para ello; de tal manera que su esfuerzo principal corresponde a la determinación de la visión estratégica, para abonar con el propósito orientador que es la misión institucional, poniendo en perspectiva, como se abordará con algún detalle más adelante.

Al explotar apropiadamente las habilidades distintivas de la organización, les debería quedar claro a sus usuarios y al resto de instituciones que comparten con ellas el ámbito organizacional para la gestión de políticas comunes, cuáles son efectivamente sus competencias, reduciéndose así las zonas grises que suelen observarse entre las actividades realizadas, a veces inclusive hasta en sentido opuesto, para enfrentar diversas manifestaciones de un problema complejo.

Esto último requiere que las organizaciones identifiquen cuáles son los factores claves de éxito en la “industria donde operan”.<sup>53</sup> Esta aseveración derivada del diagrama anterior, también es válida para las entidades públicas, a pesar que muchas de éstas carecen de rival y las diferencias que surgen al delimitar ciertas competencias para atender ciertas situaciones, están relacionadas con problemas temporales de liderazgo o conflictos incontrolados en el sector público.

Tal situación aflora regularmente en distintos momentos, ya que las funciones delegadas a las instituciones pueden desactualizarse con el tiempo, ante la evolución de las problemáticas que originaron las políticas públicas que se administran a través de ellas; este fenómeno no amerita ninguna calificación valorativa, pero sí un comentario constructivo: cuando las competencias de las instituciones dejan lugar a dudas y algunos problemas colectivos pueden descuidarse por ello, es necesario promover convenios de entendimiento entre las instituciones aglutinadas en el mismo ámbito de actuación, para definir las obligaciones de cada una, en beneficio de la ciudadanía, la racionalidad del uso de los recursos públicos, la gobernabilidad, la legalidad y la seguridad jurídica.

Sobre este tema relacionado con la coordinación interinstitucional entre entidades de un mismo ámbito organizacional “imaginario” se regresará, con algún detalle, más adelante cuando se aborde la importancia que tiene la evaluación del desempeño de las organizaciones y proyectos públicos, en el marco de la Nueva Gestión Pública.

Cuando se tengan claros los atributos deseados por los usuarios, deben evaluarse las habilidades internas para cumplirlos y dado que existe una diferencia natural entre la calidad percibida y la calidad ofrecida, a juicio del proveedor, es necesario definir indicadores para darle seguimiento al logro alcanzado para satisfacer dichos atributos y con ello, las expectativas de los clientes.

---

53 Una vez que la organización ha definido su misión y su visión, la pregunta inmediata que hay que hacerse es: ¿Qué resulta imprescindible para cumplir con su objeto social? La empresa debe conocer qué necesidad espera satisfacer el público objetivo que atiende, qué valora y qué no, es decir, tiene que identificar cuáles son los factores claves de éxito para la industria donde pertenece.

Conociendo los factores claves para el éxito, la organización puede dirigir sus acciones hacia ellos, a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades de sus clientes y con ello, potenciar los rasgos distintivos que posee sobre la competencia, buscando así una mayor lealtad por parte de los consumidores y reduciendo, simultáneamente, la amenaza de productos o servicios sustitutos.

El fracaso de muchas empresas privadas proviene, efectivamente, de la discrepancia en la percepción de la calidad de lo vendido, entre los consumidores y los proveedores, quienes creen estar entregando un producto con ciertos atributos apreciados por los clientes, mientras que éstos esperan otra cosa. Simultáneamente, aunque en el diagrama anterior aparece como una secuencia de pasos sucesivos, se debe diseñar un plan de acción, que permita alinear los factores claves de éxito y las habilidades distintivas de las organizaciones, teniendo como telón de fondo los objetivos estratégicos trazados, para materializarlos con el paso del tiempo. Esto supone la elaboración y ejecución de planes operativos, sobre lo cual se hablará más adelante.

No obstante, se hablará sobre el contenido de un plan estratégico, es necesario, primero, decir que un plan operativo representa un programa concreto de acciones de corto plazo, que se desprende del plan de largo plazo de la organización y contiene todos los elementos -objetivo, estrategia, meta y acción- que permiten la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas y objetivos de un proyecto específico. Adicionalmente, los programas operativos se confeccionan en términos de unidades físicas de producto final o volumen de trabajo, cuando la oferta está supeditada fuertemente a la demanda del servicio y la brecha entre éstas no se amortigua mediante la acumulación de inventarios o cuando se trabaja con procesos continuos de producción. Calculando los costos sobre los resultados esperados y distribuyendo los recursos financieros necesarios por partidas, según el objeto predefinido del gasto.

Ahora bien, vale la pena adelantar aquí que existe mucha coincidencia académica sobre la naturaleza de un plan en términos estrictos, concibiéndolo como un ejercicio de toma de decisiones anticipadas, destinadas a reducir la incertidumbre sobre el futuro desempeño de la organización, así como las sorpresas, sirviendo como una guía para la organización de acciones conducentes a una situación deseada, gracias a la instrumentación reflexiva de medios.

Dicho acto adelanta hipotéticamente así, la imagen sobre el futuro y las posibles respuestas a diversos eventos probables, la compara con el porvenir deseado y encara a la institución, con la elaboración de escenarios y acciones para satisfacer determinada intencionalidad. Es por esto que la noción de plan presupone un conjunto de conceptos tales como: previsión, organización, coordinación de esfuerzos, control de acciones y valoración de resultados.

Por otro lado, cabe recordar lo señalado en este mismo apartado, en el sentido de que la leyes constitutivas y las especiales que regulan determinadas actividades en particular, identifican a los actores involucrados en el funcionamiento de ésta o que se consideran de alguna forma, como sujetos de derechos y obligaciones en dicha normativa e inclusive, hasta de vigilancia y control por parte de un institución pública.

Sin embargo, en más de alguna ocasión dicha identificación es bastante general y agregada, de tal manera que se hace referencia a conjuntos de actores, como si se tratara de colectivos imaginarios con intereses y motivaciones comunes, aunque al interior de la mayoría de éstos, existen diferentes agrupaciones con algún grado de legitimidad, que obligan a las instituciones públicas a realizar una especie de segmentación entre sus usuarios y beneficiarios directos e indirectos, para diseñar una estrategia de comunicación particular para cada uno de ellos y para satisfacer razonablemente las expectativas de derecho de todos.

Esto exige que las acciones emprendidas para gestionar las políticas públicas bajo su área de influencia y control, sean distintas en función del tipo de usuario atendido, porque si bien es cierto que los servicios esperados comparten características comunes, independientemente de su destinatario, es lógico pensar que cada segmento poblacional tendrá sus diferencias; esto deberá tomarse en cuenta al momento del diseño del plan operativo de la organización, ya que habrá necesidad de introducirles pequeñas modificaciones, en algunos casos, a servicios genéricos, para llegar a poblaciones específicas con características distintivas. Esto no es exclusivo entonces, de las empresas con fines de lucro.

Es por ello que, a diferencia de los ejercicios de planeamiento estratégico propios del sector privado, en el caso de los referidos a las instituciones públicas, es normal encontrar matrices de transición entre los actores con los cuales se mantienen regularmente relaciones de trabajo, con acciones estratégicas y operativas, así como la identificación de productos externos destinados a usuarios y beneficiarios de las políticas públicas administradas.

Este sí es un cambio sustancial con respecto al planeamiento estratégico convencional, aplicable a cualquier corporación lucrativa, cuyas perspectivas están alineadas a indicadores de crecimiento,

diversificación de mercados y productos o tasas de ganancia, las cuales constituyen una expresión agregada del cumplimiento razonable de sus metas de gestión; mientras en el caso de las instituciones públicas, será necesario evaluar el grado de satisfacción de cada uno de los actores sociales con que se trabaja, así como la naturaleza duradera de los efectos de las actividades estratégicas desarrolladas, además del impacto inmediato que se espera con su implementación.

Sin embargo, al igual que las corporaciones privadas, las instituciones públicas deben evaluar su entorno y sus capacidades internas para el diseño de su plan, para lo cual resulta útil hacer un diagnóstico con una de las herramientas más conocidas en este ámbito como es la matriz FODA.

La idea central consiste en identificar las amenazas y oportunidades, ordenarlas en función de su impacto y probabilidad de ocurrencia, así como en las fortalezas y debilidades objetivas de la organización para conculcar las primeras y aprovechar adecuadamente las segundas.

Una vez identificadas las amenazas y oportunidades que, por su impacto y probabilidad de ocurrencia ameritan considerarse al elaborar el plan estratégico, gracias al desarrollo de una jornada de lluvia de ideas analíticas, será necesario cruzar cada una de ellas con las debilidades y fortalezas para el diseño de las acciones estratégicas en sí. Esto dará lugar a una matriz de cuatro cuadrantes (FO, DO, FA y DA), como la que se presenta a continuación únicamente a manera de ejemplo.

<b>MATRIZ FODA: DIAGNÓSTICO</b>		
Dejar siempre vacía	FORTALEZAS - F	DEBILIDADES - D
	Anotar las fortalezas	Anotar las debilidades
OPORTUNIDADES - O	ESTRATEGIA - FO	ESTRATEGIA - DO
Anotar las oportunidades	Usar las fortalezas para aprovechar las oportunidades	Superar las debilidades aprovechando las oportunidades
AMENAZAS - A	ESTRATEGIA - FA	ESTRATEGIA - DA
Anotar las amenazas	Usar las fortalezas para evitar las amenazas	Reducir las debilidades y evitar las amenazas

Deben hacerse algunas aclaraciones al regresar a ciertas diferencias destacadas antes, entre las empresas lucrativas y las instituciones públicas, ya que se han presentado varias ideas que podrían dar lugar a confusiones; una de ellas fue el señalamiento acerca de que las empresas lucrativas segmentan el mercado para optimizar sus estrategias de negocio, por un lado; mientras que se hacía posteriormente la diferenciación que la perspectiva financiera de éstas les permite utilizar indicadores de desempeño genéricos, en tanto que las instituciones públicas deben disponer de una batería de indicadores capaces de medir el impacto de las acciones estratégicas, por cada uno de los actores con que interactúan.

Esto último es así, porque las entidades estatales deben medir el impacto que tienen sus acciones, en términos de impactos de corto plazo y efectos duraderos, sobre las condiciones situacionales de cada uno de los actores, en contraposición a cada una de las funciones que le han sido delegadas por el ejecutivo en una determinada área de influencia.

Es normal que las instituciones dispongan de funciones reguladoras y fiscalizadoras en una industria; en tal sentido, para cumplir con ésta, las entidades estatales tendrán que ejercer una estrecha vigilancia sobre los operadores del sistema, mediante el auxilio de actividades de contraloría al trabajo realizado por éstos.

Además, tienen que garantizar que los usuarios de las políticas reciban los bienes o servicios ofrecidos, mediante el desarrollo de campañas educativas que abonen al interés del Estado de convertir a los usuarios en parte del sistema global de control de la industria, gracias al conocimiento logrado sobre los derechos que les asisten, la asesoría que se les pueda dar para el reconocimiento de sus derechos y las instancias a las cuales pueden acudir para hacerlos valer por la vía administrativa y judicial, de ser necesario.

Las instituciones pueden disponer inclusive de facultades reglamentarias, de tal suerte que terminen emitiendo procedimientos vinculantes a favor de los operadores, de tal manera que contribuyan con los encargados del control de la calidad de la industria, por lo que tendrían que aprobar normas de carácter general, para evitar que los servicios públicos se presten bajo esquemas "sui géneris" en perjuicio de los derechos consignados en las leyes, a favor de los destinatarios de las políticas públicas.

Por regla general, una de las labores encomendadas a las instituciones públicas consiste en la divulgación de los derechos de los usuarios de los servicios y la conveniencia de racionalizar su consumo o de una demanda responsable de éstos, a fin de promover una cultura de exigencia del respecto de éstos y de convertirlos en actores activos del buen funcionamiento de los sistemas creados para su provisión.

Muchas veces, también constituyen una instancia para la evacuación de consultas y denuncias por la calidad deficiente percibida del servicio suministrado, las fallas en su provisión, la falta del servicio o de las tarifas cobradas por los operadores.

Al ejecutarse esas facultades, las instituciones interactúan con distintos sectores, algunos más importantes que otros para la organización, ya sea por su importancia económica, la naturaleza prioritaria que tienen dentro de la agenda del gobierno, por el control que tengan sobre recursos estratégicos o cualquier otra razón; en función de esa importancia relativa, las organizaciones gubernamentales ordenan las actividades que van a desarrollar, procurando atender prioritariamente aquellos actores con mayor capacidad de convocatoria.

Dicha situación es así en cualquier realidad social; sin embargo, cuando se está ante la presencia de gobiernos de tipo patrimonialista, la administración pública puede verse capturada por grupos de interés en particular.

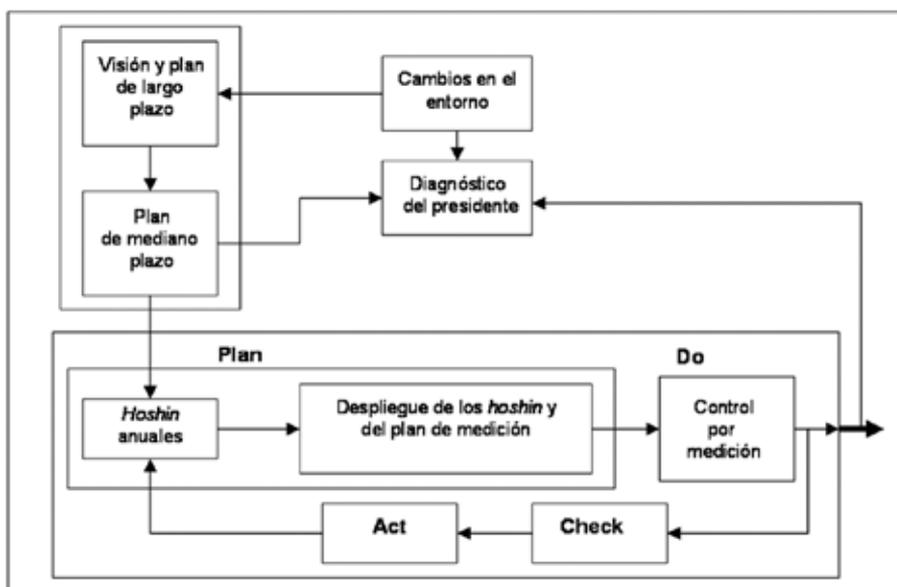
Indistintamente del orden de importancia que le asignen las instituciones a sus usuarios y beneficiarios, para cada uno de ellos se tendrán que identificar acciones estratégicas y tácticas para satisfacer sus expectativas, dentro del ámbito de su competencia; para ello resulta tradicional formular un par de objetivos para cada grupo con el que interactúen las organizaciones.

La manera más fácil de alinear los esfuerzos institucionales hacia el logro estratégico y mantener la congruencia con la misión institucional, supone la concatenación de acciones estratégicas a diferentes niveles, donde la estrategia de un nivel superior se convierta casi automáticamente, en el objetivo del nivel inferior y así sucesivamente. Dicho despliegue de los planes estratégicos comprende, entonces, el desarrollo de objetivos en cascada, para

transitar de un nivel jerárquico superior a uno inferior, procurando guardar la congruencia de objetivos al hacerlo, como lo sugiere el modelo conocido como Hoshin.<sup>54</sup>

Este modelo comprende también la metodología de la mejora continua como parte de su diseño. El despliegue de los planes estratégicos hacia los operativos, se puede apreciar fácilmente en el siguiente gráfico.

**Gráfico 10**



54 La gestión Hoshin es una versión madura de la administración por objetivos, desarrollada por la administración japonesa. A través de una aplicación generalizada del ciclo de la mejora continua, la organización despliega una serie de objetivos anuales, llamados hoshin, para producir el alineamiento de todos sus niveles y adaptarse rápidamente a un entorno cambiante. El método se ha aplicado con éxito en muchas empresas japonesas, como Hokuiku Kogyo, Kobayashi Kosei y Komatsu y occidentales, como Hewlett-Packard, Procter & Gamble, Intel; Florida Power & Light, Texas Instruments, AT&T, Dow Chemical y Xerox.

Es un estilo de dirección que coordina las actividades de los miembros de una organización para lograr objetivos claves y reaccionar rápidamente a un entorno cambiante. Abarca toda la empresa e integra la gestión estratégica con la gestión operativa; para esto liga los hoshin (objetivos) de la alta dirección con otros hoshin de menor jerarquía, en un proceso de despliegue en cascada que llega hasta la gestión cotidiana.

Como se puede apreciar, siempre es necesaria una definición de acciones a largo plazo (visión estratégica), como insumo imprescindible para seleccionar cuáles y a qué profundidad se desarrollarán durante el año en curso, la frecuencia en que se evaluarán y los mecanismos de retroalimentación para los próximos ejercicios fiscales; una vez definidos los objetivos generales y las acciones estratégicas al nivel más alto, éstas se convierten en los objetivos del siguiente nivel y así en cascada, siguiendo el ciclo de mejora continua popularizado por Deming, conocido como PDCA por sus siglas en inglés (Plan, Do, Check, Act).

Bajo dicho modelo conceptual, después de la planificación de actividades anuales, se deben ejecutar las acciones operativas como ya se indicó antes, evaluar los resultados intermedios y finales e incorporar las lecciones aprendidas durante el proceso, al siguiente plan anual, ya sea estabilizando el sistema o implementando un nuevo ciclo de mejora sobre las áreas de preocupación de las autoridades.

No conviene definir demasiados objetivos por cada grupo de usuarios o beneficiarios del sistema, a fin de mantener correctamente enfocados los esfuerzos de dirección estratégica, ya que la planeación sin ejecución se convierte únicamente en un ejercicio académico y mientras más objetivos tenga una organización, mayor será la dilución de sus esfuerzos y menor será la capacidad que tenga la organización para comunicarles a sus colaboradores, hacia dónde se pretende enfocarse.

