

IMPLEMENTACIÓN Y LECCIONES APRENDIDAS A PARTIR DE DOS POLÍTICAS NACIONALES ANTICORRUPCIÓN

VÍCTOR PEÑA MANCILLAS

vpena@colson.edu.mx

El Colegio de Sonora, México

El presente artículo analiza dos casos (Ecuador y Perú) de implementación de políticas nacionales anti-corrupción. El análisis se centra en la aproximación y el contraste entre de los casos a los modelos teóricos sobre implementación. Este estudio ayuda a entender cómo la implementación ha sido incorporada como un asunto estudiado por la disciplina de las políticas públicas. Finalmente se presenta una reflexión sobre cómo una implementación defectuosa impacta de forma negativa en la relación entre el gobierno y los gobernados, delineando algunas sugerencias para resolver este problema.

Palabras clave: corrupción, políticas públicas, Ecuador, Perú.

IMPLEMENTATION AND LESSONS LEARNED FROM TWO NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICIES

This article analyzes the implementation of two cases of anti-corruption policies in Ecuador and Peru. This is achieved by using implementation theoretical models as a proxy to both cases and, second, by comparing these two policies. This analysis contributes to the understanding of how implementation has been included as a subject of public policy analysis. Finally we present some ideas about how a bad implementation process has a negative impact on the relation between the government and the citizens. We present some suggestions to resolve this problem.

keywords: corruption, public policies, Ecuador, Perú.

En la década de los años noventa del siglo pasado, la teorización del Estado de derecho en América Latina colocó a la “ciudadanía” como eje moral de la democracia (Martí Puig, 2009), esto significó la focalización de la experiencia política y vital de los “ciudadanos comunes” diferente a las élites. De manera palpable, ¿cómo se reflejaría este cambio en los gobiernos? En las institucionalidades de diversos países comenzaron a aparecer mecanismos para la rendición de cuentas (*accountability*) que colocaban al ciudadano como un instrumento auxiliar del control de la legalidad (Domingo, 2007).

Lo anterior plantea algunas interrogantes que debermos responder, por ejemplo ¿cómo se ha trasladado ese trabajo normativo a la práctica? ¿Cómo ha impactado la implementación de la política pública en la relación entre gobiernos y ciudadanos? Y si no se han alcanzado los objetivos, ¿a qué se debe?

El presente es un trabajo sobre implementación de dos políticas públicas nacionales anticorrupción la de Ecuador y la del Perú. Tarea que, por sí misma, encierra varias complicaciones: en cuanto a estudiar la implementación, la ausencia de un marco teórico uniforme para hacerlo pues lo que se tiene es un cúmulo de propuestas, explicaciones y modelos válidos y útiles, sólo por aproximación, y según la experiencia a contrastarse. Esta orientación al estudio de caso, según su contexto y temporalidad, parece sugerir que existe incompatibilidad en las experiencias analizadas.

Para sortear estas dificultades y ofrecer algunas respuestas a las preguntas planteadas, el presente artículo se ha estructurado de la siguiente manera: el primer apartado analiza cómo la implementación ha sido paulatinamente incorporada como un asunto estudiado por la disciplina de las políticas públicas; posteriormente, se explica la metodología seguida para la selección y análisis de casos cuyos hallazgos son sistematizados en el tercer apartado. A manera de conclusión, se presenta una breve reflexión sobre cómo una implementación defectuosa impacta de manera negativa en la relación entre el gobierno y el gobernado, delineando algunas sugerencias de acción para componer esto.

1. LA IMPLEMENTACIÓN COMO PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA

Implementar es, desde el plano empírico, poner en funcionamiento, aplicar métodos o medidas para llevar a cabo algo. En el campo que nos ocupa, el de las políticas públicas, significa llevar a la realidad una serie de decisiones públicas que responden a una agenda y han transitado, previo a su ejecución, un periodo de incubación como idea y su definición a partir de una norma o mandato.

Hasta antes de la década del setenta del siglo xx, debido a que “el análisis del proceso de las políticas tendía a preocuparse por temas como cuán racional, abierta o justa era o podía ser la toma de decisiones” (Parsons, 2007: 477), lo que sucedida después era un campo prácticamente inexplorado. Para el campo de las políticas públicas, al menos en Estados Unidos, estos años fueron, de hecho, de optimismo: se generaron legislaciones para erradicar el racismo, la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, dicho optimismo duró poco, ya que para la siguiente década quedaba demostrado que aquellas “suposiciones de que las leyes se implementaban por ellas mismas, ya no parecían válidas... [por lo que] la implementación de las políticas públicas comenzaron a atraer la atención”¹ (Sarbaugh-Thompson & Zald, 1995).

De acuerdo con Paul Berman (2000:286):

“el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Para plantearlo en términos más positivos, el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados”

Según Elmore (2000:186) “en la mayoría de los casos es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica”

¹ Traducción del autor.

¿Qué tan complejo es implementar una política pública? Hace cuarenta años, en el texto seminal de Pressman & Wildavsky (1973 [1998]), reiteradamente se incluyeron ilustraciones de Rube Goldberg, satirizando lo que sucede entre la decisión y la entrega del bien o la prestación del servicio público. Entonces parecía no haber mejor manera de ejemplificar las dificultades a las que se enfrenta quien o quienes implementan una política pública. Cuarenta años después, las complicadas y elaboradas estructuras del ilustrador Rube Goldberg que desarrollan una simple operación, pudieran mantener su vigencia.

Esta disparidad entre lo decidido y lo realizado, «brecha» como le denomina Grindle (2009), detonó una serie de estudios sobre la implementación. A continuación, sus principales postulados²:

1.1. Primera generación de estudios

De esta generación, “uno de los trabajos más citados... es el de Martha Derthick (1972), *New Towns In-Town...* [por haber] lanzado por primera vez la pregunta teórica *Why a federal program failed?* (por qué fallan los programas federales)” (Aguilar Villanueva, 2000: 37). Derthick estudia un programa iniciado en 1967, durante la presidencia de Johnson, por el que se construirían comunidades modelo en terrenos sobrantes de la propiedad federal en Washington, San Antonio, Atlanta, Michigan y San Francisco. El estudio refleja una situación donde “hay un aparente acuerdo al principio, y luego, muy pronto, surgen desavenencias que bloquean el programa” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 175).

² La referencia reiterada en estudios de implementación es la denominación de “generaciones”. Manteniendo cierta regularidad, el número, momento y hasta denominación cambia según el autor que la presenta. Para McLaughlin (1987), por ejemplo, son dos las generaciones que deben considerarse: la primera, donde se descubre que la implementación es un problema, y la segunda, donde el trabajo de campo comienza a derivar interesantes contribuciones. Para ese entonces, su texto se publica en 1987, prevé que existirá una tercera generación de estudios enfocados en los problemas de microimplementación y de macroimplementación. En 1991, Hasenfeld & Brock propusieron tres categorías: el trabajo que podía agruparse en las teorías *top-down*, las teorías de *bottom-up* y las interactivas. A partir de entonces, las categorías *top-down* y *bottom-up* son aceptadas y reproducidas de manera generalizada. De acuerdo con el estudio introductorio sobre la implementación, elaborado por Aguilar Villanueva (1993 y 1996, 2000), pueden identificarse tres generaciones de estudios: la primera, producto de la frustración provocada en académicos y practicantes por la nula incidencia de las políticas públicas en los objetivos propuestos; la segunda, que enfatizó la idea de una implementación «desde abajo» como una reacción al diseño e implementación de las políticas públicas *bottom-up* donde, según se consideró, se encontraba el problema; la tercera, la implementación «desde arriba»: *top-down*.

La principal conclusión de Derthick es que:

el fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano (Derthick 1972: 83; citada por Aguilar Villanueva, 2000: 37).

Conforme avanzaba aquella década se comprendió que “el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño” (Aguilar Villanueva, 2000: 25), que los implementadores tenían una mayor participación y que, incluso, la sola obediencia no garantizaba el éxito de lo planeado. Comienza, entonces, la identificación de factores tales como la complejidad de la política, el tamaño de la organización implementadora, el compromiso existente en ellas, es decir, las principales aportaciones de esta generación (McLaughlin, 1987: 172), que sirven como detonante de las generaciones que vienen.

1.2. Segunda generación de estudios: top-down

Esta generación se caracteriza por enfocarse en cómo el proceso de implementación puede estructurarse para conseguir los objetivos (Hasenfeld & Brock, 1991). Para este momento, es evidente que “los fracasos [el no alcanzar los objetivos] pueden deberse a una defectuosa implementación” (Aguilar Villanueva, 2000: 32).