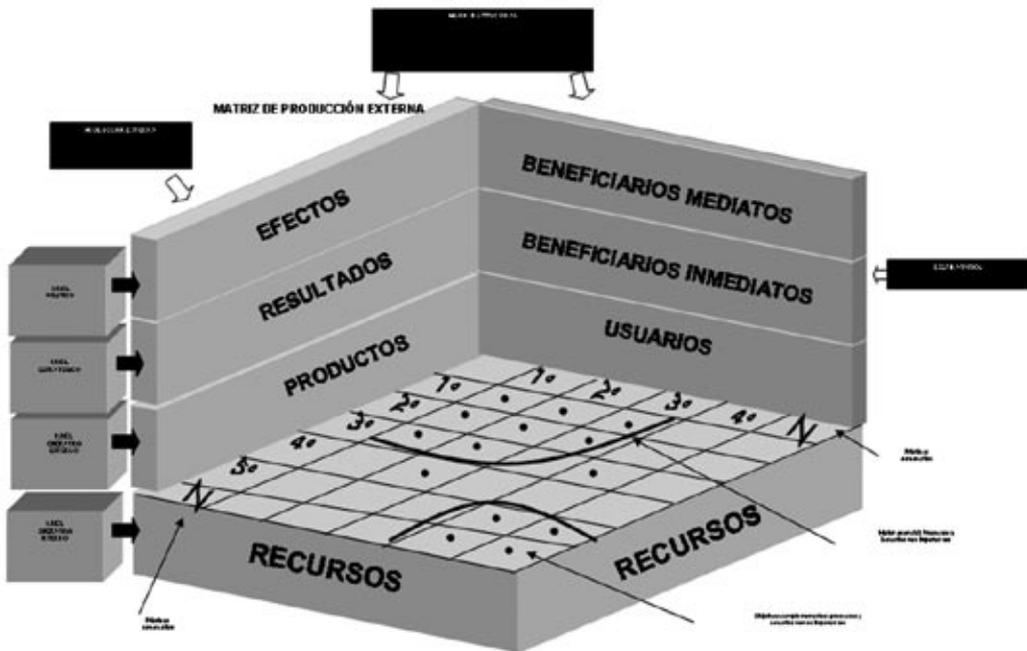
A esta altura del desarrollo de este libro, ya se pueden introducir algunas ideas adicionales sobre la planeación estratégica para el sector público, para lo cual se presenta el siguiente gráfico elaborado por el profesor Jorge Hintze durante el VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En él se puede apreciar, desde otro ángulo, la alineación entre los esfuerzos operativos hacia la provisión de productos externos a los usuarios, que están representados del lado derecho del gráfico, en función de los objetivos estratégicos perseguidos por las autoridades de las instituciones públicas (resultados), a favor de los beneficiarios inmediatos, que no necesariamente son los usuarios directos de los servicios provistos por las organizaciones públicas, como se mencionó antes.

Todo ello guarda congruencia con las políticas públicas (nivel político) de donde emana la misión institucional y los efectos duraderos o permanentes, en el mejor de los casos, esperados sobre las condiciones de vida del colectivo para quienes se promulgó (beneficiarios mediatos).

De hecho, cuando se hable al final de este capítulo, sobre la evaluación de las organizaciones y los programas públicos, será necesario regresar al tema del impacto inmediato de las gestiones realizadas y de los efectos duraderos de su implementación, es decir, que tendrá que ponderarse la sostenibilidad de los efectos positivos logrados sobre la población destinataria de la política. Además, tendrán que hacerse algunas valoraciones necesarias sobre el equilibrio que debe existir entre ambas dimensiones, ya que la viabilidad de los resultados de largo plazo, se ve amenazada por la falta de resultados a corto plazo (impacto) sobre la problemática que motivó la implementación de una política.

Sin embargo, también se pueden tener resultados inmediatos sobre las condiciones de vida de la población objetivo, para carecer de continuidad en el tiempo, después de la finalización del programa público del cual se beneficiaban, como consecuencia de que no se desarrollaron las capacidades, al interior del colectivo, para estabilizar los resultados logrados.

**Gráfico 11**



Este gráfico sobre la matriz de producción externa, recoge muchos de los aspectos que se han venido desarrollando en este libro y la contribución gráfica del profesor Hintze permite integrarlos rápidamente de manera coherente.

Se observa claramente la congruencia entre las acciones operativas en transformar recursos públicos en productos externos para satisfacer las expectativas de los usuarios de las instituciones, los cuales han sido ordenados siguiendo algunos criterios para priorizar su importancia relativa para la entidad, como se señaló anteriormente y a partir de ello, también han sido priorizados los productos externos que se van a proveer; además, se presenta una sintonía entre el plan estratégico y el operativo, sobre el cual se volverá más adelante, así como con los lineamientos de políticas resultantes del concurso de opiniones de los actores sociales que participaron, en su momento, en el debate de la problemática común, que por diferentes circunstancias, se incorporó a la agenda de gestión del gobierno central.

Puede observarse también, gracias a este gráfico, la gestión que se hace de los recursos institucionales -representados por el cuadrante al pie de la ilustración-, para satisfacer los objetivos prioritarios de la organización, los cuales “naturalmente”, corresponderán a la provisión de productos externos apreciados de manera especial por parte de los usuarios principales de las instituciones gubernamentales. Resulta fácil apreciar la alineación imperante entre los productos generados con los recursos disponibles por la organización y la misión institucional que le ha sido encomendada por los responsables de la política pública.

Como puede apreciarse también, existe una relación directa entre los productos externos (nivel operativo externo) y los usuarios; mientras que los productos internos (nivel operativo interno) constituyen principalmente actividades de soporte a las tareas que se encuentran sobre la cadena básica de valor de la organización, como ya se ha mencionado al inicio de este libro; aunque dentro de esta categoría, es necesario recordar que existen dos tipos de productos, unos estrictamente internos (contabilidad, administración, sistemas de información, asesoría jurídica, etc.) y otros, denominados organizaciones, los cuales están asociados normalmente con el desarrollo de nuevas capacidades operativas de la organización.

De hecho, como ya se señaló anteriormente, las mejoras de capacidad pueden estar destinadas a potenciar tanto las actividades primarias

(cadena de valor), como las secundarias (actividades de apoyo), contribuyendo en cualquier caso, a la eficiencia de la organización, independientemente del área objeto de mejora; mientras que en el caso de las relacionadas con la cadena de valor, no sólo volvería más eficiente a la organización, sino que también más eficaz, ya que lógicamente elevaría la plataforma institucional para la provisión de productos externos a los usuarios y beneficiarios directos e indirectos, mediatos e inmediatos.

Debe quedar claro que, conforme se avanza en la identificación de los usuarios de cierta institución y se diseñan productos consistentes con sus expectativas y la misión institucional, es necesario identificar responsables de su provisión, ya que muchas instituciones reproducen a su interior, algunos de los vicios observados en la gestión de políticas públicas complejas que, al omitirse en los decretos o leyes la designación expresa de la institución encargada de administrar una parte de éstas, en el marco de un ámbito organizacional amplio, no se ejecutan por completo, generan fricciones entre varias instituciones o se ejecutan sólo parcialmente, debido al alcance de la delegación que se les ha dado a cada una de ellas.

En ese sentido, al desplegar el plan estratégico hacia planes operativos anuales, se deben señalar los centros de rendición de cuentas que responderán por la ejecución de ciertas actividades o proyectos, entendiendo por centro de rendición de cuentas, una unidad operativa que reúne algunos requisitos mínimos, como sería disponer de alguna autoridad para tomar decisiones, de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos y alguna capacidad para intervenir en el diseño de las actividades por ejecutarse, es decir, que no se le impongan de manera inconsulta; caso contrario, puede ser que carezca de la capacidad efectiva para alcanzar las metas de gestión delegadas.

Esto último es de suma importancia, no sólo por los beneficios logrados en materia de clima organizacional, cuando se les consulta a los responsables de unidades sobre los niveles de compromiso que están dispuestos a asumir y por los cuales están dispuestos a responder, sino porque al hacer este tipo de ejercicio de consulta, los planes tienden a ser más realistas.

Para medir el grado de avance de las tareas encomendadas, será necesaria la construcción de indicadores de desempeño, que permitan aproximar la evolución de las metas ya que, a pesar de lo que dice

la teoría, en algunos casos resulta difícil expresarlo todo en términos objetivos, concretos o numéricos; esto obliga a construir indicadores que sugieran a la institución si se están logrando los resultados deseados o no, de tal manera que se puedan implementar acciones correctivas. Hay veces que los encargados de unidades con responsabilidades asignadas, no distinguen bien entre cómo controlar los procesos de producción continuos y los discretos, ni aquellos procesos controlables y aquellos que dependen de la demanda y que sólo se pueden atender apropiadamente desarrollando la capacidad para enfrentar picos de consumo.

Lo importante, en todo caso, consiste en desarrollar una batería de indicadores que faciliten a las autoridades de una organización, saber cómo va con al cumplimiento del plan. Sobre este punto se regresará con más detalle más adelante. Antes de continuar, es necesario explicar que los centros de rendición de cuentas no necesariamente deben constituir una unidad administrativa funcional de la institución, sino que una de éstas puede contar con varios centros de rendición de cuentas sobre los cuales recaen responsabilidades de gestión específicas o inclusive, puede pensarse en centros de rendición de cuentas interdepartamentales, cuando por alguna razón en particular, al analizar la implementación de ciertas actividades (proyectos), se concluye que deben ser ejecutadas por el personal de varias dependencias.<sup>55</sup>

Esto resulta más claro cuando se aborda teleológicamente la naturaleza de un centro de rendición de cuentas (CRC), donde el elemento clave consiste en su responsabilidad por la ejecución de una actividad; por definición, no puede haber un CRC sin responsabilidad por los resultados que reporta.

A partir de lo comentado en los últimos párrafos, debería apreciarse fácilmente que la organización funcional, por procesos o matricial, puede llegar a convertirse en una restricción para la ejecución de cierta estrategia o que su distribución inicial, haya dejado de responder a las condiciones imperantes en un momento particular y sea necesario analizar su readecuación.

---

55 Sin embargo, existe la tendencia a distribuir la responsabilidad por el despliegue del plan estratégico siguiendo el diseño del organigrama funcional de las instituciones, pero es necesario dejar claro que este fenómeno descansa principalmente en motivaciones prácticas, aunque existen razones para otro tipo de arreglos administrativos de gestión de resultados, cuando muchos de los procesos de la cadena de valor de la organización atraviesan varias divisiones funcionales.

La forma en que se organizan las instituciones debe responder a la visión estratégica también ya que, para alcanzar la misión, los responsables de la dirección de las instituciones deciden sobre la forma de lograrlo, incluyendo cómo organizan los recursos a su disposición.

Por otro lado, hablar del grado de responsabilidad que tiene un CRC, sobre la ejecución de una actividad estratégica de la organización, supone la combinación equilibrada de los elementos mencionados antes, a los cuales distintos autores se refieren con el nombre de triángulo de la responsabilidad, como se verá gráficamente más adelante. Es necesario recalcar que los CRC, al responsabilizarse de algunas metas de gestión, deberán contar con el apoyo institucional, en materia de los recursos necesarios para alcanzar las metas; de ahí la importancia de la asignación presupuestaria en función del plan estratégico y operativo institucional, al cual se hizo mención en el capítulo anterior.

Al no tomar en consideración todo esto, sería muy difícil establecer un sistema de remuneraciones en función del desempeño y menos, implantar un sistema de contrataciones con base en resultados. De hecho, en los contratos de los servidores públicos, se deberían definir claramente cuáles son las expectativas que tiene la administración al contratarlo y contra dicho clausulado se le evalúa, retiene o suspende. En ese sentido, cuando se haga una evaluación del desempeño, sobre los informes que presenten los distintos centros de responsabilidad, deberán contrastarse necesariamente, los resultados físicos expresados en metas de gestión contra la ejecución presupuestaria por centro ya que, en función de ello, se medirá la eficiencia y efectividad de cada uno de ellos. Esto significa que la evaluación del desempeño de un programa de trabajo o un proyecto, no se reduce como lo concebía la teoría administrativa tradicional, a la simple ejecución presupuestaria, por un lado, ni al alcance de las metas a cualquier costo, por el otro.

Pero, independientemente del hecho de que se pacten disposiciones contractuales con algunos funcionarios para evaluar su desempeño y se establezcan metas de gestión en los planes operativos para tales efectos, es necesario que en la organización se identifiquen claramente las responsabilidades por la ejecución de determinadas tareas, a fin de impedir la inacción de las instituciones al momento de desplegarse, a nivel operativo, los planes estratégicos.

Es necesario destacar aquí, que a un responsable puede evaluarse en función de una pequeña cantidad de metas; sin embargo, éstas

deben estar organizadas según su importancia como lo sugiere el criterio de Pareto, donde 20% de las actividades pueden representar hasta el 80% de la contribución de un puesto al logro global de los objetivos operativos de la organización o unidad jerárquica superior a la que pertenecen. Con esto se logra una valoración más equitativa de la contribución de cada CRC al plan de la institución, donde pueden observarse unidades que aparentan estar sobrecargadas de trabajo, pero mucho de él puede considerarse marginal, en términos de la visión institucional. No es extraño encontrarse con algunas tareas rutinarias, que carecen de mayor explicación y se repiten de manera mecánica, pero los productos obtenidos de los procesos realizados no constituyen ni productos externos valorados por los usuarios, ni insumos internos para el soporte de otras actividades apreciadas de alguna manera por la ciudadanía, es decir, que no aportan valor público a la sociedad; más bien sólo se consumen recursos sin un beneficio claro para ésta.

Muchas veces sucede que algunas actividades rutinarias cumplieron con una función importante en el pasado, pero los cambios en el entorno de la organización, en la esfera de su competencia, en la problemática que sustentó la promulgación de alguna de las políticas que administra o la modificación de la normativa administrada, por algún otro motivo, las volvió obsoletas desde el punto de vista funcional, pero se han continuado realizando de forma inercial sin que la dirección se percate de su inutilidad práctica.

Por otro lado, cuando se señala el imperativo de dotarles de recursos a los encargados de las acciones estratégicas y operativas para que asuman efectivamente la responsabilidad por su desempeño, es necesario aclarar que esto no significa que los distintos CRC deban administrar directamente una parte del presupuesto, sino que al momento de elaborar el presupuesto institucional de la organización pública, se deben tomar en consideración los programas, proyectos, actividades y procesos que se ejecutarán durante el ejercicio fiscal, a fin de llevar adelante el plan estratégico; este empalme resulta deficiente, a veces, en algunas entidades, presentándose algún divorcio entre la ejecución presupuestaria y las actividades realizadas por la institución en el marco de sus planes operativos.

Cabe esperar entonces que los responsables del control del desempeño consulten simultáneamente, los informes recibidos de los CRC sobre el avance de las metas de gestión asumidas como parte de sus responsabilidades y los informes financieros provenientes de la

unidad financiera de la institución, ya que existe un vínculo indisoluble entre ambos aspectos; mientras que el responsable del CRC no necesariamente está consultando la ejecución del presupuesto, sino que los volúmenes de producción o grado de ejecución de la actividad encomendada. Es más, cuando se planifican actividades operativas, se elabora simultáneamente un programa tentativo de ejecución, donde se señalan los momentos en que serán necesarias determinadas erogaciones, de tal manera que la tarea de control del gasto y la ejecución del plan, puede llegar a ser verdaderamente compleja.

La forma en que serán distribuidos los gastos por unidad, en el tiempo, facilita el control de la gestión dentro de una organización, el manejo de toda la cadena de suministros y la coordinación entre las actividades principales y aquellas consideradas de apoyo. Es más, debido a la naturaleza con que se financian muchas actividades en el sector público, pueden ser múltiples las fuentes para sufragar diversos procesos, proyectos o programas, de tal manera que la integración de las actividades dentro del plan operativo deben contemplar también, la fuente de recursos utilizados para efectos de control, por un lado y de rendición de cuentas, por el otro.

No hay que olvidar que, cuando se ejecutan actividades con recursos provenientes de organismos internacionales o son fruto de la gestión de cooperación externa con diversos donantes, es inevitable el control que deberá hacerse de las actividades financiadas con dichos fondos, ya que normalmente se deben presentar reportes periódicos sobre el uso que se hace de ellos y la forma cómo dichas actividades se inscriben dentro del acuerdo marco de entendimiento o convenio de préstamo, que haya servido de base para los desembolsos.

En muchos casos, inclusive, las instituciones designan personal ex-profeso para llevar este tipo de controles, incorporando en el programa operativo anual, proyecciones de desembolsos para cada uno de los proyectos ejecutados con este tipo de fuentes. En la actualidad, este tipo de control se simplifica mediante el uso de programas de computadora que han sido diseñados para tales propósitos, siendo uno de los más utilizados el Microsoft Project.<sup>56</sup>

---

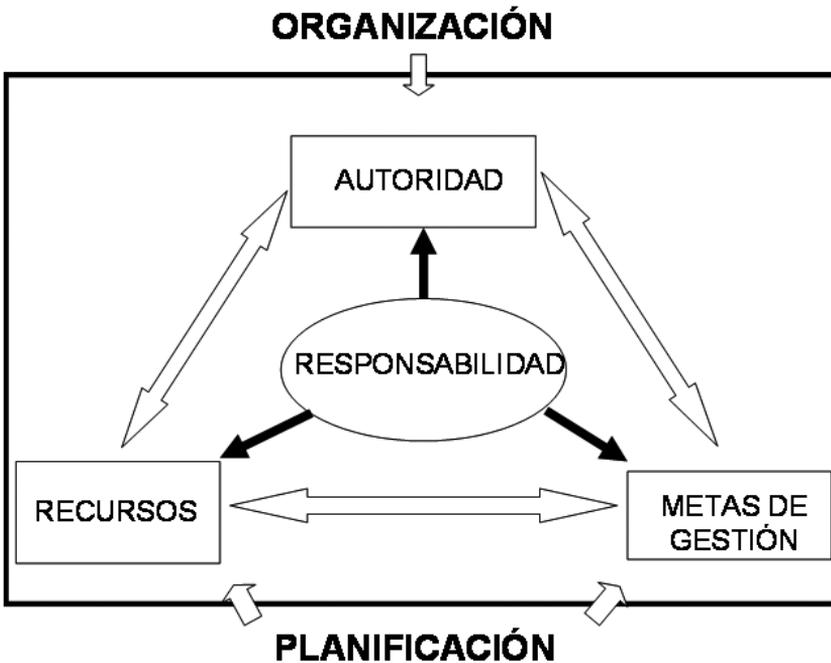
56 El software de administración de proyectos es un concepto que describe varios tipos de programas, incluyendo programación, asignación de recursos, otros de colaboración, comunicación y sistemas de documentación, utilizados para ayudar a organizar un proyecto complejo en diferentes tareas y en un tiempo determinado.

De no disponerse de un programa de computadora para llevar este control, el trabajo de seguimiento requerirá de un equipo más numeroso y los resultados menos confiables por los errores humanos que puedan presentarse al momento de procesar información de los distintos procesos, proyectos o programas que se estén ejecutando.

También, en el plan operativo suele identificarse el tipo de relaciones existentes entre la organización y sus interlocutores, realizando agrupaciones adicionales de éstos bajo la categoría de clientes o derechohabientes de los servicios prestados, ya que como se verá nuevamente en el último capítulo de este libro, existe una marcada diferencia epistemológica entre estas dos categorías.

Gráfico 11

### TRIÁNGULO DE RESPONSABILIZACIÓN



El gráfico anterior ayuda a comprender mejor el concepto de CRC y la importancia que tiene al momento de desplegar el plan estratégico

hacia niveles operativos, siguiendo la figura de la cascada de objetivos que ya se mencionó antes.

En él se observa cómo dichos centros resultan de contrastar el plan contra la estructura administrativa la entidad (organización); como parte de este ejercicio, se identifican las unidades funcionales existentes, las interrelaciones convencionales que hay entre ellas, los sistemas de comunicación que le sirve de plataforma de intercambio de tareas y los planes que se desea ejecutar.

Se identifican así las unidades de responsabilidad básicas para la operatividad de los planes (CRC) y se les permite opinar sobre la viabilidad de alcanzar las metas de producción de bienes o servicios y qué se necesitaría para ello, a fin de poder hacer un estimado del presupuesto que se consumirá para tales efectos; aunque esto no es un ejercicio de presupuestación con base cero, sí es necesario trabajar con algún detalle en el costeo de tareas nuevas.