El estudio emblemático de esta generación, con el que se considera inicia formalmente el estudio de la implementación, fue el elaborado por Pressman y Wildavsky en 1973. El trabajo de estos dos autores es producto de “entrevistas con los actores pertinentes y [el] análisis de documentos de políticas públicas y otros temas relacionados durante tres años, con el objetivo de determinar dónde se cometieron errores” (Parsons, 2007: 484).

La experiencia descrita es la de la agencia Administración del Desarrollo Económico (ADE), creada por el Congreso de los Estados Unidos a mediados de la década

de los sesenta³, responsable de implementar un programa generador de empleo a través de la provisión de obra pública. Para experimentar la implementación se eligió la ciudad de Oakland.

La primera gran conclusión a la que se llega en el estudio en cita resume la reconstrucción que se hace, en los primeros cuatro capítulos, de la experiencia de la ADE: “Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 56). Se presentan, además, dos términos acuñados en el campo de la implementación de la política pública:

Denominamos punto de decisión a cada ocasión en que tenga que registrarse un convenio para que el programa continúe. Y le damos el nombre de certificación a cada caso en el cual se requiera que un participante exprese su consentimiento por separado. La suma del número de certificaciones necesarias que se contienen en los puntos de decisión durante la vigencia del programa, da al lector una idea de la tarea que se emprende para lograr la implementación (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 57).

Por vez primera hay un reconocimiento expreso de que la mera descripción del fracaso poco provee en la solución del problema. Habría que penetrar más profundo en las raíces del fracaso, pues:

hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles y la oposición fue inexistente. (Pressman & Wildavsky, 1973: 87-93, citado en Aguilar Villanueva, 2000: 43).

A partir de este trabajo, la implementación deja de ser concebida como una consecuencia lógica y necesaria al diseño de la política pública: “lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y

³ Se genera a través de la Ley de Desarrollo Económico y Obras Públicas, aprobada el 26 de agosto de 1965.

retorcido” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 178); y, como problema, deja de ser considerada como la excepción, para volverse la regla: “alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 53). Si bien se reconoce que “pocos programas podrían emprenderse si se tuvieran que especificar de antemano todos los participantes... algo tiene que dejarse al avance de los acontecimientos” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 176). Se advierten ya características que provocaron una implementación deficiente. Primero, la multiplicidad de participantes y perspectivas, lo que se debe a una de las siguientes razones: 1) La incompatibilidad directa con otros compromisos, es decir, los participantes podrían estar de acuerdo en los méritos de la política a implementar, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización; 2) No hay incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas; 3) Existen compromisos simultáneos con otros proyectos; 4) Existe subordinación a otras entidades que no ven la urgencia de la implementación de la política pública; 5) Existen diferencias de opinión sobre la jefatura y funciones propias de la organización; 6) Existen diferencias legales y de procedimiento entre las agencias participantes; 7) Carecer de recursos para apoyarlas o, en términos de los autores, existe acuerdo junto con la falta de poder (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 184-189).

Segundo, la multiplicidad de decisiones que mengua la probabilidad de éxito de la política pública. Tercero, la existencia de más de una meta y más de un curso de decisiones. Cuarto, el surgimiento de decisiones inesperadas. Finalmente, quinto, la demora que toma la implementación del programa que los autores relacionan con los recursos a emplearse.

El texto identifica “dos remedios administrativos muy socorridos” (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 220) que en verdad son paliativos a los problemas de implementación: 1) salir de la burocracia y, 2) la coordinación entre participantes. Salir de la burocracia significaría: 1) Establecer una nueva organización, lo que significa contratar nueva gente, elaborar reglas nuevas y elaborar modelos de operación que se considere eliminan los problemas ya identificados. Significa, también, a) un trato diferenciado por tiempo limitado, b) gastos adicionales y c) la inexperiencia de la organización creada para afrontar el problema. 2) Buscar la libertad/independencia de la organización, lo que significa dos costos, a) por lo

general, una estructura plural de dirección ejecutiva, lo que implica una franca invitación a que una diversidad de partes interesadas exijan tener representación y b) se pierde el contacto con las fuerzas políticas necesarias para mantener el empuje de la organización (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 221-222). Coordinación, dicen los autores, resulta una palabra de engañosa sencillez.

Finalmente, se identifican dos clases de medidas que pueden tomarse: 1) considerar medios más directos para alcanzar los fines y 2) centrar la atención tanto en la creación de la maquinaria de la organización para ejecutar el programa, como en su lanzamiento (Pressman & Wildavsky, 1973 [1998]: 240).

Por su parte, para Rein & Rabinovitz,

los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado del proceso [legislativo] y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada (Rein & Rabinovitz, 1978 [2000]: 150).

A lo anterior, los autores le denominan el «imperativo legal». Este va aparejado con el «imperativo racional-burocrático», integrado por la concepción, de parte de los burócratas, de: 1) la viabilidad de la política pública y 2) de la coherencia que detecte con los principios que rigen su actividad. Hay, en el trabajo de Rein & Rabinovitz, un tercer imperativo denominado «imperativo consensual», que incluye la cooperación entre actores involucrados en la elaboración de la política pública (Rein & Rabinovitz, 1978 [2000]: 153-159). Desde la perspectiva de estos autores, una decisión correcta al inicio de la elaboración de la política pública es lo que garantizaría el éxito. Elaboran, incluso, una lista de factores necesarios para este fin: 1) la fuerza y el prestigio del comité legislativo en el que el proyecto de ley se origina; 2) la experiencia de los miembros del comité generador de la ley, de la que se desprende la política pública; 3) el grado en que los desacuerdos existentes durante el proceso legislativo fueron impugnados, y 4) el nivel de apoyo a la ley de parte de los legisladores y las comunidades donde se implementaría el resultado de la ley (Rein & Rabinovitz, 1978 [2000]: 151).

A partir de esta generación existe una visión más ecléctica del problema de la implementación al reconocérsele su naturaleza variable y la presión entre las dimensiones política y administrativa o de gestión (Goggin, 1986).

1.3. Tercera generación de estudios: buttom-up

Esta generación se caracteriza por estudiar la implementación desde la perspectiva de las organizaciones y los actores responsables de llevar a la práctica la política pública (Hasenfeld & Brock, 1991: 452). Así, al interior de la organización pública,

la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos... establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y conformidad de los operdores en los términos de la decisión o del programa de gobierno (Aguilar Villanueva, 2000: 79).

Hasta el trabajo de Myrtle (1983), dentro de esta generación, la mejora en la implementación también podría lograrse con medidas relacionadas: administración por objetivos, presupuesto base cero o plan de pagos basado en desempeño. Es precisamente Myrtle quien cambia esta perspectiva al proponer un marco que considere la implementación como un problema social y de cambio organizacional y, con esto, la macroimplementación y la microimplementación. La primera de ellas, la macroimplementación, se enfoca en la necesaria colaboración entre organizaciones; la segunda, en términos de McLaughlin, se presenta donde “en el proceso de implementación, el cambio es, ultimadamente, el problema de la unidad más pequeña. A cada paso del proceso, una política es transformada de acuerdo a cómo los individuos la interpretan y responden a ella⁴” (McLaughlin, 1987: 174), es decir, las personas encargadas de la implementación.

Toda vez que “los modelos de abajo hacia arriba enfatizan bastante el hecho de que los implementadores con trato directo con el público aplican las políticas con discrecionalidad” (Parsons, 2007: 489), el análisis de la discrecionalidad comienza

⁴ Traducción del autor.

a ocupar un lugar importante en los estudios sobre el tema. Al respecto, Elmore, criticando la propuesta dominante de la generación *top-down*, señala:

cuando la implementación consiste esencialmente en el control de la discrecionalidad, tiene como consecuencia, por un lado, que se reduzca la confianza en el despliegue de los conocimientos y habilidades en el nivel operativo y, por otro, que se dependa más de soluciones abstractas y homogéneas (Elmore, *Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas, 1979-80* [2000]: 267).

Entonces, para los estudios que pueden incluirse en esta generación, tal y como se refiere en los trabajos de Lipsky, “el control sobre la gente no es la vía para la implementación efectiva” (en Parsons, 2007: 488). En otras palabras, habría que dejarlos tomar decisiones con base en lo que perciben al momento de implementar la política pública.

Sobre la importancia de la organización, Hepburn & Goodstein (1986) identifican como impedimentos de una implementación exitosa: la resistencia al cambio del personal clave cuando éste siente que la tarea va en contra de sus creencias y la generación de riesgo a su situación de poder y autoridad dentro de la organización.

2. LA IMPLEMENTACIÓN Y LOS CASOS INSTRUMENTALES PARA SU ESTUDIO

Comprender la implementación de políticas públicas precisa de la experiencia, así lo sugieren los estudios realizados sobre el particular. Para aprender de la experiencia, ya decía McLaughlin, se “requiere apartarse de los modelos positivistas para emplear modelos de aprendizaje social” (McLaughlin, 1987: 175).