El gráfico explica también por qué se habla del triángulo de la responsabilidad, como recurso abstracto de las condiciones que deben presentarse, para que una unidad se denomine efectivamente CRC<sup>57</sup>, ya que debe contarse con la autoridad para gestionar los recursos disponibles para orientar sus esfuerzos a la consecución de una meta; en el entendido de que la meta es realista, los recursos apropiados para hacerlo y se puede disponer oportunamente de ellos para dicho propósito.

Una vez se garantice que los encargados de cada CRC dispondrán de los recursos necesarios para ejecutar los procesos para la generación de productos (externos, internos y organizacionales) se pueden distribuir tareas a la largo de la organización, como aparece en el siguiente gráfico.

---

57 No es posible rendir cuentas careciendo de la capacidad real para el logro de las metas encomendadas dentro de un plan, no es serio hacerlo.

Gráfico 12

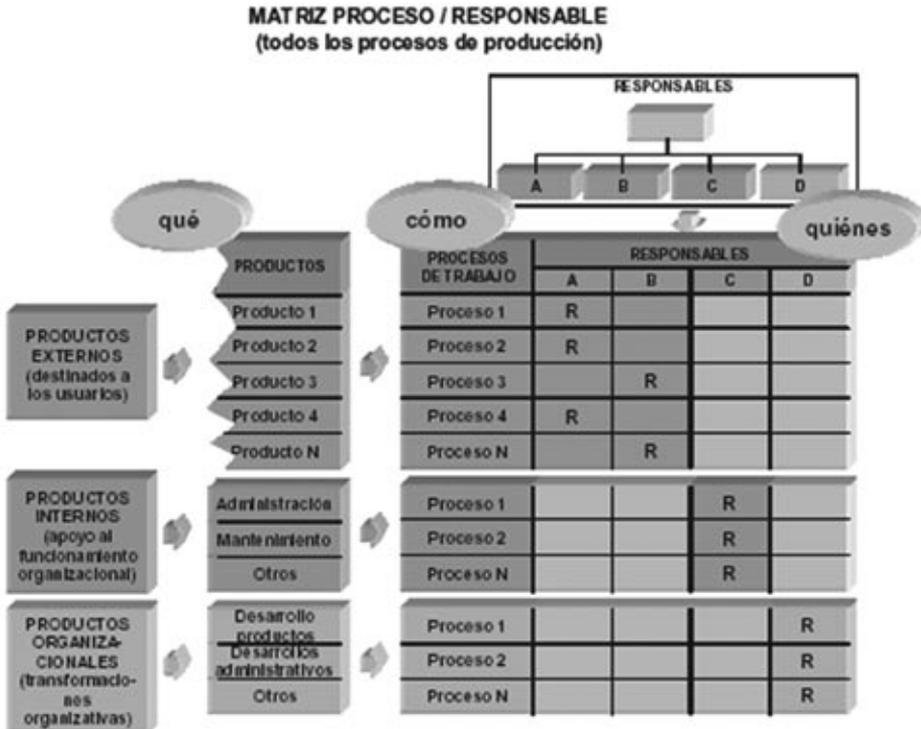


Gráfico 2

En esta figura se observa la relación entre los procesos, los productos y las unidades responsables, centrándose los procesos principales de la institución en la generación de productos para sus usuarios, los internos hacia los clientes internos y los organizacionales orientados a la transformación de la entidad. Como puede apreciarse también, no hay ninguna actividad que tenga dos o más responsables; caso contrario, ninguna de las unidades señaladas se consideraría realmente responsable de los resultados.<sup>58</sup>

No obstante lo anterior, es necesario aclarar que la responsabilidad por la ejecución integral de una tarea, no es exclusiva de un solo CRC, sino

58 Una vez alineados los productos externos con los usuarios, deberán diseñarse los procesos necesarios para suplirlos y distribuir las responsabilidades internas para administrarlos, estabilizarlos o mejorarlos, según sea el caso.

que durante su concepción, ejecución y evaluación, intervienen varias unidades institucionales, pero con atribuciones especiales y de distinta naturaleza.

Existen entonces varios niveles de compromiso o responsabilidad, aquél estrictamente de producción, otro de intervención vinculante o no vinculante y otro de control, entendiendo este último desde una perspectiva bastante amplia (control y evaluación)

**Gráfico 13**

**ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD**

		PROCESO DE TRABAJO		
		ANTES	DURANTE	DESPUES
ALCANCE DE LA RESPONSABILIDAD	P PRODUCCION		Autoridad para utilizar los recursos y responsabilidad por el logro de los resultados	
	I INTERVENCION	Inv. Intervención vinculante autoridad para intervenir previamente en las decisiones de otros.  Inv. Intervención no vinculante obligación dar opinión previa sobre las decisiones de otros.		
	C CONTROL			Obligación de controlar y evaluar lo realizado por otros y proporcionar alertas para el futuro

La comprensión adecuada de esta distribución de responsabilidad es básica al analizar las desviaciones de los resultados respecto de las metas, ya que puede suceder que la intervención de ciertas unidades de dirección encargada del diseño de los procesos, no se limite a participar sólo en esta etapa previa del proceso de producción, sino que por la autoridad que tiene (intervención vinculante), intervenga sobre la marcha en la ejecución del trabajo, interfiriendo con el trabajo operativo y por ende, liberando a los encargados naturales, de buena parte de la responsabilidad por los malos resultados que puedan obtenerse.

En este mismo sentido, al no tener cuidado con la forma en que se administran estos alcances de responsabilidad, las unidades de staff o de asesoría, pueden intervenir con su opinión, sobre los procesos de producción en marcha y, en caso de que las funciones de cada CRC no sean asumidas correctamente, los encargados de la producción pueden considerar vinculantes dichas opiniones, generándose una especie de usurpación de funciones no intencionada, en detrimento del buen gobierno de la organización.

Algo similar se puede decir también de las unidades que deberían intervenir únicamente en el control y evaluación del trabajo realizado por los CRC encargados de la generación de productos, especialmente aquellos de carácter externo destinados a los usuarios de la entidad.

Poco a poco se ha ido imponiendo la necesidad de recurrir al planeamiento estratégico para mejorar el desempeño de las instituciones de gobierno y generar valor público, dado que en el pasado, se limitaban a improvisar acciones promovidas por las autoridades, sin que en el proceso interviniera el personal que se encargaría de su ejecución; por lo tanto, no se identificaban con los objetivos estratégicos ni los consideraban parte de ellos. Este sesgo hacia la gestión financiera sigue marcando la conducta de muchas organizaciones públicas.

## RENDICIÓN DE CUENTAS

Siguiendo el análisis del ciclo administrativo de la NGP, la próxima etapa para la gestión de las políticas, requiere que las instituciones públicas rindan cuentas, como se mostró en el gráfico 13, a alguna instancia responsable de su control, por un lado y a la ciudadanía, por el otro.

Hay que comenzar diciendo aquí, que una herramienta que ha contribuido sustancialmente a la mejora de la gestión pública en las últimas décadas y que está presente en todos los programas modernos de Administración Pública, a nivel mundial, es el ejercicio de rendición de cuentas sobre el desempeño observado por las instituciones gubernamentales, no sólo desde el punto de vista presupuestario, como se apreciaba en el pasado, sino que en materia de logros alcanzados durante un período de tiempo determinado.<sup>59</sup>

En el pasado y en menor proporción tal vez ahora, la preocupación de muchos gestores de instituciones estatales se concentraba en gastar todo los recursos que le habían sido asignados en el presupuesto general; caso contrario, quedaban expuestos a recortes para los siguientes ejercicios fiscales, debido a que “carecían de capacidad” de ejecución, sin importar mucho cómo se gastaban los recursos y los beneficios obtenidos por la colectividad durante el proceso.

---

<sup>59</sup> Según Hickok, la rendición de cuentas es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.

Sin embargo, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, resulta inconcebible que el desempeño de las instituciones se mida únicamente, a partir de este tipo de indicador, ignorando la transformación interna de los referidos recursos públicos, en bienes y servicios apreciados por la ciudadanía, en general y de los usuarios de las organizaciones gubernamentales, en particular. La base por excelencia para la rendición de cuentas de cualquier CRC es obviamente el plan que se le ha encargado ejecutar, es decir, las tareas que se le habían programado, disponía de los recursos para realizarlas y la autoridad para organizarlos en dirección a ciertas metas de gestión. Esto es especialmente importante cuando se habla de la rendición de cuentas vertical y de carácter jerárquico, como se ilustrará más adelante.

De hecho, la evaluación de la gestión pública no puede reducirse al grado de cumplimiento de las metas de gestión definidas en los planes estratégicos y operativos de las instituciones; es necesario evaluar además, la alineación entre las metas trazadas y la misión institucional consignada en las respectivas leyes constitutivas de las entidades estudiadas, así como las aspiraciones legítimas que tienen sus usuarios. Esto significa que la gestión pública no debe evaluarse únicamente a partir del cumplimiento de metas, sino que además, éstas deben fijarse en función de la razón de ser de las organizaciones y las necesidades colectivas, que originaron la promulgación de las políticas que se están implementando a través de ellas.

Es necesario entonces, que entre los destinatarios de la rendición de cuentas se hallen, de alguna manera, los usuarios de los servicios prestados por las organizaciones gubernamentales, para disponer de cierta retroalimentación acerca de la pertinencia en el uso de los recursos confiados a las instituciones para su funcionamiento; gracias a este tipo de contraloría social, los encargados de las instituciones podrían decidir si continúan con determinadas acciones de política, su corrección o abandono; siendo este último un caso extremo, motivado por la percepción de los usuarios, sobre la capacidad de las referidas acciones para crear valor público.

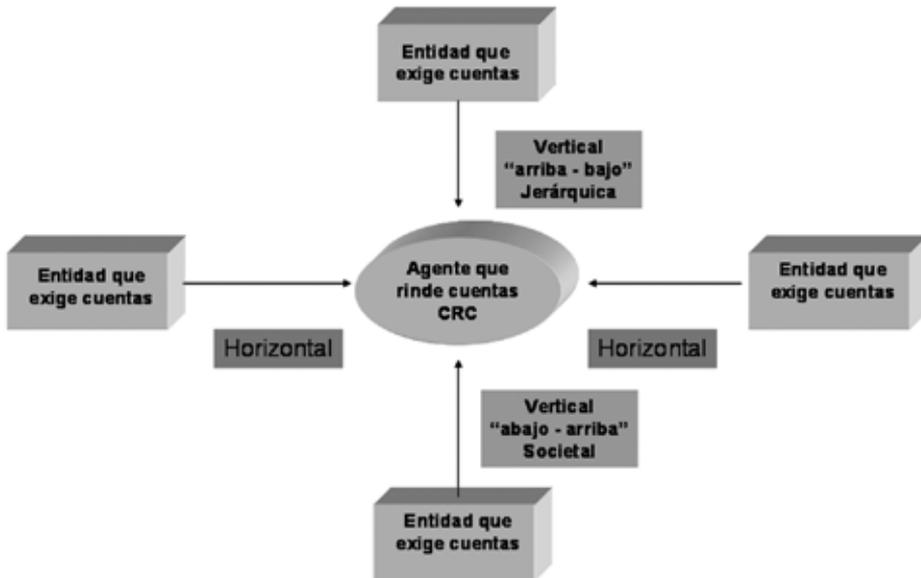
Entendiendo por valor público, la percepción ciudadana sobre el valor obtenido gracias al consumo de los bienes y servicios brindados por las instituciones, en contraposición a los recursos involucrados para generarlos; si a juicio del colectivo imaginario relevante, la organización le está proveyendo de soluciones apreciadas por éste, en proporciones superiores al sacrificio social de recursos consumidos para generarlos, se debería asegurar que su existencia está justificada y la gestión que hace de las políticas de su competencia, debería

disfrutar de legitimidad.

Siguiendo a O'Donnell, en el ámbito de la rendición de cuentas se deben considerar controles horizontales entre distintas agencias del Estado<sup>60</sup> y otros de carácter vertical, consistentes en mecanismos que fiscalicen la relación entre la sociedad y el Estado. Bajo esa lógica de control de las agencias del Estado, se puede decir que la rendición de cuentas horizontal se refiere a las capacidades de las instituciones de los poderes del Estado de pedirse cuentas entre sí, de estar obligadas a darlas y este hecho debería tener consecuencias sobre la gestión misma de la democracia. En este sentido es que se hace necesario identificar los principales espacios de petición-rendición de cuentas para la consolidación de sociedades abiertas.

En tanto que el control vertical supone algún tipo de superioridad jerárquica, por un lado y control societal, por el otro, como se puede ver en el siguiente gráfico, que desde la perspectiva de análisis de este libro, resulta más importante por la legitimación que le imputan los usuarios a la gestión pública.

**Gráfico 14**  
**Rendición de cuentas horizontal y vertical**



<sup>60</sup> Llevado al extremo, el control horizontal descansaría en la teoría de equilibrio de poderes, de pesos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; esto es propio de sociedades abiertas, es decir, democráticas.

Esto explicaría, en parte, el énfasis dado por diversos actores sociales al tema de la transparencia de la gestión pública, en el entendido de que no basta gastar pródicamente los recursos colectivos, sino que al hacerlo, deben resolverse o mitigarse, al menos, los problemas prioritarios del colectivo; sin que esto signifique que las instituciones deban excederse de las competencias que le han sido delegadas claramente por ministerio de ley, procurando además, hacerlo eficientemente.

En la medida en que las instituciones públicas tengan que explicarle a la ciudadanía (control societal), en qué gastan los recursos que le han sido confiados en administración para la búsqueda del bien común y deban explicarle además, cómo lo hacen, las organizaciones gubernamentales irán mejorando su desempeño con el paso del tiempo. Es más, en la medida que se amplíen los espacios públicos, las instituciones gubernamentales estarían obligadas a responder cuestionamientos o interrogantes ciudadanas sobre hechos que pueden resultarles incómodos, por el derecho que tienen los ciudadanos a ser informados sobre las decisiones tomadas por los gobernantes u organizaciones estatales al intentar resolverles sus problemas colectivos.

Es por ello que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen así, dos de los pilares más importantes para la construcción de un sistema de gestión eficiente por un lado, y eficaz, por el otro, ya que la calidad de los servicios prestados por el sector público son valorados por la usuarios, en función del grado de satisfacción de las necesidades colectivas que dieron pie a una determinada política de Estado, en tal sentido, es muy relevante la consistencia que haya entre los productos externos generados por las instituciones burocráticas, los recursos públicos consumidos durante el proceso y las expectativas de sus derechohabientes.

La proliferación de sitios Web, con acceso a cierta información institucional, denota un cambio de sentido que ha venido cobrando el ejercicio de rendición de cuentas, aunque todavía sigue observándose el sesgo hacia la utilización de los recursos públicos, particularmente en América Latina, donde existe todavía cierto cuestionamiento sobre la transparencia en la ejecución presupuestaria y el tema de la corrupción sigue preocupando a la inversión extranjera y a los académicos interesados en la mejora en las condiciones de vida de sus conciudadanos. Adicionalmente a lo anterior y como una consecuencia natural del desempeño que se reporta o que se establece con base a algún

método alternativo de evaluación de los resultados de la gestión administrativa y financiera de los funcionarios, cabría esperar que una extensión de este ejercicio de exposición pública, podría enfrentar alguna sanción por el mal uso que se pueda hacer de los recursos colectivos, por un lado, o por la poca contribución hecha al proceso de creación de valor público, por el otro.

Resulta interesante leer algunas reflexiones sobre la naturaleza comprensiva de la definición de la rendición de cuentas, entre las cuales se encuentra la de Andreas Schedler, contenida en un documento denominado: “qué es la rendición de cuentas”, de éste se rescata la siguiente expresión: *“lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”*. Esto último se ilustra mediante el gráfico 15.

En esta expresión, han quedado recogidos tres elementos fundamentales para la gestión eficiente y eficaz de la administración pública: la disponibilidad de información, la justificación por los actos realizados y una amenaza real de la imposición de algún tipo de castigo por el deficiente desempeño, aunque esto resulte de la incapacidad de las autoridades de imprimirle una visión estratégica que les dé legitimidad a las políticas administradas y por ende, que les imprima sentido a las instituciones mismas por el valor creado durante su funcionamiento. En algunos países, se observa que este castigo puede limitarse a la simple no renovación del contrato de servicios, en base al desempeño reportado directamente por ellas, como resultado de la auditoría de gestión realizada por alguna institución pública con funciones de contraloría o por la presión promovida por los usuarios de sus servicios; ante esta realidad, su jefe inmediato o en algunos casos, el encargado de la gestión integral de la política de gobierno -presidente, primer ministro o jefe de Estado- deberá decidir sobre su continuidad al frente de la institución, entidad o dependencia correspondiente.

Como parte de este esquema de sanciones, las sociedades democráticas han creado instituciones encargadas de fiscalizar el uso de los recursos públicos, por parte de las diferentes dependencias del Estado, la probidad con que se utilizan y el grado de cumplimiento de las misiones institucionales por parte de cada una de ellas. Estas instituciones, que hacen las veces de contralorías generales, están

dotadas de los recursos legales para investigar la gestión financiera, administrativa y de cumplimiento normativo de la burocracia estatal e inclusive, en algunos casos, hasta de tribunales de cuentas especializados en el procesamiento de faltas graves relacionadas con la gestión pública y permite detectar actos de corrupción.

En términos generales, a este ente de fiscalización debe dotársele de los recursos humanos, tecnológicos, organizacionales y legales necesarios para ejercer un control eficiente y oportuno en la gestión pública; pero, además, debe imprimírsele un cambio de rumbo sustancial, capacitándolas para controlar mejor la coincidencia entre las misiones institucionales y los planes estratégicos implementadas para cumplir con dicho mandato y resolver los problemas comunes de su ámbito de actuación.

La idea consiste, en todo caso, en convertir las auditorías convencionales de cumplimiento normativo a una orientada hacia los procesos de aseguramiento de la calidad y de alineación entre misión, visión, objetivos estratégicos, productos externos provistos a los usuarios y las expectativas de consumo de estos últimos.

Para realizar esta tarea con seriedad, es necesario que las contralorías públicas capaciten a sus equipos de auditores para que adquieran mayor solvencia en esta esfera y ayuden a reducir la asimetría en la disponibilidad de información observada entre la agencia (institución pública) y el principal (los destinatarios de la política pública) de donde emana la justificación de la existencia de las organizaciones estatales.

En la región es evidente que hay mucho trabajo por hacer en este sentido ya que, aunque se han venido ampliando los alcances de los exámenes, desde la esfera financiera hacia el desempeño, los auditores aplican la metodología de fiscalización financiera al resto de esferas de interés, examinándolo con herramientas propias de una fiscalización de cumplimiento.

En esta misma línea de ideas, cabe destacar que más temprano que tarde, se presenta la problemática de controlar a los controladores, ya que el éxito del trabajo realizado por estas entidades depende mucho de la independencia relativa que detenta.

Gráfico 15



Revisando el gráfico 15, se puede apreciar la necesidad de procurar cierto equilibrio entre la rentabilidad y las sanciones, entendiendo éstas como un castigo hacia el responsable de una gestión deficiente, limitándose aquí el análisis a la dimensión estrictamente punitiva, por razones de practicidad; no hay que olvidar que existe también la posibilidad de que el desempeño reportado por el CRC, sea valorado positivamente por el evaluador o la ciudadanía, de tal manera que lo procedente sea un premio, más que una sanción.