La elaboración de casos de estudio presenta, como principal limitante, que la reconstrucción de la realidad no es, por supuesto, la realidad. Es probable que durante el proceso de investigación y redacción escapen al ojo del investigador detalles, motivaciones y sucesos de aquello que estudia o, incluso, en lo observado y descrito, pudiera encontrarse un sesgo del investigador provocado por sus

referencias y antecedentes personales. Por esto, la metodología juega un papel muy importante.

En 2004, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) y el Banco Interamericano de Desarrollo publicaron «Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso», realizada por Barzelay y Cortázar Velarde para

estudiar experiencias o programas singulares, no tanto por su posible carácter excepcional o por la inquietud de comprender dicha experiencia en particular –lo que denominaremos valor intrínseco de la experiencia–, sino porque son un medio o instrumento que sirve para comprender aspectos generales del proceso de gestión de las políticas y programas sociales (Barzelay & Cortázar Velarde, 2004: 8).

Los propios autores destacan la distancia que separa el producto de su metodología, de «casos instrumentales» como le denominan, del generado con otras metodologías cuyo propósito busca destacar la singularidad o excepcionalidad de la experiencia. A estos últimos les denominan «casos intrínsecos».

Una característica de esta metodología es la pluralidad de fuentes requeridas pues “basarse fundamentalmente en el discurso oficial conduce a una comprensión formal y exclusivamente racional de los procesos gerenciales... eludiendo la relación que dichos procesos tienen con factores contextuales que «desvían»... los procesos respecto a la trayectoria prevista en el diseño” (Barzelay & Cortázar Velarde, 2004: 11). Esta percepción obliga el empleo de la entrevista en profundidad con diversos actores, quienes dan a conocer su interpretación sobre los hechos y entregan de una parte de la realidad por entender. Finalmente, sobre la metodología, debe tenerse en cuenta que se apoya en el esfuerzo por narrar el caso, esto es construir un relato y no solo exponer variables singulares y aisladas o desde una perspectiva positiva.

En este escrito se presentan las lecciones de dos casos de estudios cuya construcción se inició en 2011⁵: el caso del Ecuador y el del Perú. Por razones de espacio, no se

⁵ Fue en este año cuando, como investigador visitante del Instituto del Perú de la Universidad San Martín de Porres y como invitado del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social del

comparte el caso instrumental. Además de la fuente documental, se realizaron las siguientes entrevistas:

| País | Entrevistado | Cargo | Fecha |
|---------|---------------------------------|--|---|
| Ecuador | Mónica Banegas Cedillo | Consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) | 6 de septiembre de 2011 |
| | Luci Blacio | Secretaria Técnica de Transparencia y Control Social del CPCCS | 30 de agosto de 2011 |
| | Fernando Cedeño Rivadeneira | Vicepresidente del CPCCS | 4 de septiembre de 2011 |
| | Tatiana Ordeñana Sierra | Consejera del CPCCS | 7 de septiembre de 2011 |
| | Marcela Miranda Pérez | Presidenta del CPCCS | 22 de agosto de 2011 |
| | Paul Íñiguez | Director de Relaciones Internacionales del CPCCS | Del 19 de agosto al 4 de septiembre de 2011 |
| | Jessica Villacrez | Responsable de la elaboración y seguimiento de la política pública de transparencia en el CPCCS | 23 de agosto de 2011 |
| Perú | Inés Arias | Coordinadora del grupo de trabajo contra la corrupción | y 24 de marzo de 2011 |
| | Cecilia Blondet Montero | Directora Ejecutiva de PROÉTICA, capítulo peruano de Transparencia Internacional | 22 de marzo de 2011 |
| | Genaro Matute | Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción | 22 de marzo de 2011 |
| | Harry Gerardo Morris Abarca | Director Ejecutivo del programa UMBRAL: Presidencia de ministros – US AID | 23 de marzo de 2011 |
| | Gabriela Flores | Responsable de comunicaciones del grupo de trabajo contra la corrupción | 24 de marzo de 2011 |
| | José Carlos Ugaz Sánchez-Moreno | Procurador ad hoc de la República en distintos casos de corrupción en el Perú: Zanatti (1993-1994), CLAE (1994), INABIF (1997), Fujimori– Montesinos (2000-2002) | 23 de marzo de 2011 |
| | Mariella Zapata Tipian | Secretaria Técnica del programa UMBRAL: Presidencia de ministros – US AID | 23 de marzo de 2011 |

En congruencia con la inquietud señalada al inicio del artículo, una de las intenciones es poder aportar al estudio de la implementación desde la perspectiva de lo que sucede en Latinoamérica, y no solo a partir de lo propuesto desde la literatura norteamericana y europea. Al mismo tiempo, como se comparte

Ecuador, se escribieron los primeros borradores de los casos instrumentales. Desde ese momento y hasta la actualidad, se ha continuado el estudio sobre qué ha sucedido en estos países.

al final del escrito, se enfatiza cómo los problemas de implementación inciden negativamente en la relación que mantienen los gobiernos con los ciudadanos.