En este sentido, Schedler presenta la siguiente idea: “ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes; frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si se camina de la mano

con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder”.

Adicionalmente, se debe señalar que la responsabilidad abarca actividades informativas y argumentativas ya que, como se mencionó antes, en una sociedad abierta, la ciudadanía tiene el derecho de interrogar a los encargados de la administración de la cosa pública y estos últimos, la obligación de explicar cuáles fueron las causas que motivaron determinada decisión, por ejemplo. En este sentido, la rendición de cuentas no se limita a la provisión de información, sino que abre las puertas para una verdadera comunicación entre el aparato administrativo del Estado y los ciudadanos.

Eso es válido porque la responsabilidad debe asumirse ante alguien; mientras que ser responsable ante él, conduce inexorablemente a rendirle cuentas de lo actuado en su nombre o a su favor. Es necesario tener presente también, que el derecho al que se ha hecho alusión anteriormente, no corresponde a un simple derecho de petición, sino que consiste en uno de crítica y diálogo, donde los actores sociales estarían facultados para intercambiar criterios y opiniones con las autoridades de las instituciones públicas. El respeto de este precepto legal (derecho de crítica) representa un avance claro hacia la ciudadanía política, donde el individuo tiende hacia la autorrealización como de la polis.

De esa comunicación asertiva es de donde proviene la legitimidad de las acciones de las instituciones públicas y la base para justificar su existencia, porque les permite explicar cómo entiende sus expectativas y con base en la retroalimentación recibida de los receptores de sus servicios, puede ajustar el rumbo, aunque sin cambiar el marco normativo de sus operaciones, a fin de brindarle una mejor atención a sus necesidades, ya que este espacio le permite conocerlas más detalladamente. Dicha experiencia es muy parecida a la de las empresas privadas cuando desean conocer mejor los patrones de consumo de sus clientes potenciales o reales, recurriendo para ello a encuestas, entrevistas abiertas o grupos de enfoque; luego de procesar la información recogida dispone de mejores condiciones para diseñar productos y servicios más adecuados a dichos patrones y por ende, cuenta con mayores oportunidades de éxito comercial.

Ahora bien, ateniéndose a la etimología de la expresión de rendición de cuentas, el lector se enfrenta a dos opciones al menos; por un lado, la exigencia de rendición de cuentas claras; mientras que la

siguiente alternativa correspondería a la exigencia de cuentos, relatos o explicaciones convincentes; esta última interpretación se acerca más a una de las preocupaciones básicas de la contraloría social, como sería la disponibilidad de información veraz sobre el desempeño efectivo de las instituciones.

En este proceso de construcción del significado de la rendición de cuentas<sup>61</sup>, algunos autores sostienen que la provisión de información hacia un ente contralor es insuficiente, ya que es necesario verificar los “cuentos” presentados por los encargados de la gestión de una institución, dado que es lógico pensar que éstos se verán tentados a sobredimensionar los resultados de sus actividades en beneficio de los usuarios y reportar efectos e impactos inmediatos de su labor, aunque los destinatarios de su gestión (usuarios y beneficiarios directos e indirectos) no estén de acuerdo con la percepción de los funcionarios y discrepen levemente de ella o la más preocupante, que la diferencia de percepción sea severa.

No hay que olvidar que uno de los criterios para evaluar el desempeño de una institución consiste en su efectividad, eficacia e impacto, consistiendo la primera de estas categorías en alcanzar los objetivos y metas de los proyectos y programas administrados, sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria, en un período de tiempo determinado, independientemente de los costos que ello implique; mientras que la segunda corresponde a una medida del impacto o el grado de alcance de los objetivos, a lo cual Blanchard se refiere mediante la expresión: “hacer lo correcto, correctamente”; mientras que el impacto es una consecuencia de los efectos de las acciones realizadas.

No obstante lo anterior, no está de más señalar que eso no se puede hacer a priori y que la única forma de establecer la congruencia entre lo planeado y lo alcanzado, es preguntándoles a los beneficiarios de una política, si están satisfechos o no, así como el grado de satisfacción que les producen determinadas actividades públicas.

---

61 La deconstrucción plantea una disociación hiperanalítica del signo, proponiendo la puesta en escena del significante afirmando que cualquier texto -literario o no- se presenta no sólo como fenómeno de comunicación, sino que también como significación. La deconstrucción realiza un planteamiento quiásmico, es decir, se mueve entre la negación-afirmación del símbolo. Se afirma la autonomía del signo respecto a los significados trascendentales.

Sobre todo esto se regresará con mayor detalle, cuando se desarrolle el apartado de la evaluación del desempeño de las instituciones públicas, donde se analizarán las dimensiones eficacia-eficiencia, resultados inmediatos-efectos de largo plazo, así como impacto-sostenibilidad. Abordando otro ángulo sobre la rendición de cuentas, es oportuno mencionar que es muy grande la tentación de alterar los resultados reportados por las actividades realizadas, particularmente cuando dichos resultados son intangibles y para corroborarlo requiere consultarle a un usuario disperso geográficamente, poco organizado al interior de su colectivo o medianamente informado de sus derechos.

Sobre información asimétrica se ha escrito bastante<sup>62</sup>, debido a que es frecuente que el receptor o evaluador de informes, de distintos CRC, carezca de los medios necesarios para estudiar apropiadamente los resultados que le reportan. Esta situación se presenta normalmente, porque el agente conoce exactamente cuál es el estado en que se encuentran los procesos, proyectos o programas bajo su control; mientras que el encargado de darle seguimiento a su ejecución, no lo conoce tan bien. Cuando el sistema de control ha sido diseñado con severas sanciones podría desincentivar la honestidad y cuando los resultados no sean tan buenos, los agentes intenten disfrazar las malas noticias y distorsionar los hechos, procurando en todo caso que los reportes parezcan positivos.

Por otro lado, como ya se mencionó antes, las instancias de control constituidas para darle seguimiento a la ejecución del programa de gobierno en la mayoría de países latinoamericanos, carecen de la capacidad material para verificar en el terreno, lo que afirman los responsables de las instituciones públicas. Algo similar se puede decir de oficinas administrativas de los organismos multilaterales, que dan préstamos o asistencia técnica no reembolsable a estos países, que se

---

62 Conceptualmente, el problema de la información asimétrica consiste en distorsiones de los modelos tradicionales de poder de mercado, debido a que los jugadores no tienen el mismo acceso a la información. Estas diferencias de información pueden referirse a cualidades ocultas de los bienes o a comportamientos ocultos de los jugadores. Esto puede dar lugar a dos casos tipo.

**Selección adversa:** la asimetría de la información puede surgir del conocimiento de un jugador de cierto atributo oculto de un bien.

**Riesgo moral:** En esta situación, las asimetrías de la información pueden incentivar a algunos jugadores a tener un comportamiento incorrecto.

ven desbordadas por las formalidades que deben llenarse para su ejecución, pero que al final, sus controles están centrados en el programa de ejecución de cada proyecto y en visitas de campo de poca profundidad.<sup>63</sup>

Además, cuando los resultados globales sobre una problemática en particular, se obtienen de la combinación de esfuerzos de varias instituciones de un mismo ámbito de actuación, los resultados negativos tenderán a imputárseles a los demás, mientras que los positivos tratarán de ser capturados por todos, generándose un ambiente poco colaborativo, como lo ilustra el dilema del prisionero.<sup>64</sup>

Por estas razones, resulta más necesaria todavía, la construcción de espacios públicos que permitan interrogar interactivamente a los encargados de la administración de los recursos del Estado, hasta que los interlocutores se den por satisfechos y se puedan ir eliminando muchas de las distorsiones tejidas en torno a algún aspecto que les haya llamado la atención sobre la gestión institucional. Es importante escuchar los argumentos que presentan los responsables de distintos CRC acerca de las circunstancias que les impidieron, de ser el caso, alcanzar los objetivos trazados en los planes operativos, ya que no basta establecer las desviaciones de la metas, sino que es necesario valorar sus causas para mejorar el desempeño futuro.

No dejan de sorprender las excusas adelantadas por algunos funcionarios para justificar las brechas registradas entre los resultados y las metas, ni los compromisos de enmienda, incumplidos más adelante, que presentan para atenuar la presión sobre ellos cuando el grado de ejecución de las metas es significativamente bajo y a los superiores jerárquicos les invade la preocupación por los resultados por

---

63 Muchas veces la rendición de cuenta se reduce a la producción de montones de papeles, a manera de informes regulares, muchas veces cargados de detalles inútiles y tediosos, que tienden a estar cargados de información irrelevante, incomprensible y poco estructurada dentro del espacio público.

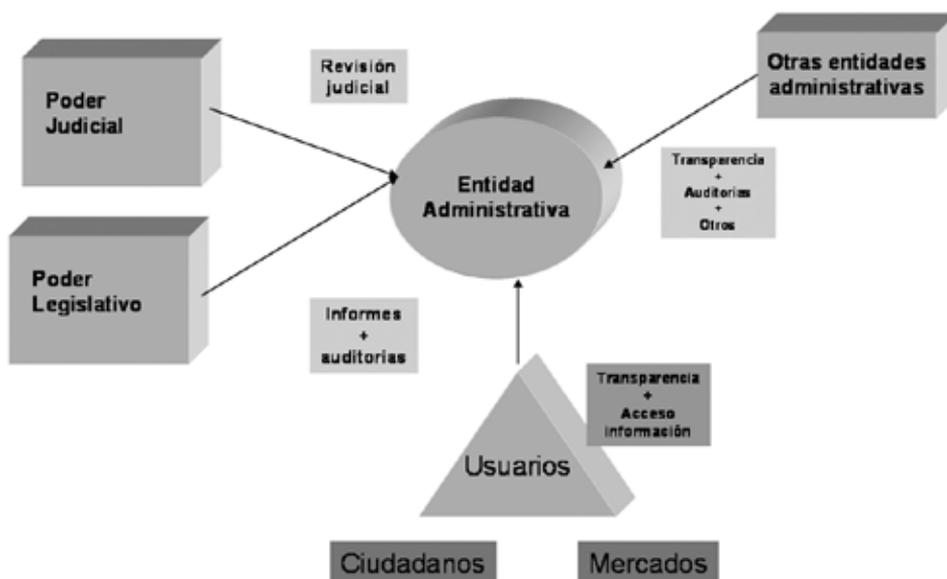
64 El dilema del prisionero es un ejemplo claro, pero atípico de un problema de suma cero. En este problema de teoría de juegos, como en otros muchos, se supone que cada jugador, de modo independiente, trata de aumentar al máximo su propia ventaja sin importarle el resultado del otro jugador. Las técnicas de análisis de la teoría de juegos estándar, por ejemplo determinar el equilibrio de Nash, pueden llevar a cada jugador a escoger traicionar al otro, pero curiosamente ambos jugadores obtendrían un resultado mejor si colaborasen. Desafortunadamente (para los prisioneros), cada jugador está incentivado individualmente para defraudar al otro, incluso tras prometerle colaborar. Éste es el punto clave del dilema.

presentar, como responsable, a su jefe inmediato superior, afirmando que el atraso puede remontarse y que está dentro del universo de posibilidades lograrlo y que el desfase obedece a factores ajenos al control del responsable y que con esfuerzo, sacrificio y compromiso, se podrán enfrentar exitosamente. Asimismo, es necesario reducir la opacidad con que se maneja la información en los medios de comunicación ya que, en algunas ocasiones, son usados como un recurso propagandístico que atenta contra la transparencia y una auténtica rendición de cuentas.

En ese sentido y a manera de resumen, la rendición de cuentas de las instituciones públicas debe seguir distintos formatos y canales de comunicación, dependiendo del destinatario de la información y de las consecuencias que tenga la exposición de la gestión pública ante cada uno de ellos.

### Gráfico 16

#### Matriz para análisis de la rendición de cuentas



Ente la ciudadanía en general, las instituciones públicas deben exhibir su desempeño mediante políticas de transparencia y apertura a requerimientos de información y explicaciones, inclusive, por el tipo de acciones ejecutadas en favor de los usuarios y beneficiarios, abarcando dentro de estos últimos a los empresarios que participan en el funcionamiento de ciertas industrias reguladas por el Estado o en la provisión de bienes y servicios al aparato burocrático en su conjunto.

Mientras que en el caso de la rendición de cuentas horizontal, se debe considerar el uso de auditorías de desempeño, como recurso complementario a la rendición de cuentas de las entidades gubernamentales, ya que este ejercicio supone una acción compleja de comprobación de lo reportado de manera regular por los encargados de administrar ciertas políticas públicas; algo similar ocurre con el órgano legislativo que tiene dentro de sus facultades, exigir cuentas a la burocracia para monitorear su desempeño y evaluar su trabajo, para lo cual se suele solicitar informes e invitar a audiencias formales a los funcionarios públicos, cuando existe alguna preocupación de parte de los legisladores, acerca de la ejecución de algunas políticas.

Finalmente, existe la rendición de cuentas ante el órgano judicial, cuando por alguna razón en particular, los procesos de investigación contra alguno o algunos funcionarios han dado lugar a sospechar de malos manejos de los recursos públicos que administraban o sobre la transparencia con que se ejecutaron determinadas actividades bajo su administración, terminando con la apertura de juicios en su contra, durante los cuales deberán explicar los criterios aplicados ante determinadas decisiones y los procedimientos seguidos en la gestión presupuestaria, con el ánimo de desvirtuar las acusaciones que se ciernen sobre ellos.

Igualmente, deberán aportar pruebas de descargo y cualquier otro elemento justificativo, que le permita demostrar que actuó conforme a la norma establecida para el manejo de los recursos del colectivo imaginario y que durante dicha gestión, sus decisiones no se vieron influenciadas por conflictos de intereses de grupos o de carácter personal.

## **CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

En las últimas décadas y gracias a los avances tecnológicos registrados en los sistemas de información empresarial, se ha vuelto más sencillo el control de la gestión de las instituciones públicas, llegando hasta confundirse lo trascendente con la manifestación física de la cosa,

como diría Immanuel Kant en su *Crítica de la razón pura*, al referirse al énfasis puesto sobre las herramientas de control, en contraposición con la función de contraloría en sí del desempeño de las organizaciones públicas y el uso responsable de los fondos que administran.

En todo caso, el aspecto que vale la pena destacar al inicio de esta sección, es que, ante dichos avances y el desarrollo paralelo observado en las técnicas de dirección estratégica, la administración pública se enfrenta a una profunda revisión de sus sistemas convencionales de evaluación periódica; de hecho, como se señaló al inicio de este capítulo, cuando se mencionaron rápidamente los aportes disponibles hasta la fecha para la elaboración de planes estratégicos, la incorporación de nuevas herramientas de gestión como el Cuadro de Mando Integral, permiten a los órganos públicos de dirección elevar sus niveles de eficiencia.

Se vuelve imprescindible así, el control de la gestión pública mediante la formulación de una serie de indicadores que ayudan a alinear el desempeño de las instituciones con las necesidades de los ciudadanos. Se observa entonces una separación entre algún esquema de control tradicional y el Cuadro de Mando Integral. También es posible ahora utilizar con mayor intensidad las técnicas de análisis estadístico para el estudio de las relaciones causa-efecto entre indicadores, modelos de Capital Intelectual y una metodología de construcción del *Balanced Scorecard* (BSC) en el Sector Público.<sup>65</sup>

Lo importante de este tipo de instrumentos es que permiten completar los indicadores usados tradicionalmente para evaluar el desempeño de las empresas, al combinar indicadores financieros

---

65 El concepto de cuadro de mando integral – CMI (*Balanced Scorecard* – BSC) fue dado a conocer en la publicación de enero/febrero de 1992 de la revista *Harvard Business Review*, basándose en un trabajo realizado para una empresa de semiconductores; siendo sus autores, Robert Kaplan y David Norton, quienes plantean que el CMI es un sistema de administración o sistema administrativo (*Management system*), que va más allá de la perspectiva financiera con la que los gerentes acostumbraban evaluar la marcha de las empresas.

Los autores describen el CMI como un método que permite medir las actividades de una compañía en términos de su visión y estrategia, proporcionándoles a los administradores un panorama comprensivo del desempeño del negocio.

Adicionalmente, se sabe que es una herramienta de administración de empresas que muestra, continuamente, cuándo una compañía y sus empleados alcanzan los resultados perseguidos por la estrategia. También es una herramienta que ayuda a las compañías a expresar los objetivos e iniciativas necesarias para cumplir con la estrategia en sí.

con otros que no lo son, pero que, de no tomarse en cuenta dentro del análisis operativo, podría comprometerse la viabilidad futura de la organización; al combinar diversos indicadores se alcanza cierto balance entre el desempeño cotidiano de la empresa y la construcción de un futuro saludable, cumpliendo así la misión institucional cuyo horizonte referencial es el largo plazo.

Gracias a este tipo de aportes, se reveló ante los ojos de la administración pública, que la gestión presupuestaria efectiva, no constituía una señal suficiente para valorar el desempeño de las organizaciones y que gastar el 100% asignado para su funcionamiento no decía mucho sobre la alineación de su estrategia, con la visión y misión institucional, ni del grado de satisfacción de sus usuarios y la legitimidad alcanzada gracias a la solución de problemas comunes bajo su ámbito de competencia.

Esto no significa que la importancia de controlar el desempeño integral de la gestión pública esté vinculada históricamente con las contribuciones de estos dos profesores, ya que las escuelas de administración pública vienen insistiendo sobre este asunto desde hace varias décadas atrás; sin embargo, sí representa un hito metodológico la sistematización realizada por la Universidad de Harvard acerca de la alineación de esfuerzos para la consecución de objetivos estratégicos en la esfera de los negocios; siendo factible utilizar este marco analítico, con algunas adaptaciones, al ámbito estatal.

Como se verá con mayor detalle más adelante, la importancia del control es que permite medir el cumplimiento del programa anual de trabajo y la eficiencia lograda en la ejecución del trabajo institucional, ya que si no se miden los resultados del desempeño de una organización, no se pueden controlar los procesos, ni mejorarlos.

De tal manera que podría hablarse de la función de control de manera independiente del planeamiento estratégico, pero su verdadera utilidad proviene de la combinación de las herramientas de control con el ejercicio de planeación. Los procesos en sí y la producción de bienes y servicios son susceptibles de medición y comparación frente a estándares predefinidos y eventualmente, hasta de ser sometidos a un ciclo de mejora; no es necesario que estén inscritos a un plan para controlarlos; pero, aparte de este hecho, el control debe formar parte de un ejercicio integral de gestión pública, siendo una de sus actividades principales la alineación de esfuerzos hacia la organización de sus

recursos para la provisión de bienes y servicios dentro del marco de sus competencias, para satisfacer las necesidades y expectativas de los usuarios, es decir, la planeación.

Según el libro *“The Balanced ScoreCard: Translating Strategy into Action”*, Harvard Business School Press, Boston, 1996:

*“el BSC es una herramienta revolucionaria para movilizar a la gente hacia el pleno cumplimiento de la misión, a través de canalizar las energías, habilidades y conocimientos específicos de la gente en la organización hacia el logro de metas estratégicas de largo plazo. Permite tanto guiar el desempeño actual como apuntar el desempeño futuro. Usa medidas en cuatro categorías -desempeño financiero, conocimiento del cliente, procesos internos de negocios y aprendizaje y crecimiento- para alinear iniciativas individuales, organizacionales y transdepartamentales e identifica procesos enteramente nuevos para cumplir con objetivos del cliente y accionistas. El BSC es un robusto sistema de aprendizaje para probar, obtener retroalimentación y actualizar la estrategia de la organización. Provee el sistema gerencial para que las compañías inviertan en el largo plazo -en clientes, empleados, desarrollo de nuevos productos y sistemas más bien que en gerenciar la última línea para bombear utilidades de corto plazo. Cambia la manera en que se mide y gerencia un negocio”.*

El control en la administración de negocios en general y en la gestión pública, en particular, constituye un elemento central para mejorar la efectividad de las organizaciones, ya que permite medir el cumplimiento de las metas de gestión y al hacer esto, sus autoridades pueden administrar más fácilmente sus procesos y la ejecución de proyectos asociados a sus planes, y consiguientemente, pueden mejorarlos. Esto significa que, al adoptar las autoridades de las instituciones públicas -como una buena práctica de gobierno corporativo- este tipo de controles, quedarían habilitados claramente para implantar una cultura de mejora continua y alinear mejor sus planes con las aspiraciones de los usuarios de la entidad.

Lo que constituye un hecho que merece destacarse acerca de la disponibilidad oportuna de información relacionada con la ejecución de un plan de trabajo, proviene precisamente de contar con ella para la toma de decisiones e incidir sobre el rumbo de las cosas, en función de la evolución registrada y de ciertos parámetros predefinidos para

valorar los datos obtenidos; esto no quiere decir que los encargados de la gestión de recursos para la consecución de ciertos objetivos no puedan tomar decisiones en un ambiente de incertidumbre total, pero la experiencia administrativa acumulada por siglos, sugiere que las decisiones suelen ser más acertadas, mientras más información relevante se posea sobre determinado fenómeno, especialmente si se conocen también los criterios metodológicos con que se organizaron los datos de la fuente.

No obstante la irrefutabilidad de lo anterior, también es cierto que, mientras más información se tenga, más trabajosa es la identificación de la relevante o esencial para tomar decisiones acertadas y oportunas; no está de más recordar que, cuando se está analizando una relación de causalidad entre variables, ésta tiende a mejorar en la medida en que se agregan variables explicativas a la función; sin embargo, la causalidad entre cada una de ellas y la dependiente, tiende a volverse más difusa.

En ese sentido, es conveniente identificar un conjunto razonable de datos para controlar la evolución de una acción de política, ya que la disponibilidad de información puede llegar a exceder la capacidad humana para procesarla apropiadamente y con seguridad, mucha de ella será hasta redundante entre sí o aportará elementos poco significativos al análisis. Es más, cuando se agregan variables no financieras al análisis, resulta difícil medir los resultados alcanzados sobre algunos objetivos de política, ya que su manifestación depende mucho de percepciones subjetivas, es decir, de valoraciones de los responsables del control; esto obliga a que algunos aspectos, sobre los cuales se desea incidir, tengan que capturarse mediante variables que están relacionadas con el fenómeno en sí, gracias al uso de indicadores.

Vale la pena destacar aquí, que el uso de indicadores de gestión constituye un recurso insoslayable para el control de la ejecución de un plan de acción, ya que para realizar este ejercicio de seguimiento se deben utilizar medios (instrumentos) que permitan a los encargados de la gestión pública, capturar en primer lugar y medir en un segundo momento, las manifestaciones tangibles o intangibles del fenómeno objeto de estudio.<sup>66</sup>

---

66 El Cuadro de Mando provee una estructura para centrarse en los indicadores de cada proceso crítico tales como: plan de negocio, distribución de recursos, estrategias y retroalimentación, aprendizaje, comportamiento ante los clientes internos y externos y hacia acciones comunitarias.

En este punto, no se hace ninguna valoración sobre la información que se está generando, sólo basta recopilarla, sistematizarla, procesarla y presentarla de manera sencilla de entender, para interpretarla con una actitud crítica posteriormente.

Se puede construir una enorme cantidad de indicadores para examinar determinado fenómeno sobre el cual, hay que tomar decisiones y promover acciones para incidir sobre su evolución futura, dependiendo de la valoración que se haga sobre su desempeño anterior; sin embargo, dependiendo de la efectividad lograda en la identificación de indicadores pertinentes para examinar el avance logrado en la ejecución de un plan, más rápidas y apropiadas serán las decisiones tomadas para impactar sobre su evolución futura, además, de contarse con información detallada que soporte los indicadores generales, más precisas serán las acciones correctivas que se adopten, de ser esto necesario.

Los indicadores pueden generarse mediante la extracción de datos determinados de los sistemas de información de la organización, que en tales casos se conocen como fuentes duras de datos o provenir de encuestas o reportes recibidos de los diferentes CRC, denominándose entonces como fuentes blandas de datos. Estos pueden expresarse en unidades monetarias, número de unidades, porcentajes o relaciones entre variables, sólo para mencionar algunas métricas, teniendo mucha importancia su elaboración, ya que la elección de un buen indicador y la unidad de control apropiada, terminan simplificando el trabajo de interpretación de los resultados.

En todo caso, es necesario que las organizaciones desarrollen sistemas de gestión para registrar, monitorear y generar información sobre el desempeño de la organización, dentro del cual debería diseñarse algún subsistema para propósitos exclusivos de control; sin embargo, y a pesar de la importancia que tiene disponer de información de control, no debe olvidarse que esta tarea debe verse como complementaria al sistema de gestión mismo, ya que los productos obtenidos del sistema de control no intervienen instantáneamente en la gestión institucional.

Otro aspecto por tomar en consideración, es el fenómeno que se desea medir, dado que no es extraño encontrarse con indicadores mal definidos, pues han sido diseñados para controlar actividades propias de los proyectos, mientras aquello que se desea controlar corresponde a un proceso continuo; en otras ocasiones, cuando las operaciones de producción son discretas, se les aplican indicadores concebidos exprofeso para procesos de producción continua o para operaciones que se realizan únicamente cuando se presenta su demanda.

La definición apropiada de los indicadores es hartamente significativa para el control apropiado de la gestión pública, ya que pueden estarse controlando operaciones mediante indicadores inadecuados, por lo tanto, disponer de información que no ayuda a tomar buenas decisiones. Es más, si no se escoge un buen indicador del fenómeno estudiado, puede no estarse midiendo realmente; por ejemplo, si una encuesta para medir la satisfacción del cliente no está bien diseñada o implementada, puede pensarse que se están alcanzando las metas porque así lo señalan los indicadores, pero los usuarios pueden sentirse frustrados por la calidad del servicio prestado.

No hay que olvidar que los indicadores son medios que sirven para hacerse una idea de alguna variable en particular, ya que ésta no puede capturarse directamente por su naturaleza intangible o su carácter subjetivo, de tal suerte que el número de queja podría considerarse un buen indicador del grado de satisfacción del cliente, por ejemplo, esperándose que una reducción del número de éstas, representará una mejora en su grado de satisfacción.

La variable es el grado de satisfacción y el indicador el número de quejas recibidas; igualmente se le podría pasar una encuesta con escalas predefinidas, donde expresara si está totalmente satisfecho, medianamente satisfecho, poco satisfecho o insatisfecho; si el instrumento fue validado previamente siguiendo la técnica secular que se utiliza para estos casos, puede ser que la tabulación de una serie de boletas recogidas de un grupo significativo de clientes, sea también un buen indicador de dicha variable; es más, podría llegarse a concluir que uno de los dos es mejor que el otro para describir a la variable; sin embargo, en ningún momento podría dejar de ser un simple indicador de ella.

En otros casos, el indicador es más lineal, como sería el número de toneladas métricas de leche producidas en una planta durante un período de tiempo determinado, el volumen de ventas de la semana, el número de quejas resueltas de un total atendido durante el mes; mientras que otros deben construirse como una relación de datos, por ejemplo, cuando se trata de la eficiencia, se puede establecer la producción total de mes dividida entre el personal de la organización; si esta relación comienza a subir con el tiempo, se puede decir que es más eficiente.

Si bien es cierto que la construcción de indicadores puede resultar hasta divertida, no hay que olvidar que son simplemente medios para intentar controlar el desempeño de la gestión pública sobre una serie

de variables consideradas estratégicas para la visión de largo plazo que tienen las autoridades de una institución. Existen algunos criterios generales para el diseño de indicadores (mensurabilidad, analíticos y relevantes); pero, en realidad, quienes establecen el alcance de los mismos, deberían ser los encargados de la gestión misma, ya que ellos conocen mejor cuáles son los objetivos estratégicos que se desea lograr y cómo debería reflejarse su actuación sobre los fenómenos sociales en que se pretende incidir con sus acciones.

Dentro del espectro de indicadores hay algunos que miden la eficiencia, la productividad, eficacia, el desempeño operativo, la rentabilidad, entre otros; además, hay unos que son directos, mientras que otros son indirectos y miden la variable deseada mediante la combinación de varias fuentes de datos; hay cualitativos y cuantitativos, así como positivos y negativos.

Sin embargo, lo verdaderamente importante es comprender entonces, que este tipo de herramientas (indicadores de desempeño) ayudan a controlar efectivamente la gestión organizacional y recopilar estadísticas sobre la evolución de los resultados registrados en el pasado; gracias a la construcción y “control” de indicadores balanceados, que respondan a una relación de causalidad entre las variables investigadas y “testeadas”, se pueden trabajar los vínculos entre los distintos CRC para alinearlos hacia la consecución de los objetivos institucionales.

Adicionalmente, se pueden establecer secuencias de patrones entre los resultados hipotéticos de cada indicador e intentar describir la cadena de eventos que deberían observarse en la organización, para lograr sinergia de esfuerzos; en otras palabras, se podría construir una especie de mapa de indicadores que, en su conjunto, aporte información compleja sobre el fenómeno estudiado.<sup>67</sup>

No obstante lo anterior, el uso de mapas estratégicos es opcional para organizaciones no lucrativas, ya que la secuencia de efectos y resultados no están orientados por la perspectiva financiera de las corporaciones privadas con ánimo de lucro y el control que se tiene

---

67 El sistema de indicadores debe caracterizar el nivel técnico - organizativo de la institución, los recursos que posee y los resultados generales de la actividad operativa con una alta calidad, los recursos que administra y la efectividad de su empleo. De la correcta aplicación de estos indicadores depende, en gran medida, la localización y movilización de los esfuerzos internos.

sobre la disponibilidad presupuestaria constituye, normalmente, una restricción y los procesos de contratación de bienes y servicios no son suficientemente ágiles, ni libres. A pesar de ello, con algunos cambios y guardando las distancias sobre el uso convencional de los mapas y las cuatro perspectivas que tradicionalmente se incluyen en estos procesos de planeación, se pueden usar esquemas adaptados para alinear las acciones estratégicas hacia una sola dirección, para lo cual se puede usar también el modelo Hoshin para el despliegue del plan estratégico.

Lo relevante por destacar aquí, es que el agrupamiento de acciones en procesos, recursos humanos, recursos financieros y de satisfacción del cliente, permiten distribuir razonablemente bien los esfuerzos a lo largo de la organización, medir su desempeño fácilmente e identificar en qué punto de la estructura de responsabilidades deben implementarse acciones correctivas, de ser el caso. Todo lo anterior resulta más fácil de ilustrar, si se considera el control que le hace un médico a un enfermo, que no se limita a un solo indicador (peso, talla, coloración de la piel, sudoración, temperatura corporal, etc.); al combinarlos con exámenes adicionales de laboratorio o de gabinete, el facultativo está en mejores condiciones para diagnosticar qué problema de salud aqueja a su paciente y lo más importante, cuál podría ser un tratamiento apropiado para tratar de curarlo o atenuar su dolor, en caso de que lo primero no sea posible por alguna circunstancia.

De ahí se deduce que, al igual que el ser humano procesa la realidad percibida, a través de la descomposición de sus sensaciones en partes abstractas que son analizadas de forma independiente, para luego sintetizarlas en conceptos e ideas; para el control de los procesos se dispone de indicadores parciales que, por lo general, sirven de base para otros más complejos y globales, de los cuales se deduce el comportamiento integral del fenómeno analizado.

Cuando se habló sobre la priorización de las acciones estratégicas y su expresión operativa -como resultado del despliegue de la función estratégica- se explicó que algunos objetivos resultan más prioritarios para los encargados de la gestión pública, en función de la visión que tengan sobre la ruta crítica por seguir para mantener alineados los esfuerzos institucionales con la misión de la organización; de la misma manera, se puede afirmar que habrá varias acciones estratégicas que contribuirán al logro de un objetivo estratégico complejo, donde algunas de éstas también tendrán un mayor poder explicativo en términos relativos que otras. Para controlar cada acción será necesario entonces, disponer de indicadores por iniciativa destinada a la consecución de un objetivo estratégico particular.

Es por ello que suelen encontrarse varios indicadores que están subsumidos dentro de un indicador de nivel superior, el cual es explicado por el grado de avance del conjunto de acciones que están siendo medidas a través de los primeros; dado que algunas acciones serán más relevantes que otras para el logro de los objetivos estratégicos, cabe esperar que los indicadores utilizados para controlarlos estén ponderados con peso distintos como parte de la estructura del indicador global, siendo naturalmente del 100% la suma de pesos relativos de los indicadores parciales y el global, el resultado de sumar el avance de los primeros. Algunas acciones de política incidirán mucho más que otras sobre los resultados de ciertos indicadores en particular.

De hecho, existen varios niveles de integración de indicadores y su número depende mucho de la forma en que estén distribuidos los CRC dentro de la organización y el uso que se le dé al sistema como recurso para el alineamiento de los resultados con la política de retribución o reconocimiento de méritos dentro de la misma. En la cúspide de la organización, se contará con un indicador o conjunto pequeño de éstos, que resumirá de manera visual, cuál ha sido el desempeño de la organización a lo largo de un período determinado, es decir, si el desempeño logrado ha sido aceptable en términos de metas cubiertas, mediocre o malo. Sirviendo este tipo de valoraciones para guiar las acciones subsiguientes de parte de las autoridades de la organización o de la instancia superior responsable del control de un conjunto de instituciones públicas.

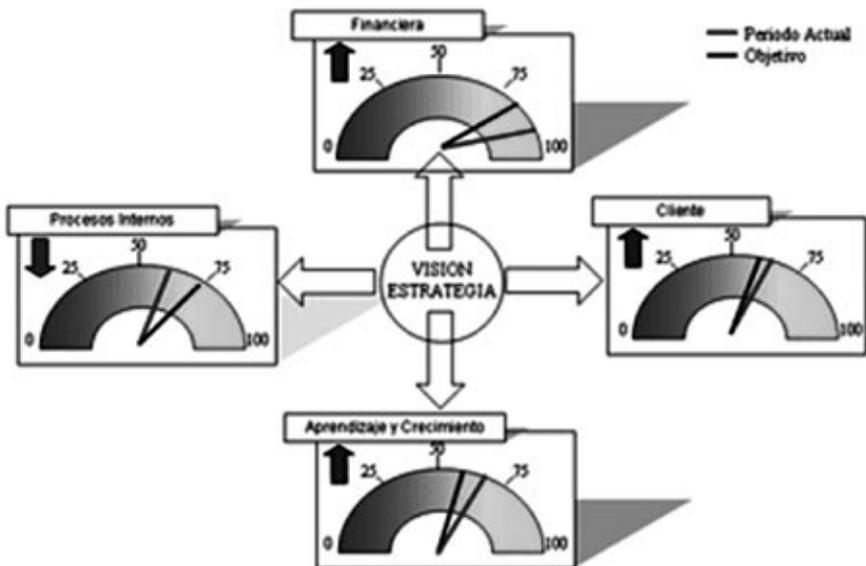
Otro ejemplo de libro de texto sobre indicadores de control, corresponde a los indicadores del tablero de un vehículo, que señalan con bastante precisión si necesita combustible, si está calentándose anormalmente y cuál es la velocidad de su desplazamiento. Con un pequeño número de controles, el conductor dispone de información suficiente para tomar decisiones oportunas, a fin de manejar asépticamente el vehículo, atenuándose con ello el riesgo de quedarse varado en el camino, de perder el control del vehículo o que éste sufra un desperfecto mayor, dependiendo de cuál sea el caso.

El uso de la herramienta de control de los profesores Kaplan y Norton, de la Universidad de Harvard, recurre a este tipo de ilustración parecida a las dispuestas en los tableros de control de un vehículo, como podrá observar en el siguiente gráfico, pero no es universal, aunque el concepto central de la identificación de un tablero de comandos para el control de la gestión pública sí lo es. Los tableros de control vienen a ser un nexo instrumental entre la realidad interna y externa de la organización, con

base en los cuales se toman decisiones cotidianas como estratégicas, convirtiéndose en la conciencia de la organización, entendiendo por conciencia la facultad de aprehender los estímulos emitidos por los objetivos, mediante la capacidad sensorial del organismo, abstraer y descomponerlos e representarlos como conocimiento.

Por otro lado, la regla del semáforo está bastante difundida en las metodologías utilizadas para el control de las operaciones de una organización y determinar el apego a un plan o posibles desviaciones respecto a éste; se usa el color verde para indicar que las actividades no presentan inconvenientes; el amarillo sirve como una señal de alerta que debe destinar alguna atención especial a ciertas actividades; mientras que el rojo constituye una señal para que las autoridades tomen medidas urgentes sobre las desviaciones registradas entre lo real y lo planificado para determinadas variables estratégicas. No hay que olvidar que el control carece de esencia propia, sino que su importancia proviene de la utilidad que presta a los encargados de la gestión de las políticas públicas, por un lado y de las instituciones públicas, por el otro. El control de indicadores es una herramienta de gestión por excelencia.

**Gráfico 17**



En el gráfico se observa una representación agregada del desempeño de una organización a través de las cuatro perspectivas propuestas por Kaplan y Norton, es decir, la financiera, la de aprendizaje y crecimiento (RRHH), procesos internos y la de cliente, donde se han utilizado dos rectas desde el origen del semicírculo hasta uno de sus bordes externos, representando una de ellas la meta (objetivo) y la otra, el resultado real de la medición; estos indicadores son agregados y están contruidos sobre otros indicadores más detallados, como se ha señalado anteriormente. Según el ejemplo, tres de las perspectivas reportan resultados aceptables, medidos a través de indicadores integrales para cada una de ellas; mientras que los procesos internos parecen tener dificultades que ameritan una atención urgente de parte de las autoridades de la organización.

Tal situación debería obligar a los encargados de la gestión a revisar con detalle los indicadores individuales de la perspectiva, a fin de precisar dónde se encuentra el origen de la desviación y tomar las medidas correctivas que sean apropiadas; caso contrario, los resultados globales de las entidades se verán afectados negativamente. Como puede apreciarse, la esencia del control es medir la gestión con base en ciertos indicadores, los cuales deberán ser comparados contra ciertos estándares predefinidos o patrones técnicos de referencia, para analizar el grado de conformidad entre ambos, a fin de corregir posibles desviaciones de los datos reales respecto al patrón de comparación o, en el mejor de los casos, profundizar algunas acciones exitosas de política.