3. LECCIONES DE DOS CASOS LATINOAMERICANOS

3.1. Ecuador: De las condicionantes y complejidades

Posterior al proceso constituyente de 2008, en el Ecuador se crea la Función para la Transparencia y el Control Social (FTCS) que es, formalmente, la encargada de impulsar políticas públicas de transparencia, control ciudadano, rendición de cuentas, promoción de la participación ciudadana y la prevención y lucha contra la corrupción (artículo 206 Constitucional). sin embargo, cuatro años después de su creación, no lo había hecho.

A continuación se presentan las principales causas.

Complejidad en la unificación. La organización articuladora de la FTCS, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), es producto de la fusión de dos organizaciones preexistentes: la Comisión de Control Cívico de la Corrupción y la Secretaría Nacional Anticorrupción. Cada organización tiene su historia, sus procesos, sus costumbres. La determinación, por decreto, de unificarlas no significó la adaptación de las personas integrantes de las organizaciones públicas. Ya en la primera generación de estudios sobre implementación, se identificaban como factores que inciden negativamente los siguientes: las distorsiones burocráticas, los conflictos intergubernamentales y la heterogeneidad de intereses.

Complejidad de la coordinación. Pressman & Wildavsky (1973 [1998]) identificaban que cuanto más larga fuese la cadena de causas, más numerosas serían las relaciones recíprocas necesarias, haciendo más compleja la implementación. Por disposición constitucional, dado que la política pública debe ser sancionada por la FTCS, el recorrido que debe transitar toda iniciativa es largo y pasa por, al menos, dos filtros que incrementan la complejidad:

- a) Primer filtro: El Pleno del Consejo de Participación. El artículo 36 de la Ley Orgánica del CPCCS establece como “órganos de gobierno” el Pleno del Consejo, la Presidencia y la Vicepresidencia. Las tres instancias se complementarían, pero en un análisis a detalle puede observarse que el Pleno, integrado por siete consejeros, al contar con 15 atribuciones (artículo 38 de la citada Ley Orgánica), prácticamente, define la mayor parte de la vida organizacional, pues designa al Presidente, nombra al Secretario General de la organización, y nombra al representante del CPCCS ante la instancia coordinadora, entre otros. En este panorama, el Presidente (o Presidenta, como es el caso) del Pleno, siendo el representante legal, judicial y extrajudicial del CPCCS (artículo 42 de la multicitada Ley Orgánica), se convierte solo en quien propone medidas y decisiones. Esto a pesar de que en el numeral 5 del artículo 42 de la Ley Orgánica de marras establezca que el Presidente ejerce “la máxima autoridad administrativa”. Al ser el Pleno del Consejo una instancia plural, no sería raro encontrar que cada uno de los Consejeros/Consejeras tengan, protejan y promuevan una agenda particular ya que la necesidad de tomar resoluciones por mayorías, promovería la creación de frentes y coaliciones que podrían poner en situación complicada al Presidente del organismo. Tomar cualquier decisión, en este panorama, es complejo.
- b) Segundo filtro: La instancia coordinadora. No solo en el Pleno del CPCCS sino en la instancia coordinadora, la toma de decisiones es compleja. Al integrarse por seis organizaciones públicas, la toma de decisiones en la FTCS se vuelve un espacio donde, de manera natural, cada organización tiene, promueve y defiende una agenda particular. Lo que formalmente los une, la disposición constitucional, no garantiza el acuerdo ni la alineación de objetivos entre las instancias. En el caso particular de la política pública en materia de transparencia y control de la corrupción, ésta de manera particular solo interesa al CPCCS, ya que es una de sus funciones sustanciales, por lo que no sería difícil encontrar que las otras instancias integrantes de la función tuvieran otras prioridades. En el caso particular del CPCCS, el hecho de que el Presidente no sea necesariamente el representante de la función (numeral 4, artículo 38 de la Ley Orgánica del CPCCS), pudiera contraponer intereses que afectarían la comunicación entre la organización y la FTCS.