El control está destinado entonces, a medir los resultados entregados a los usuarios de la institución, a los procesos utilizados para generarlos y finalmente, para evaluar la organización misma, evaluando para ello los resultados, los procesos y la forma en que está organizada la institución para cumplir con su misión, visión y plan estratégico, es decir, la capacidad instalada institucional. Esto último amplía el ámbito convencional del control a una valoración acerca de la disponibilidad de los recursos humanos, la infraestructura física, la tecnología utilizada, los procesos de trabajo en sí y hasta el propio diseño organizativo.

El profesor Jorge Hintze de la Universidad de Buenos Aires, en un artículo denominado "Control y evaluación de gestión y resultados", dice lo siguiente sobre el tema aquí tratado: "en síntesis, puede decirse que el control y evaluación de resultados se refiere a la medida en que éstos se logran y son satisfactorios, el de los procesos a la forma se usan y aprovechan los recursos para lograr tales resultados y,

finalmente, el de la organización a si los procesos mismos y el aparato en que tienen lugar son adecuados o no". Cuando se alcanzan los estándares técnicos utilizados para controlar resultados (producción de bienes o servicios), se puede hablar de eficacia de la gestión pública; extendiendo el control hacia la calidad y los costos incurridos para alcanzar dichos resultados, se amplía su ámbito a la eficiencia; mientras que, al controlar el progreso de los planes trazados durante el proceso de planeación, se habla ya de cumplimiento de planes.

## EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Cerrando el ciclo administrativo, la última fase comprendida en un trabajo responsable de gestión pública, congruente con los objetivos originales de la política pública, orientada a la solución de una problemática colectiva determinada, se encuentra la evaluación del desempeño de las organizaciones y programas públicos; dado que el logro de los objetivos estratégicos deben coincidir con las aspiraciones de los hacedores de política, de impactar positivamente sobre las condiciones de vida de un grupo meta, procurando que los efectos sean duraderos en el tiempo.

Es normal encontrar documentos relacionados con la administración pública moderna -aunque con diversos matices- la afirmación que debe orientarse, más que todo, hacia la consecución de resultados, en contraposición a la visión tradicional que privilegiaba el rigor de los procedimientos y que la evaluación de la gestión pública debe centrarse también en ese mismo aspecto, es decir, en la orientación de los recursos colectivos hacia el logro de objetivos (mejora en las condiciones de vida de los usuarios de la política).

*Sonia Ospina Bozzi, en un artículo titulado evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano dice lo siguiente:*

La evaluación de la gestión pública es una de las herramientas críticas en los procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública a nivel mundial. En los países desarrollados esta herramienta se encuentra asociada a los esfuerzos de implementación del paradigma de la Nueva Gestión Pública. En el caso de América Latina, aunque influenciada por este paradigma, la evaluación surge como una necesidad endógena, puesto que representa un pilar del proceso de modernización del Estado y tiene gran potencial para contribuir al fortalecimiento de las instituciones.

Para medir la mejora lograda en las condiciones de vida de dicha población objetivo, resultante de la ejecución de los programas de gobierno, es necesario definir primeramente, ciertos parámetros objetivos que sirvan para orientar decisiones futuras de los encargados de la evaluación de su desempeño, las cuales podrían derivarse inclusive en reformar el marco legal de las organizaciones para adaptarlo a las cambiantes condiciones de su entorno, nuevas prioridades gubernamentales o ámbito organizacional más complejo; igualmente tendría que valorarse la conveniencia de modificar el diseño estructural de las instituciones o equipo de dirección.

Los indicadores utilizados para evaluar el desempeño definitivo de la gestión pública, a lo largo de un proyecto o programa durante el cual se realizaron acciones en beneficio de un grupo de personas en particular, deben ser realistas y congruentes con los problemas que se intenta resolver; caso contrario, el ejercicio de evaluación sería poco útil como retroalimentación para los hacedores de política.

Es fácil confundir la evaluación con el control, ya que ambas fases suponen contrastar resultados contra indicadores de impacto y efectos prolongados en el tiempo, por un lado, así como patrones de referencia valorativos, por el otro. Esto significa “testear” (aprehender) el desempeño de la organización mediante indicadores y contrastarlo contra parámetros predefinidos; sin embargo, la evaluación supera el ejercicio del control en el tiempo y visto como parte del ciclo de mejora continua, el control correspondería a la fase de Check a que se refiere Deming; mientras que la evaluación pertenecería a la fase definida como Act, tal como aparece en la gráfica 10 de este libro.

Normalmente, ambos esfuerzos corresponden a la captura de datos para la toma de decisiones, sólo que en el caso del control el espacio temporal de actuación es el corto plazo; mientras tanto, la evaluación abarca una dimensión de tiempo superior y en algunas ocasiones, pero en ciertos casos, la evaluación sólo sirve para explorar los beneficios logrados en el pasado y las perspectivas futuras de la capacidad creada durante su desarrollo, pero los programas o proyectos destinados a beneficiar a una población meta, ya han culminado de manera definitiva.

Adicionalmente, la evaluación comprende la valoración de los resultados obtenidos, tanto en términos implícitos como explícitos; se puede juzgar entonces si un programa fue bueno o malo para la gente, si sirvió o no en función de ciertos objetivos de política o si llenó las expectativas de

los encargados de formular las políticas y de sus beneficiarios, para lo cual se deben utilizar escalas de valores. Obviamente que la evaluación debe basarse en controles aplicables a variables reales, representando la primera un nivel superior de análisis de la gestión pública, que genera información pertinente para actuar sobre dicha realidad.

Muchas veces se puede comparar el desempeño de una organización con otras e intentar, a partir de dicha experiencia, extraer lecciones aprendidas para elevar el desempeño futuro de las instituciones de gobierno, mediante la adopción de las mejores prácticas disponibles en distintas áreas de gestión, como si se tratara de una especie de “benchmarking” entre organizaciones no lucrativas, aunque deberían utilizarse, en la medida de lo posible, referentes más competitivos como serían corporaciones privadas o instituciones homólogas de sociedades más avanzadas. Al convertir esta tarea en una actividad rutinaria dentro de las organizaciones públicas, se le da forma a un proceso de aprendizaje institucional que puede contribuir a hacer más eficiente la administración de los recursos colectivos.

Además, se debe hacer un balance entre la sostenibilidad de los resultados alcanzados con las acciones de política y los impactos inmediatos percibidos por sus destinatarios, sobre la línea base de la problemática que se buscaba atender, así como el equilibrio reportado entre la eficacia de la gestión y la eficiencia registrada en materia de utilización de los recursos del colectivo, que al combinar ambas dimensiones de la evaluación, se obtiene una idea bastante precisa del grado de efectividad de la gestión.

Esto da paso a dos tipos de debates permanentes; uno de ellos guarda relación con el balance entre las acciones que generan impacto inmediato sobre la población objetivo, pero cuyos beneficios son pasajeros y duran en la medida en que la institución está realizando acciones que les favorecen, pero no conducen a mejorar sus habilidades competitivas como para acceder a más oportunidades de progreso, mediante su esfuerzo personal futuro; conceptualmente esto puede denominarse sostenibilidad, ya que corresponde al carácter duradero que tienen los efectos logrados sobre las condiciones de la población objetivo.

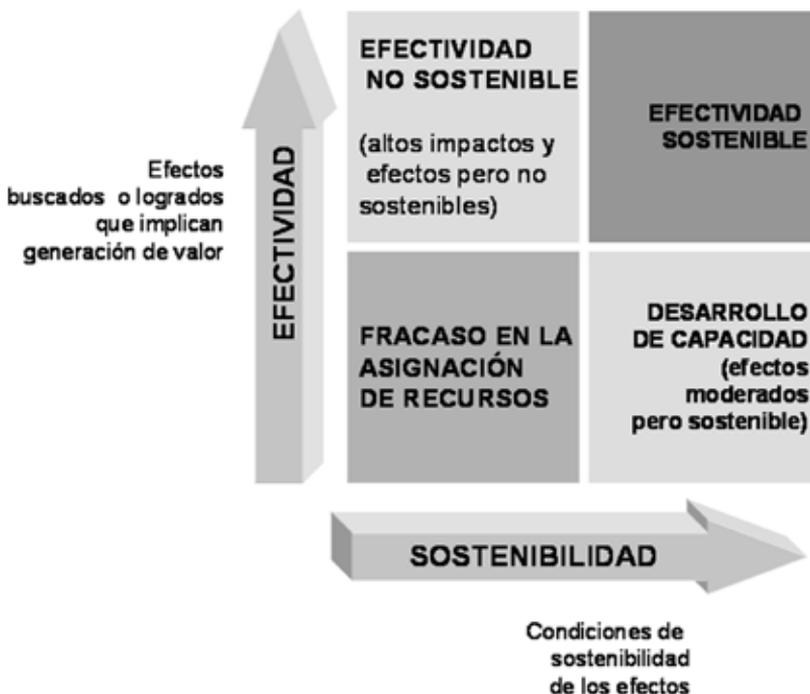
Mientras que unas medidas de política pueden tener un efecto duradero sobre las condiciones de vida de la población, posiblemente en el corto plazo son incapaces de reflejar mejoras sustantivas en las condiciones de bienestar de la población, generando ansiedad y hasta frustración en los usuarios de las acciones de política. Lo relevante en

este asunto es determinar el grado de contribución de los resultados, sobre los objetivos inmediatos y mediatos buscados por las estrategias y las políticas, respectivamente.

Este sería el caso de la capacitación y entrenamiento del recurso humano que, a largo plazo, desarrollarían muchas habilidades, pero que en el corto plazo, necesitarían de subsidios para solventar las necesidades inmediatas, como serían la alimentación, el vestuario y la vivienda. A este último concepto comprensivo, se le puede denominar efectividad, ya que los logros registrados corresponden con los objetivos previstos.

**Gráfico 18**

**MATRIZ DE EFECTIVIDAD SOSTENIBLE**



El gráfico anterior muestra las distintas combinaciones que se pueden establecer entre estos aspectos, donde la esquina inferior izquierda corresponde al fracaso en el uso de los recursos públicos para el logro de los objetivos trazados (utilizando los colores del semáforo, esta esquina

sería roja); mientras que la esquina superior derecha representa el logro de las metas de bienestar para la población objetivo y su carácter duradero en el tiempo (esta esquina tendría un color verde).

La esquina superior izquierda correspondería a condiciones de bienestar temporal (color amarillo), que desaparecerán progresivamente cuando las instituciones públicas dejen de realizar los proyectos que estaban ejecutando en su favor, debido a que durante el proceso no se mejoraron sus habilidades para acceder a una fuente de ingresos autosostenible; la otra esquina corresponde a beneficios inmediatos escasos, pero con perspectivas de futuro, aunque dicho potencial se ve amenazado por la frustración de los usuarios, que no ven resultados inmediatos sobre sus condiciones de vida.

Desde un punto de vista electoral, la mejor opción para un gobierno patrimonialista o populista inclusive, puede ser la esquina superior izquierda, donde los usuarios del servicio están obteniendo beneficios inmediatos (programas de ayuda asistencial) que les ayudan a soportar mejor sus necesidades cotidianas, a pesar de que las mejoras experimentadas no sean duraderas. Esto es particularmente más válido mientras menor sea la condición económica de la población meta, cuyas valoraciones analíticas son de muy corto plazo, debido al rigor del medio en que se desenvuelven.

La posición extrema son los programas que crean mucha capacidad futura de sostenibilidad, pero que, desde el punto de vista electoral, no reportan beneficios a los gobernantes y cuyos beneficios serán capitalizados por otros; este es el caso de la educación parvularia y primaria, así como las mejoras en la infraestructura sanitaria (color amarillo).

Vale la pena recoger aquí un ejemplo sobre este asunto en particular, presentado en una ocasión por el profesor Julio Sergio Ramírez de INCAE, cuando habla del uso que le dan dos madres a un subsidio para la manutención de sus respectivos hijos, donde una de ellas destina todo el subsidio a la alimentación del niño; mientras que la otra combina una alimentación balanceada y el pago mensual a un gimnasio para que su hijo vaya después de clases; cuando termina el subsidio, el segundo habrá adquirido mayor fortaleza que el primero y tendrá más oportunidad para seguir adelante; en otras palabras, las acciones de la segunda madre serían más sostenibles.

A parte del contenido moral que podría argüirse en contra de este ejemplo, parece muy ilustrativo, a parte del refrán que dice que al hombre no se le debe dar únicamente el pescado, sino ensañarle a pescar. El conflicto que surge cuando no se alcanza la esquina superior derecha, ni la esquina inferior izquierda, es qué debe privilegiarse. Es casi seguro que los políticos populistas se inclinarán hacia la "efectividad".

El otro dilema surge entre la eficacia y la eficiencia en la administración de la cosa pública ya que, al privilegiar una de estas categorías sobre la otra, se introducen sesgos que pueden deteriorar la calidad del servicio al pretender abarcar mucho o dejar desatendidos usuarios importantes, debido al costo marginal que significa prestarles el servicio, a pesar de que, dentro del diagnóstico elaborado para entender mejor la problemática, serían los destinatarios lógicos de la política administrada a través de las instituciones que, por racionalizar el gasto, los estaría marginando del servicio.

Gráfico 19



El gráfico anterior muestra en la esquina superior derecha, la máxima creación de valor posible en que se alcanzan los objetivos previstos con la mayor eficiencia posible, es decir, al menor costo. La esquina opuesta sobre la diagonal del gráfico, corresponde al mayor desperdicio de recursos públicos posible, ni se alcanzan los objetivos y los costos de transacción están el nivel más alto posible, lo cual corresponde a la menor eficiencia del referido universo.

Cualquier posición intermedia entre el éxito y el fracaso total, debería conducir a una revisión exhaustiva de los procesos utilizados para la provisión de los servicios a los usuarios ya que, en un caso, se están cumpliendo los objetivos previstos por la misión institucional (esquina superior izquierda), pero a un costo demasiado elevado; mientras que la ubicación del desempeño en la esquina inferior derecha debería obligar a los encargados de la organización a revisar el grado de alineamiento entre el diseño de sus procesos y las expectativas de los usuarios, porque aparentemente son bastante eficientes, pero no sugieren que están respondiendo o atendiendo apropiadamente al usuario.

De todo lo anterior, se desprende la importancia de evaluar el desempeño de la administración pública, ya que ayuda, entre otras cosas, a la implementación de un sistema de mejora continua, en el uso de los recursos públicos; siendo esto muy parecido al ejercicio realizado cotidianamente por las empresas privadas, cuya mejora en la eficiencia se expresa normalmente en sus estados de resultados; mientras que en el caso de la administración pública, resulta necesario auxiliarse de otro tipo de indicadores para tales efectos, aunque pueden utilizarse también tableros de control parecidos a los utilizados por la empresa privada.

Claro está que la adopción de un sistema de mejora continua, por parte de cualquier organización, es deseable en sí misma, ya que tiende a agilizar sus procesos, abaratar los costos y reducir los tiempos de respuesta; pero esta cultura debe formar parte de una concepción más amplia de gestión pública eficiente, radicando su valor principal en el cambio de actitud hacia el cambio de la organización y su compromiso con la eficiencia operativa.

Por otro lado y como ya se mencionó antes, para evaluar el desempeño de las organizaciones públicas es conveniente utilizar matrices diseñadas expofeso, para medir la eficacia y eficiencia de su gestión, procurando darle seguimiento con ello al impacto logrado al ejecutar ciertos programas y proyectos por parte del Estado, sin importar que algunos de sus componentes se hayan realizado mediante

concesiones y no directamente, por organizaciones del Estado. Este tipo de matrices de transición entre objetivos y resultados esperados, terminarán controlados inexorablemente mediante algún tipo de tablero de control como los mostrados en las gráficas 18 y 19 de este libro. Dichos gráficos son una herramienta visual sumamente útil para la evaluación, pero no son la evaluación en sí; eso debe quedar bien claro, ya que muchas veces algunos encargados del control y la evaluación del desempeño de organizaciones y programas públicos tienden a jerarquizar la utilidad de la herramienta sobre su fin último, que es la retroalimentación sobre los logros alcanzados por una institución pública durante un ejercicio o lapso de tiempo predeterminado.

Lo interesante por destacar sobre este último caso, es la búsqueda por optimizar el uso de los recursos, respecto a su asignación original, procurando ordenar lo mejor posible la secuencia entre uso de éstos y el programa. En la medida que el programa de ejecución presupuestaria se ajuste a la disponibilidad de fondos, resultaría positiva la evaluación operativa de la institución.

Este enfoque hacia la evaluación objetiva y sistemática de las instituciones públicas, corresponde a la órbita de la Nueva Gestión Pública, cuyos aportes proporcionan una metodología no convencional para evaluar dicha gestión, considerando entre otras cosas, la práctica de consultar a los usuarios de las instituciones gubernamentales, acerca del grado de satisfacción obtenido por el suministro de ciertos servicios, a lo largo de las cadenas de valor de las entidades, las cuales deberían estar diseñadas para responder mejor a las necesidades colectivas, dentro del ámbito de sus competencias.

Como es apreciable en el caso de la empresa privada, las entidades gubernamentales están comprometidas también -bajo este tipo de enfoque de gestión y honrando su responsabilidad social- en crear valor para sus usuarios, aunque en este caso en particular es de carácter público. De hecho, la expresión sobre la creación de valor público se encuentra en la mayoría de documentos recientes sobre gestión pública; no obstante, en pocas ocasiones se hallan aclaraciones detalladas acerca del término. A fin de brindar una idea gráfica del asunto, se pueden comparar las corporaciones privadas y las organizaciones públicas, con el propósito de interrogarse sobre las razones que justifican la existencia de cada una de ellas. En el caso de las primeras, su permanencia en el mercado obedece al hecho de que sus clientes consideran deseables sus productos; y al satisfacer

las expectativas de éstos, les quedan algunos diferenciales a las empresas, que les permiten cubrir sus costos y obtener ganancias.

Tomando de referencia lo anterior, se puede decir que la existencia de las instituciones públicas se justifica, cuando los usuarios perciben que la calidad de los servicios prestados se ajusta a sus expectativas y que los costos totales registrados al generarlos, eran menores al grado de satisfacción obtenido de su consumo.

La creación de valor público proviene entonces, de la percepción que tenga la sociedad, de la diferencia entre la satisfacción obtenida y el consumo de recursos reportado para generar los servicios; si la diferencia es positiva se habrá creado valor público y viceversa. Sobre este particular, no hay que olvidar que una de las características de los bienes y servicios auténticamente públicos, es que no poseen precios de mercado, por lo que, su valoración está supeditada a la percepción de sus usuarios, consumidores o clientes.

Si, a juicio de los usuarios, las instituciones públicas son fuente de creación de valor, no dudarán en afirmar que se justifica su existencia, ni en legitimar su gestión. Esa capacidad que tienen para devolverle a la sociedad un valor superior al volumen de recursos consumidos en su gestión, representa uno de los elementos centrales para evaluar el desempeño de las organizaciones no lucrativas.

Esto último correspondería a una evaluación espontánea, no sistemática y difícil de transformar en criterios para la toma de decisiones sobre la continuidad futura de los programas ejecutados, su abandono o algún otro tipo de medida para años futuros y para la determinación de las mejores prácticas de un buen gobierno corporativo; sin embargo, provee de legitimidad a la institución y de gobernabilidad para la gestión de las políticas públicas.

Para convertir este recurso informativo, en fuente de retroalimentación útil, las instituciones públicas están obligadas a realizar encuestas para medir la satisfacción de sus usuarios, ya que en la esfera pública no basta cumplir con los planes estratégicos, sino que sus acciones deben ser consistentes con las necesidades del colectivo atendido, procurando mantener bajo control, el consumo de recursos. Esto significa que la evaluación del desempeño de las entidades públicas debe considerar, entre otros aspectos, la percepción ciudadana del valor añadido al bien común y que justifica su existencia.

Esto se puede apreciar fácilmente mediante el siguiente gráfico.

**Gráfica 20**



### **Triángulo del desempeño**

La gestión pública debe evaluar, al menos, tres aspectos esenciales, la eficacia lograda, que proviene del equilibrio entre los resultados y sus efectos sobre los clientes (cumplimiento de la misión institucional), la eficiencia, que define cierto balance entre los resultados y los recursos utilizados durante su generación y el valor público registrado, como consecuencia de los efectos reportados sobre las condiciones de vida de los clientes, por encima de los recursos consumidos al suministrar los productos externos bajo la responsabilidad de la institución que los entrega.

Ahora bien, no obstante los beneficios que se puedan lograr de un ejercicio a otro al interior de una organización pública, siempre es saludable evaluar el desempeño de las instituciones estatales en función de los parámetros fijados de antemano, utilizando metodologías validadas razonablemente en el pasado, para tomar mejores decisiones de política y extender las mejores prácticas hacia otras instituciones que admitan cierta comparación.

Es por ello que la evaluación de la gestión pública debe hacerse de manera profesional con base a criterios objetivos y en función de los ejes estratégicos que orientaron el desempeño de una institución; no puede ser, como sucede en algunos casos, que los evaluadores tienden a olvidarse del marco referencial relevante para hacer este tipo de tareas y valoran, con criterios propios y hasta infundados, la calidad del trabajo realizado por una institución pública.

En el caso de la evaluación de proyectos financiados por la cooperación externa o mediante la suscripción de un convenio de préstamo, es usual observar que, dentro del programa de actividades, se destinan algunas a su evaluación final, amén de aquellas destinadas exclusivamente a la auditoría externa e independiente de su ejecución, destinada a soportar y ponderar, razonablemente, los desembolsos realizados con cargo a éstos. La idea consiste en valorar la concreción de los objetivos trazados en las cláusulas de los contratos de ejecución y a veces, hasta en los términos de referencia que sirvieron de base para su elaboración, negociación y adjudicación, cuando procede; es normal que los encargados del control de los proyectos contraten especialistas en evaluación de organizaciones y programas públicos, para que realicen esta labor, para determinar si los resultados se ajustaron a sus objetivos, lo cual debe expresarse de manera explícita en el informe rendido a sus contratantes.

Uno de los insumos básicos para su labor, resulta ser naturalmente, los términos de referencia aprobados para la ejecución de los proyectos o programas que está por evaluar, los informes emitidos sobre el seguimiento de la ejecución, la opinión de los usuarios y la medición de las variables sobre las cuales se pretendía incidir con determinada política en particular, así como las entrevistas con responsables claves de los proyectos. Claro está que una evaluación como ésta no puede limitarse a expresar si se cumplieron o no los objetivos del programa, sino que además, debe adelantar algunas opiniones sobre las causas de posibles desviaciones, no sólo con el ánimo de que las autoridades encargadas de los resultados, puedan identificar a los responsables del incumplimiento de metas, en caso de que esto sea así, sino que para valorar la incidencia que tuvieron los factores externos y organizacionales sobre dichos resultados.

Este tipo de precisión es básico para la identificación de ciertos déficit, que puede estar enfrentando la organización encargada de la ejecución de una parte de un programa, que no fue solventado oportunamente y que explica las desviaciones de las metas; al detectarlas se puede

trabajar focalizadamente sobre éstos, de tal manera que fortalezcan las capacidades operativas del aparato público o cuando la organización se creó únicamente con el propósito de ejecutar determinado proyecto, se documenten los aciertos y desatinos cometidos, para que sirvan de antecedentes para proyectos futuros y no repetir malas experiencias.

Toda evaluación de proyectos, programas y organizaciones públicas debe realizarse con la asistencia de especialistas, a fin de evitar los sesgos que naturalmente se introducen a cualquier evaluación, cuando los responsables de hacerla están relacionados, de alguna manera, con su ejecución; además, la evaluación debe abordarse con una actitud positiva, no indulgente pero tampoco prejuiciada, ya que ésta no debe convertirse en una caza de brujas; caso contrario, además de granjearse la animadversión de los evaluados, su falta de apoyo y ocultamiento de información; los resultados del informe no servirán de mucho y es posible que se malogren posibles iniciativas futuras.

La evaluación debe proveer de elementos útiles de retroalimentación para los evaluados, no ser una fuente de sospechas y señalamientos infundados, debido a los prejuicios de los evaluadores, su falta de experiencia, por el desconocimiento total que puedan tener sobre el campo de actuación y limitaciones jurídicas de las entidades examinadas, formación profesional en materia de evaluación de programas públicos, falta de orientación o enfoque.

## **ESTRUCTURA BÁSICA PARA LA PLANEACIÓN, EL CONTROL Y LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN**

Una organización pública moderna debe disponer de una infraestructura, al menos básica, de gestión por objetivos que le permita alinear sus esfuerzos hacia el diseño de procesos consistentes con la entrega de productos externos a sus usuarios, en el marco de sus competencias legales, sus capacidades financieras y el ámbito organizacional a que pertenece.

Esta instancia debería de gozar de cierta autonomía dentro de la organización, para interactuar con el resto de unidades operativas, pero sin depender de ellas, ya que ésta se encargará de facilitar el proceso de planeación, construcción de indicadores para monitorear el cumplimiento del programa de trabajo institucional anual, se encargará de concentrar la información de los distintos CRC y colaborar con las autoridades en la evaluación del desempeño.

Lo anterior supone que debe mantener cierta distancia de la gestión directa de la organización y no estar supeditada bajo alguna línea de mando a alguna unidad operativa, que pueda influenciar sobre la objetividad de su labor, ni debería contaminarse con la responsabilidad de los resultados globales de la organización, ya que su labor principal consistirá, durante la mayor parte del ejercicio fiscal, en el control de la eficacia, la eficiencia y la creación de valor público de la organización, proveyéndoles de información oportuna a las autoridades para la toma de decisiones y colaborándole al final, con la valoración de los resultados.

Esto último es importante tenerlo presente, ya que esta unidad asesora no está facultada para promover acciones correctivas, sino que únicamente se encarga de recolectar información relevante para la toma de decisiones estratégicas, procesarla y presentarla de manera condensada y comprensiva al gobierno corporativo de la institución, para que, a través de los procedimientos establecidos al interior de la entidad, se implementen los cambios, de ser necesarios, que permitan cerrar eventuales desviaciones del plan.

El personal encargado de esta labor debe contar con la formación necesaria para apoyar a la organización en este esfuerzo de planeación, control y evaluación del desempeño institucional, no puede delegarse esta labor de soporte a un grupo de amateurs, debido a la importancia que tiene esta tarea de alineación de esfuerzos. No obstante lo anterior, tampoco puede pensarse que dicha unidad asesora es la responsable de la definición de visión estratégica de la entidad y la definición de los planes operativos y de largo plazo, donde la dirección se abstrae del compromiso de participar activamente en su definición y análisis, para la asignación oportuna y suficiente de recursos para su implementación.

Además, esta reingeniería requiere del liderazgo de la dirección de las instituciones públicas, ya que a ésta le corresponde definir la visión estratégica de la organización. El principal impulsor del cambio de método de gestión debe ser la máxima autoridad de la institución, caso contrario, el resto del personal no percibirá que existe un verdadero compromiso por elevar el desempeño institucional.

El entusiasmo de la dirección debe manifestarse y comunicarse expresamente al interior de la organización, apoyando la adopción del planeamiento estratégico como una buena práctica para un gobierno corporativo responsable. Esto incluye la asignación de fondos para la contratación de facilitadores externos a la organización, que les

colaboren en el desarrollo del ejercicio de planeación, particularmente por su independencia de criterio y la confianza que puede transmitirles a los encargados de la definición del plan estratégico, el hecho de que éste o la firma para la que trabaja, tenga la experiencia necesaria para volver efectivo este tipo de ejercicios.

En algunos países latinoamericanos, las reformas del Estado promovidas bajo los lineamientos del consenso de Washington, condujeron a la supresión de las instancias encargadas de la coordinación de los planes de gobierno, debido a que el término planificación cayó en desgracia y las funciones de planificación o coordinación económica fueron desburocratizadas en gran medida, de tal suerte que se perdió el impacto sinérgico logrado mediante la promulgación de políticas públicas coherentes dentro de distintos ámbitos organizacionales.

Actualmente, el péndulo tiende a moverse nuevamente hacia esquemas de coordinación más formales entre distintas carteras de Estado y se camina en dirección al restablecimiento de estructuras institucionales, que faciliten el control integral de la gestión pública, labor que, ante la ausencia de un responsable, fue asumida por las carteras de finanzas, las cuales, a través de la formulación del presupuesto general y su ejecución, ejercieron cierta labor de coordinación de actividades de políticas realizadas desde distintas instituciones, tratando de ensamblar proyectos en áreas comunes a varias organizaciones, cuyo alcance o enfoque eran distintos, pero que algunos de sus componentes no.

Con esto se reforzó la visión hacendaria de las reformas de Estado promovidas en América Latina durante la década de los 80 y 90, con lo cual la gestión pública experimentó un giro hacia la eficientización, en detrimento de la eficacia y legitimidad de una buena parte del aparato burocrático.

Lamentablemente esta reingeniería de la coordinación, control y evolución de la gestión pública no descansó en el desarrollo de sistemas de información gerencial que, alternativamente, suplieran el trabajo realizado anteriormente por instituciones públicas especializadas en la formulación de planes de gobierno y el monitoreo de su ejecución.

En la actualidad, la gestión pública responsable requiere del desarrollo de sistemas de información robustos, que permitan tomar decisiones oportunas ante cambios en el entorno externo

a las organizaciones gubernamentales, ya que las condiciones que motivaron la promulgación de ciertas políticas de compromiso o los actores sociales participantes en su diseño original, pudieron haber cambiado con el transcurso del tiempo.

Los tableros de control de las instituciones públicas alimentan otros sistemas de información centralizados, donde se monitorean ciertos indicadores globales, que permiten controlar el grado de avance de políticas complejas y hasta el desempeño completo del aparato público en un momento determinado, con lo cual se pueden tomar acciones correctivas a distintos niveles jerárquicos, desde los más altos hasta CRC específicos dentro de una organización gubernamental.

Los sistemas de gestión de todas las instituciones del Estado, se pueden conectar entre sí para crear un sistema de control subordinado a las actividades primarias de gestión pública, que no interfiere de ninguna manera con éste -especialmente cuando son duras las fuentes de información para la construcción de indicadores de gestión-, pero que suministre datos valiosos para la conducción efectiva de la organización. Si no se dispone de un sistema de control adecuado, la unidad asesora creada para apoyar a las autoridades con la planeación estratégica, el control de su ejecución y la evaluación de ésta, no podrá realizarse eficientemente, ya que además de ser muy susceptible a errores humanos, absorberá mucho tiempo del recurso humano encargado de esta labor, en actividades tediosas, que aportan poco valor a la organización; la gente pasará muy ocupada pero haciendo trabajo de escaso valor analítico.

Los responsables de la planeación deben comenzar recopilando información relevante, que le sirva a la organización a precisar cuál es su misión y la visión que sería consistente con ella; esto es así, a pesar de que la misión de las instituciones públicas aparece casi siempre de manera clara en algún decreto; sin embargo, debido a que la dirección se reestructura con alguna frecuencia, principalmente con la transición de un gobierno a otro, debe apoyárseles a los nuevos gestores con esta tarea, mientras precisan las nuevas prioridades de su administración.

Además, se debe disponer de información actualizada sobre los planes recién pasados y su evaluación, a fin de que les sirva de retroalimentación a los directores para afinar sus acciones de política futuras.

Vista la programación estratégica como un ciclo, durante la primera etapa de formación de la estrategia, se deberá levantar un diagnóstico sobre las capacidades operativas de la organización y la realidad externa relevante, que incide normalmente sobre la gestión institucional, así como factores nuevos no considerados en el pasado, pero que en la actualidad se consideran amenazas reales; esto se conoce comúnmente como FODA.<sup>68</sup>

Paso siguiente, como aparece en la gráfica 21, se fijan objetivos y estrategias para alcanzarlos; muchos de estos objetivos provienen de ejercicios anteriores, ya que algunos proyectos estratégicos se ejecutan por fases, a lo largo de varios planes anuales operativos.

Gráfica 21



68 Se trata de una herramienta analítica que facilita sistematizar la información que posee la organización sobre el mercado y sus variables, con el fin de definir su capacidad competitiva en un período determinado. Por lo general, es utilizada por los niveles directivos, reuniendo información externa e interna a efectos de establecer Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA).

Luego se fijan en los programas anuales, indicadores de control y las acciones operativas para la implementación de la estrategia, materializando el compromiso de la dirección con el plan, mediante la asignación de los recursos necesarios para hacerlo realidad.

Al pasar del plan a la acción, la unidad encargada del control deberá monitorear la ejecución del plan, mediante algún tipo de tablero de control y proceder posteriormente a evaluar la gestión, como se mencionó en la sección anterior. Estas tres fases: formulación de la estrategia, ejecución y su evaluación debe documentarse apropiadamente, con el propósito de disponer de información histórica con la cual construir tendencias e identificar hitos relevantes; la documentación debe respaldarse con criterio, de tal manera que se pueda consultar con alguna facilidad.

## Capítulo V

### Ciudadanía política

A lo largo del último capítulo se enfatizó, sobre la importancia de la planeación, la rendición de cuentas, el control y la evaluación de la gestión pública para mejorar su desempeño, lo cual resulta positivo para la sociedad desde cualquier punto de vista; sin embargo, es necesario tener muy claro que dichos cambios deben enmarcarse dentro de un compromiso superior de promoción ciudadana, donde la población se identifica con los objetivos generales del gobierno y se considere debidamente representado por las autoridades políticas de la nación.

A pesar de que se ha señalado, a todo lo largo del libro, lo deseable que resulta la efectividad de las instituciones públicas y que el enfoque de la Nueva Gestión Pública contribuye a lograrlo, es necesario enfatizar que la eficiencia y eficacia no constituyen una meta en sí, sino que un medio para mejorar las condiciones de vida de la población y avanzar hacia la consolidación de ciudadanía política, la cual se convierte en un fin en algunos momentos y en un medio dinámico, posteriormente, para orientar la gestión pública como soporte del bien común perseguido por los hacedores de políticas.

La efectividad de la administración pública es un medio para ofrecer mejores soluciones para los problemas colectivos, que han sido revelados a las autoridades de gobierno mediante diversas manifestaciones sociales (ciudadanía); pero, además, la efectividad

en la gestión pública es un fin perseguido por la ciudadanía, ya que ésta ha colocado en manos de sus representantes la autoridad y los recursos necesarios para resolver problemas comunes y que, de forma independiente, no se podrían atender de manera eficiente. Esta tarea deberá hacerse al menor costo posible, a fin de garantizar que, durante el proceso operativo de las organizaciones gubernamentales, se creó valor público. De ahí la importancia que juega la ciudadanía política dentro de este enfoque administrativo, ya que la eficiencia y eficacia de gestión de las instituciones gubernamentales deben evaluarse a la luz de las aspiraciones y necesidades de la sociedad en su conjunto, particularmente en función de la atención de aquellos problemas, cuya solución requiere de la intervención del Estado.

Así como la eficiencia en la administración privada, no puede concebirse como un fin en sí misma y la capacitación del recurso humano, la tecnología y la definición de los procesos están destinadas a fortalecer la capacidad competitiva de la organización, teniendo como horizonte estratégico la participación de mercado y la obtención de ganancias, la efectividad de la gestión pública se convierte en un medio para resolver los asuntos problematizados por los actores sociales, dentro de la agenda de prioridades del gobierno de turno.

Por eso no dejan de tener sentido algunas críticas que se hacen a las “reformas administrativas” del Estado, que, motivadas por la preocupación de los directores de las instituciones públicas, terminan reduciendo terriblemente la estructura operativa y el universo de servicios provistos, que entran en conflicto con la misión de las instituciones y las necesidades de la ciudadanía.

Algunas reformas inspiradas por la reducción de la presión fiscal terminan socavando la razón misma del Estado, ya que reducen en exceso los productos externos ofrecidos a la población, debido a que representan las áreas más susceptibles de reducción, dado que los costos fijos relacionados con su funcionamiento (productos internos y hasta organizacionales) corresponden a salarios y gastos de naturaleza corriente más inflexibles.

De hecho, la elaboración del presupuesto tiende a sujetarse a políticas de austeridad, que afectan de manera global a toda la burocracia estatal, a pesar de que algunas dependencias del Estado son mayores generadoras de valor público que otras y gozan de mayor legitimidad ciudadana.

Sobre este particular, no hay que olvidar que la legitimidad de un gobierno proviene del reconocimiento de los gobernados acerca de su contribución para resolver los problemas comunes al colectivo y que las instituciones públicas deben existir únicamente si son fuente de creación de valor para los ciudadanos, en general y para los usuarios de una política pública, en particular.

En la medida que los usuarios de las instituciones públicas dispongan de los medios para retroalimentarlas sobre la estructura de servicios, que les entregan y el orden de prioridad que más valoran, los encargados de su gestión serán capaces de hacer una mejor asignación de los recursos bajo su responsabilidad y podrán satisfacer sus expectativas, aun dentro de un ambiente de austeridad presupuestaria. En el mundo de los negocios, esto se conoce como recurrir a la voz del cliente, a efecto de definir mejor la estrategia corporativa para sobrevivir a la competencia. En ese sentido, las instituciones públicas deben administrarse en beneficio de los ciudadanos, ejerciendo éstos una función de contraloría social sobre su gestión y de fuente de retroalimentación del quehacer administrativo del Estado, para que se puedan diseñar procesos y productos externos a las organizaciones que se ajusten al orden de importancia de sus expectativas.

Esta coincidencia entre la gestión de las instituciones públicas y las necesidades colectivas, además de granjearles a las autoridades legitimidad, les ofrece ciertos niveles de estabilidad política, gobernabilidad y apoyo para impulsar cambios importantes en la administración pública, según los paradigmas que tengan los encargados de la promulgación de políticas. Históricamente, ha sido polémico el concepto de ciudadanía; sin embargo, en los últimos años se ha convertido en un tema central de diversos estudios político-estratégicos y teóricos. Por un lado, la ciudadanía se ha transformado en parte del lenguaje popular y en un factor estratégico para grupos políticos interesados en promover una auténtica democracia participativa<sup>69</sup>; mientras que por otro, esta categoría continúa generando debates ontológicos.

---

<sup>69</sup> La democracia no consiste únicamente en una mera serie de instrumentos, mecanismos y procedimientos, es fundamentalmente un régimen político capaz de transformarse y de hacer posible una sociedad de ciudadanos libres, autónomos y responsables. La democracia es una forma de organizarse para afrontar los problemas, pero efectuada por ciudadanos conscientes.