Complejidad en el seguimiento. En su proceso de integración se identificaron conflictos entre unidades administrativas como consecuencia del limitado seguimiento de asuntos debido a información faltante. La ausencia de reglas claras para la administración y conservación documental es clave para entender esta situación.

Complejidad de la duplicidad. Al interior de la FTCS existe una difusa distribución de competencias producto de la dispersión normativa. Mientras que los temas de transparencia y combate a la corrupción son de exclusividad constitucional a favor del CPCCS, al mismo tiempo, la Defensoría del Pueblo y la Secretaría Nacional de Transparencia Gubernamental (que había desaparecido cuando se creó la FTCS) del Ejecutivo Nacional trabajaban y resolvían asuntos. Además de la dispersión normativa, se identificó un importante elemento político que permitió y mantuvo esta situación.

3.2. Perú: El costo de la discrecionalidad

La experiencia peruana en el combate a la corrupción inmediata posterior a la caída del régimen de Alberto Fujimori, en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia no tienen precedente en América Latina.

Por su naturaleza, la experiencia peruana de principios de este siglo es sustancialmente jurisdiccional. Es valiosa pues se distingue de una serie de esfuerzos latinoamericanos carentes de efectividad y enfocados, sobre todo, en la promoción de la participación de la sociedad civil y en crear mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción. Esta situación se fue diluyendo conforme avanzó la segunda mitad de la década.

En la segunda administración del Presidente Alan García (2006-2011), se puede identificar una crisis de gobierno generada por un escándalo de corrupción, los «petroaudios», que produjo la caída del Gabinete de Ministros en 2008. La respuesta del Estado fue la elaboración y publicación en medios de comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008 (identificado como PNLC-2008 a lo largo del presente trabajo).

Complejidad en la coordinación y el seguimiento. En una par de años, el PNLC-2008 tuvo dos organizaciones encargadas de su implementación. Al mismo

tiempo, una comisión particular fue constituida en el Congreso de la Nación. Los resultados proyectados, sin embargo, no se han logrado debido, principalmente, a dos situaciones: primero, el ente impulsor original, la Presidencia del Consejo de Ministros, cambió de titular y no hubo un trabajo de seguimiento puntual (lo cual, de entrada, hubiese sido difícil por la manera en que el PNLC-2008 fue formulado); segundo, los entes implementadores –sobre todo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción– consideraron inviable su implementación al identificarlo como muy complejo. Esto último generó una «priorización» del plan que no es otra cosa más que un nuevo plan.

Al cierre de la administración de Alan García, la política pública anticorrupción no fue, en la práctica, una prioridad. Cedió su lugar a otros temas, como el desarrollo económico, la generación de empleos. Esta situación, debe decirse, no es privativa de esta administración ya que posterior a la presidencia de transición de Paniagua, la importancia del tema anticorrupción ha ido disminuyendo. Así, al menos, ha sido identificado por profesionales involucrados, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas emprendidas.

El ente articulador de la política pública, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, optó por un trabajo a largo plazo. Pero aquí, como en el resto de América Latina, la continuidad de las políticas públicas es un reto no superado de manera satisfactoria. La década que ha seguido a la caída del régimen de Fujimori se parece, al menos en el tema anticorrupción, a lo que ha sucedido en el resto de América Latina pues las enseñanzas que pudieron adquirirse del primer impulso que se le dio al tema, en los primeros años de la primera década del siglo, no han sido aprovechados.

La discrecionalidad. La «nota característica» del caso Perú se encuentra, además, en la discrecionalidad permitida (quizás provocada desde el momento en que no existió la voluntad política de asegurar su aprobación de parte de las instancias legalmente facultadas para ello) en la implementación del PNLC-2008. El PNLC-2008 se basa en otro anterior, de fecha 2006. La diferencia entre ambos es que éste luce más completo y coherente que el actual. Pareciera que, para la versión del 2008, se tomó alguna parte a la que se le redactaron unos párrafos introductorios. En un tema tan importante como la lucha contra la corrupción, en una coyuntura como la generada por los «petroaudios», la prisa por presentar un plan generó

un documento inoperable. El PNLC-2008, por cierto, nunca fue aprobado por instancia alguna legalmente competente para ello, por lo que nunca obligó. La discrecionalidad burocrática es definida como “el grado de flexibilidad ejercida por los administradores públicos al tomar decisiones o asumir conductas en cualquier asunto de la agencia” (Warren, 2003, citado por Bastien, 2009).