Los demócratas liberales han trabajado desde hace mucho tiempo atrás, en la definición de una ciudadanía orientada hacia la igualdad de derechos individuales frente al Estado, como puede evidenciarse en los escritos de John Locke, por ejemplo, particularmente en su Carta sobre la Tolerancia, que centrándose en la separación de la iglesia y el Estado, y la tolerancia que debería existir entre distintas confesiones religiosas, desarrolla conceptos interesantes sobre las relaciones entre El Estado y el ciudadano. Dicho autor aboga por el acceso igualitario de los derechos políticos. Naturalmente que estas tradiciones encuentran sus raíces en la antigua filosofía griega, particularmente en los trabajos de Platón y Aristóteles, quienes desarrollaron todo un discurso sobre la separación entre lo público y lo privado, a partir de reflexiones sobre las leyes referidas al derecho público y el derecho de familia.

Tal distinción se preservó hasta los tiempos modernos en los ensayos de los principales exponentes del contrato social: Rousseau, Hobbes y Locke. El dilema teórico de esta línea de pensamiento, es la separación entre lo público y lo privado. El valor político de la ciudadanía está asociado con la esfera pública y limitado espacialmente a dicho ámbito de actuación. Desde un punto de vista general, alcanzar ciudadanía significa, para dichos autores, disponer de mecanismos eficientes de participación dentro del sistema político, especialmente mediante el voto; aunque, para los efectos del presente trabajo, la concepción de ciudadanía corresponde a una participación mucho más activa sobre la gestión de la cosa pública.

Bajo dicho marco general, la ciudadanía comprendería la inclusión o exclusión del sistema político y de los espacios públicos de discusión, para el debate de los problemas comunes a integrarse en la agenda de gobierno y los recursos colectivos asignados a su atención. Participar en el referido sistema resulta así, un asunto relacionado con normas y procedimientos para la elección de representantes y para expresar su conformidad sobre cómo se gestionan los problemas comunes.

La idea de ciudadanía propia de la modernidad supedita la acción del individuo al interés general, al beneficio colectivo, sometiendo su identidad a la condición de ser miembro de un colectivo: la sociedad, que coincide además, con el Estado nacional de la primera modernidad a que se refieren autores con Jürgen Habermas, Ulrich Beck, Alain Touraine y Noam Chomsky, entre otros. La cual se trata de una organización delimitada por fronteras geográficas, lingüísticas, étnicas muchas veces y tradiciones.

Por otro lado, con el progreso alcanzado por la globalización económica, la efectividad del Estado ha comenzado a deteriorarse, por lo que la ciudadanía política ha comenzado a experimentar, como concepto, una redefinición hacia un proceso parecido al registrado por el mercado, por lo que la acepción sobre ciudadanía política también tiende a mundializarse, aunque el enfoque de la NGP continúa teniendo una dimensión territorial congruente con la primera etapa de la modernidad. Pero, más allá de las incongruencias existentes entre el desarrollo económico global y el enfoque convencional de los Estados circunscritos al ámbito territorial, como recurso privilegiado para la solución de problemas comunes, lo que se pretendió redimir en este libro –liberar la concepción eficientista del Estado de su enfoque estrictamente hacendario o ideológico–, es la importancia de fortalecer una administración pública más efectiva para la consolidación de la ciudadanía política.

## **CIUDADANOS VERSUS CLIENTES**

Para finalizar con el análisis realizado sobre la gestión pública en este libro, desde un punto de vista filosófico, vale la pena distinguir entre la definición de clientes y derechohabientes al hablar de servicios públicos. Para ello es necesario recordar que los derechos políticos y sociales tienen su origen en la primera modernidad del Estado, es decir, cuando los súbditos se convirtieron en ciudadanos. Como parte de este proceso histórico, la soberanía de los príncipes se fue transformando gradualmente, con diferentes matices, en una soberanía popular y los derechos de los súbditos otorgados en términos paternalistas por los primeros, se convirtieron en derechos individuales del hombre y del ciudadano, como sujeto político.

Cuando se prestan servicios públicos, como parte de una solución integral a un problema colectivo, los destinatarios de la política se convierten automáticamente en titulares de derecho, ya que las garantías de otorgárselos están consignadas debidamente en instrumentos legales, convirtiéndose así en derechohabientes de las instituciones a través de las cuales se gestionan las políticas.

Por ejemplo, los derechos a la seguridad social aparecen enunciados en la mayoría de constituciones políticas a nivel mundial, identificándose en ellas a los trabajadores como sujetos de derecho; mencionando, además, que la seguridad social se considera un servicio público, derivándose dicho carácter de público, no simplemente del enunciado que se hace en la Ley, sino del hecho de ser el resultado de un acuerdo colectivo

alcanzado del debate en los “espacios públicos” disponibles, donde los acuerdos pretenden atender, sistemáticamente, ciertos estados de necesidad, debido a que el mercado, por alguna razón u otra, no es capaz de ofrecer soluciones eficientes al problema. De esta manera, los trabajadores se convierten en titulares de derechos sustantivos.

En algunas ocasiones, la entrega de servicios públicos no requiere de ningún tipo de pago como contraprestación de su recepción, tal es el caso de la educación pública, la seguridad o la salud, aunque, como parte de algunas reformas administrativas, las instituciones encargadas de su administración fijan cuotas como parte de una supuesta recuperación de costos por la prestación de sus servicios; en otros casos, sí media algún pago de contrapartida, aunque la fijación de precios puede estar orientada hacia la racionalización del consumo del servicio, no recuperar totalmente los costos de provisión, ni volver autosuficientes a las instituciones proveedoras.

Por otro lado, a pesar de que los servicios públicos pueden ser prestados por terceros mediante alguna concesión, su naturaleza continúa siendo pública, y los destinatarios de la política preservan su calidad de derechohabientes, aunque para garantizar la prestación del servicio, se recurra a instrumentos de mercado, como sería el cobro de tarifas. En estos casos, pueden presentarse algunas anomias sociales porque los administradores tienden a confundir, intencionalmente a veces, la naturaleza del servicio que les ha sido concesionado.

La terciarización en la prestación de servicios públicos no significa necesariamente que ésta tendrá que hacerse mediante la concesión a empresas con fines de lucro, aunque esa ha sido la forma en que se han promovido muchas reformas en América Latina, desde la década de los 80; aunque la gestión de políticas públicas se puede realizar mediante la concesión a ONG, así como su descentralización formal de manera controlada.

Claro está que la descentralización de los servicios públicos requiere de un trabajo paralelo de fortalecimiento administrativo de los gobiernos locales, a fin de evitar que se deteriore la calidad del servicio descentralizado o que se vea interrumpido por alguna razón que se pueda anticipar. En todo caso, la cercanía de este gobierno con las necesidades de la comunidad que representa, le permite identificar mejor cuáles son las necesidades del colectivo que atiende, así como su orden de prioridad; adicionalmente, se le hace más fácil

consultar a los usuarios de un servicio público, qué opinión le merece su prestación, a fin de mejorarlo con el tiempo.

Lo importante, en esta ocasión, es fijar simplemente la diferencia entre la relación surgida por el intercambio entre usuarios y proveedores de servicios públicos que, cuando son prestados por instituciones gubernamentales, suele suceder que no media una contraprestación de dinero, a manera de pago por el servicio o que éste resulta insuficiente para cubrir los costos efectivos de la prestación, teniendo que absorber el Estado la diferencia, con cargo al presupuesto público. Mientras que los concesionarios tienden a ser más eficientes, sacrificando la eficacia perseguida por la política pública, pero se apropia de los beneficios logrados por las mejoras operativas, transformándolos en utilidades.

Cuando se promueven reformas administrativas del Estado sin mayores criterios técnicos, se corre el riesgo de desproteger al ciudadano ante el control de la industria entregado al concesionario; lo ideal sería suscribir contratos con cláusulas que penalicen prácticas abusivas de los concesionarios, la degradación de la calidad del servicio y el abandono de los objetivos originales de la promulgación de las políticas gestionadas en el pasado, directamente por instituciones públicas.

Ahora bien, hay experiencias poco satisfactorias de privatización de la prestación de servicios públicos, donde el Estado no ha ejercido oportunamente su tarea de fiscalización, presentándose entonces algunos conflictos de intereses en las industrias reguladas y problemas de agencia, donde los concesionarios precarizan el servicio o realizan una labor deficiente, perjudicándose inclusive a los usuarios, que son la razón de ser de las políticas públicas gestionadas por su medio, lo cual tiende a desacreditar las referidas reformas administrativas del Estado. Para evitar eso, es necesario que éste mantenga una actitud vigilante, permanente y proactiva sobre las operaciones de los administradores privados del servicio público.

La gestión de políticas públicas mediante terceros requiere de un reordenamiento de las operaciones burocráticas, para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos con su promulgación, ya que las instituciones gubernamentales que antes se dedicaban a la prestación directa de tales servicios, deben rediseñar sus procesos, entrenar nuevamente a su personal, desarrollar nuevas habilidades

y dotarse de sistemas de información distintos, destinados a la regulación de la industria, la fiscalización de la calidad del servicio y a sancionar a los operadores, que infrinjan las normas o abusen de su posición dominante en detrimento de los intereses de los usuarios.

A partir de esta realidad, parece lógico afirmar que la gestión de una política pública no necesariamente debe hacerse mediante una institución pública, pero es imprescindible que haya una que se encargue de velar porque los objetivos que motivaron su promulgación, se cumplan. Obviamente que, cuando la gestión de las políticas se realiza mediante terceros, el control se vuelve más complejo, ya que el Estado debe recurrir al diseño de instrumentos que sean amigables con el mercado, pero que obliguen a los operadores privados a comportarse como lo haría una empresa pública, en cuanto a su preocupación por garantizar el éxito y la satisfacción de las expectativas y necesidades de sus usuarios.

Merece la pena recordar aquí, que existen diferentes alternativas para adecuar el consumo de servicios públicos, a la esfera de la organización de un mercado de servicios privados, pudiéndose entregar comprobantes a los usuarios y beneficiarios de una política, para que los usen como contraprestación por los bienes y servicios recibidos, con lo cual se reproduce, parcialmente, el vínculo creado por el intercambio de bienes y servicios privados; sin embargo, con ello no se resuelve el asunto de la legitimación del valor consumido por el usuario, ya que su condición de cliente cautivo lo coloca en una posición muy parecida al de un comprador en monopolio.

La única manera en que el ciudadano, usuario de un servicio público, puede legitimar la labor de los proveedores públicos, es mediante el diseño de herramientas, que permitan medir su satisfacción por la calidad del servicio recibido. Para ello es necesario que se fortalezcan y expandan los espacios para la rendición de cuentas y haya mayor transparencia de las instituciones, hacia la ciudadanía, es decir, con más democracia, donde sus representantes se preocupen más por identificar los problemas de sus electores y diseñen políticas congruentes con sus necesidades y que, de materializarse en la prestación de un servicio, se dispongan de las herramientas adecuadas para medir el nivel de satisfacción de los destinatarios.

En el ámbito filosófico de la Nueva Gestión Pública, se espera que las instituciones públicas vean a sus usuarios como clientes, pero es necesario entender bien este planteamiento, ya que al afirmar esto, no

se busca constreñir los derechos de los ciudadanos, sino que invitar a los servidores públicos a prestar un mejor servicio, a fin de incrementar el valor público devuelto por las instituciones del Estado, a la sociedad. Es por ello que resulta atentatorio pretender que los conflictos que surgen en industrias de servicios públicos se ventilen convencionalmente en centros de arbitraje para consumidores de bienes y servicios privados, donde la insatisfacción por la calidad del bien o servicio puede resolverse mediante la devolución de dinero, reparación del bien o una compensación que resulte equivalente a lo pagado, ya que no se han violado los derechos políticos o sociales de los ciudadanos.

Cabe destacar aquí que, desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, cuando los gestores recurren a herramientas administrativas propias de la gestión privada, las diferencias entre clientes y derechohabientes pueden opacar la realidad ontológica del servicio público, ya que al adoptar la rendición de cuentas y el control ciudadano como medio para orientar los esfuerzos institucionales hacia la solución de sus problemas y a satisfacer sus aspiraciones, se publican muchas veces cartas de derechos destinadas a sus “clientes”, desfigurándose la concepción de ciudadano de las personas que reciben algún servicio de parte de éstas, al reducir su poder para incidir sobre su gestión, a la capacidad adquisitiva de sus usuarios.

Al hacer eso, se corre el riesgo de tratar a los derechohabientes como clientes convencionales, que adquieren voluntariamente un servicio, dependiendo de sus posibilidades económicas y su poder para escoger entre múltiples oferentes, lo que normalmente expresa su conformidad o no, con la calidad del servicio por medio de la repetición de las compras del servicio. En contraposición con lo anterior, cuando se habla del destinatario de una política pública, no existe un vínculo directo entre la satisfacción del usuario por la calidad del servicio y el pago realizado a la institución proveedora. Por supuesto que usar este tipo de herramientas no es malo, pero debe manejarse cuidadosamente, procurando no degradar con ello la acepción jurídica de derechohabiente, reduciéndola a la simple categoría de consumidor, cuya insatisfacción por la calidad por el servicio recibido tienda a procesarse como una queja convencional y no como una verdadera denuncia por la violación de los derechos ciudadanos.

Es por ello que no deben confundirse los instrumentos de política –prestación privada de servicios públicos-, con los objetivos teleológicos de la política que los sustentan. Por eso, los servicios públicos caen en la órbita de la soberanía del derechohabiente y no,

en el campo de la soberanía del consumidor, cuya expresión material, como ya se insinuó antes, proviene de su poder de compra; en tanto que el derechohabiente expresa su insatisfacción con la calidad del servicio público recibido, mediante la legitimación o no de las instituciones públicas y el reconocimiento del valor público creado por éstas, al justificar la existencia de las diversas instituciones. Al reducir la categoría de derechohabiente al concepto convencional de cliente, se pueden comprometer radicalmente los objetivos de las políticas públicas –consistentes en resolver problemas colectivos-, ya que algunos ciudadanos carecerían de recursos propios para acceder a determinados servicios y su única opción para acceder a ellos, está relacionada con su calidad de usuarios de derecho de una política pública.

Es necesario mantener este tema en discusión, particularmente cuando se habla de servicios públicos prestados por terceros, particularmente de aquellos comprendidos en el ámbito de la seguridad social y cuyo desarrollo data del “Estado Benefactor”; el cual ha sido muy cuestionado, en las últimas décadas, desde diferentes ángulos y corrientes de pensamiento. Al no tenerse claro este tipo de diferencias, se podría depreciar el concepto de ciudadanía social y hasta política, consistentemente con la opinión de algunos autores neoconservadores, que consideran los derechos sociales como derechos imperfectos o condicionados, quienes los catalogan como derechos residuales y favorecen hasta la asistencialización de la seguridad social; en el entendido de que, una política asistencial queda al arbitrio de las autoridades y así como se da, así también se puede suspender ante la falta de recursos presupuestarios suficientes. En tal sentido, si cambian las prioridades del gobierno, siempre existirán los derechos imperfectos que se pueden sacrificar para apoyar dichas prioridades.

La relevancia que tiene destacar esta diferencia entre clientes y derechohabientes en un libro como éste, proviene del hecho de que diversos ángulos de la NGP conducen inexorablemente a la discusión sobre reformas administrativas del Estado, donde no se puede obviar del análisis todas las opciones probables de mejora, entre las cuales está la descentralización de servicios públicos y su terciarización mediante concesiones. Sin embargo, en ningún momento debe admitirse que debería dar lugar al retroceso deliberado del Estado de su preocupación consustancial de resolver los problemas colectivos, de tal manera que la atención de las necesidades ciudadanas no puede quedar a expensas de la capacidad de compra, que tengan para acceder a soluciones de mercado, ya que esto desvirtuaría la esencia del Estado y de la funcionalidad del régimen de gobierno.

## BIBLIOGRAFÍA

- ▶ ALFORD, John. Definiendo al cliente en el sector público: una perspectiva de intercambio social, biblioteca virtual de Tecnología para la Organización Pública (TOP). <http://www.top.org.ar/Documentos/ALFOR%20John%20-%20Definiendo%20al%20cliente%20en%20el%20sector%20publico.pdf>
- ▶ ARELLANO GAULT, David. Gestión estratégica para el sector público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional, Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- ▶ BECK, Ulrich. La Democracia y sus Enemigos; Paidós, España.
- ▶ BECK, Ulrich. La Mirada Cosmopolita o la Guerra es la Paz; Paidós, España 2005.
- ▶ CHAN KIM, W. y MAUBORGNE, Renée. Estrategia del Océano Azul; Grupo Norma; Colombia.
- ▶ ESPADA, João Carlos. Derechos Sociales del Ciudadano; Acento Editorial, España 1999.
- ▶ HABERMAS, Jürgen. Más allá del Estado Nacional; Editorial Trotta; España 2001.
- ▶ HINTZE, Jorge. Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público, biblioteca virtual de Tecnología para la Organización Pública (TOP). <http://www.top.org.ar/documentos/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf>
- ▶ LEVINAS, Emmanuel. Difícil Libertad; FINEO editorial; México 2006.
- ▶ OGLIASTRI; Enrique. Manual de Planificación Estratégica; INCAE, Costra Rica 2005.
- ▶ OLIAS DE LIMA, Blanca. La Nueva Gestión Pública; Prentice Hall; España 2001.
- ▶ LOCKE, John. Carta sobre la Tolerancia; Mestas ediciones, España.
- ▶ PORTER, Michael. Estrategia Competitiva; CECSA, México 1993.
- ▶ PORTER, Michael. Ventaja Competitiva; CECSA, México 1988.
- ▶ QUIROGA, Hugo, VILLAVICENCIO, Susana y VERMEREN, Patrice. (compiladores); Filosofías de la Ciudadanía; HomoSapiens ediciones; Argentina 2001.
- ▶ MARTÍNEZ DE PISON, José. Políticas de bienestar, un estudio sobre los derechos sociales, Editorial TECNOS, España 1998.
- ▶ MOORE, Mark H. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público; Paidós, España 1998.
- ▶ SORTO RIVAS, Francisco. Institucionalidad previsional en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 95, El Salvador Agosto/Septiembre 2005.
- ▶ SORTO RIVAS, Francisco. Institucionalidad previsional y ciudadanía en El Salvador, Fundación Nacional para el Desarrollo, revista Alternativas para el Desarrollo # 99, El Salvador Junio/Agosto 2006.
- ▶ TOURAINE, Alain. Un Nuevo Paradigma para comprender el mundo de hoy; Paidós, España 2005.
- ▶ VARGAS HERNANDEZ, José. Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la nueva economía política, la nueva gerencia pública y la nueva política social, documento en línea. [http://www.iigov.org/revista/?p=4\\_03](http://www.iigov.org/revista/?p=4_03)







**Vicerrectoría de Investigación  
y Proyección Social**  
Calle Arce y 17 avenida Norte, No. 108  
Edificio José Martí, 2ª y 3ª Planta  
San Salvador, El Salvador, Centro América  
Tel. (503) 2275-8701, (503) 2275-8870, (503) 2275-8857  
Fax (503) 2275-8853  
E-mail: [rloucel@utec.edu.sv](mailto:rloucel@utec.edu.sv)