LA COMPLEJA RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANOS. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Philip Pettit (1999) señala que los dos desafíos centrales de la teoría política y social son, primero, identificar la clase de institución pública que es deseable y, segundo, demostrar que ese tipo de institución es posible. Marilee S. Grindle (2009), basándose en el trabajo de Chang, concluye en el mismo sentido de Pettit en cuanto a que la adopción de organizaciones que no sean estrictamente necesarias trae serias implicaciones en cuanto el costo de oportunidad que significa.

Ambas políticas nacionales anticorrupción pretenden, desde la perspectiva de los gobiernos que las implementaron, una oportunidad de recomponer su relación con la comunidad y la ciudadanía. En el caso ecuatoriano, como parte de un nuevo pacto político y jurídico que encontró su forma en la Constitución de 2008; para el Perú, como reacción a una crisis de gobierno, la generada a partir de los «petroaudios». La diferencia entre los resultados deseados y los obtenidos hacen suponer que la relación no mejoraría.

La relación entre gobierno y sociedad ha moldeado, en gran medida, la ciencia política de los últimos dos siglos y, de manera específica, la disciplina de las políticas públicas en los últimos cincuenta años. La inclusión de reglas a favor de la transparencia y para el combate a la corrupción, vienen a sumarse a una larga lista de medidas que se han intentado.

En términos de las lecciones aprendidas a partir de estos casos debe destacarse que una buena cantidad de hallazgos son avalados por la literatura existente, la escrita a partir de experiencias en Estados Unidos y Europa. Hay, sin embargo, una serie de notas características que, a este momento y por quien esto escribe, no se encuentran.

La precaria capacidad de seguimiento a partir de una muy limitada función documental, recuerda una situación sobre la que debe ponerse atención. La evidencia sugiere que no hay una cultura administrativa para el manejo, organización y conservación de la información generada al interior de las organizaciones públicas. La ausencia de un trabajo interno, a favor del recurso humano, para la asimilación de las fusiones y las transformaciones de las organizaciones, es también un asunto pendiente. La coexistencia de una agenda política que permite (y hasta fomenta) la duplicidad de trabajo, es otro de los hallazgos importantes de los casos estudiados. Al menos los dos primeros que se mencionan son áreas de oportunidad que pueden ser satisfechas a partir del diagnóstico oportuno e intervención profesional.

De los hallazgos identificados en dos casos latinoamericanos a partir de la implementación de políticas nacionales anticorrupción podría concluirse, de manera provisional al menos, que las experiencias no son tan diferentes entre sí ni respecto a lo que día a día sucede en las organizaciones públicas de la región.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, M. & Cortázar Velarde, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bastien, J. (2009). "Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, n° 4, pp. 665-685.
- Berman, P. (2000). "El estudio de la macro y la micro implementación". En L. F. Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elmore, R. F. (2000). "Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas". En L. F. Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Goggin, M. (1986). "The "too few cases/too many variables" problems in implementation research". *Political Research Quarterly*, vol. 39, n°2, pp. 328-347.
- Grindle, M. S. (2009). "La brecha de la implementación". En F. Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coord.). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, CERALE.
- Hasenfeld, Y. & Brock, T. (1991). "Implementation of social policy, revisited". *Administration & Society*, vol. 22 n°4, pp. 451-479.
- Hepburn, J. & Goodstein, L. (1986). "Organizational imperatives and sentencing reform implementation: The impact of prison practices and priorities on the attainment of objectives of determinate". *Crime & Delinquency*, vol.32 n°3, pp. 339-365.
- Martí Puig, S. (2009). "Los múltiples debates (y realidades) de la democracia en América Latina". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 85-86, pp. 53-74
- McLaughlin, M. W. (1987). "Learning from experience: Lessons from policy implementation". *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 9, n°2, pp. 171-178.
- Myrtle, R. C. (1983). "A managerial view of policy implementation". *The American Review of Public Administration*, vol. 6 no. 4, pp. 17-32.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas*. Buenos Aires: FLACSO, Miño y Dávila.
- Pettit, P. (1999). *El Republicanismo*. Barcelona: Paidós.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1973). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Fondo de Cultura Económica.
- Sarbaugh-Thompson, M. & Zald, M. (1995). "Child labor laws: A historical case of public policy implementation". *Administration & Society*, vol. 27, n°1, pp. 25-53.

