

N° 19, Febrero 2001

Los artículos de la Revista del CLAD Reforma y Democracia sólo pueden ser reproducidos para fines de investigación y/o docencia.

Michael Barzelay

La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Carlyle Guerra de Macedo

La extensión de la protección social en salud en el nuevo Estado latinoamericano

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Sonia Ospina Bozzi

Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Bernardo Kliksberg

Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Ruth Richardson

Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Francisco Longo

Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Carlos H. Acuña

Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)

Avances

Inés Picazo Verdejo

Del poder de las ideas a las ideas en el poder: investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de transición en Chile

» [resumen](#) » [abstract](#) » [texto completo](#)



La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros) *

Michael Barzelay

La Nueva Gerencia Pública es objeto de un marcado interés para los estudiosos latinoamericanos, demostrado por su participación en el curso de aprendizaje a distancia sobre este tema, patrocinado por el CLAD y la UNESCO, y desarrollado a través de Internet desde septiembre de 1999 a junio del 2000. Me correspondió la responsabilidad de dirigir este curso desde mi Cátedra Virtual (*virtual professorial chair*). Esta experiencia, que tuvo lugar junto con mis actividades docentes regulares en el LSE, confirmó que la literatura sobre la Nueva Gerencia Pública no enseña por sí misma. En realidad, la literatura como un todo puede ser prácticamente inaccesible para alguien que recién incursiona en el tema, incluyendo académicos entrenados. Este documento constituye una respuesta a ese problema, así como a una invitación para hablar sobre "La Nueva Gerencia Pública en América Latina" en el Congreso Anual del CLAD.

La experiencia muestra que los aspectos concernientes a las definiciones son un punto crítico de entrada al debate acerca de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Mientras que el término "América Latina" no presenta mayores problemas, el significado de NGP es difícil de precisar. Yo defino la NGP en forma abstracta, como un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales (Barzelay, 2000b)¹. La publicación de trabajos es uno de los medios a través de los cuales tiene lugar este debate. Al disertar sobre el tema asignado, analizaré y comentaré dos publicaciones de alta calidad, escritas sobre los siguientes temas: políticas de gerencia pública y diseño de organizaciones programáticas en América Latina (para los casos de México y Brasil, respectivamente)².

El término "políticas de gerencia pública" (*public management policy*) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de "reforma administrativa". Las políticas de gerencia pública tienen que ver con la orientación, motivación y control del núcleo del sector público como un todo. Los instrumentos de las políticas de gerencia pública son las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en las áreas de planificación del gasto y de la gerencia financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, procuraduría, organización y métodos, auditoría y evaluación. (La reforma administrativa generalmente involucra cambios en las políticas de gerencia pública). Uno de los trabajos que será discutido posteriormente en este documento, tiene que ver con las políticas de gerencia pública, específicamente con la reforma presupuestaria (Arellano et al. 2000). El diseño de las organizaciones programáticas (*programmatic organizations*), el segundo tema, tiene que ver con el suministro de los servicios públicos. "Servicio público" se refiere al desempeño de las funciones gubernamentales, incluyendo el suministro de servicios públicos en el sentido corriente, así como a la regulación, la imposición y la defensa, en un sentido amplio. El término "suministro" (*delivery*) alude al desempeño de las funciones administrativas, incluyendo las operaciones, la gerencia y la supervisión. Este tema, a diferencia del liderazgo ejecutivo, se refiere fundamentalmente al "diseño organizacional". El término "organización" se utiliza tanto en el sentido habitual, que alude a una entidad burocrática o de otra naturaleza, como en sentido amplio, que se refiere a una red de entidades involucradas en la provisión de un servicio público. El término "diseño" indica que el tema se refiere fundamentalmente a las escogencias administrativas formales más que a las propiedades informales, emergentes, de las organizaciones o a las intervenciones organizacionales dirigidas por individuos o

(*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

Editado por Juan Carlos Cortázar.

centros de poder institucionales. El trabajo específico sobre el tema que se discute en este documento consiste en un estudio de la red de organizaciones que proveyeron servicios de atención preventiva de la salud a grupos objetivo de clientes en el estado de Ceará, en el nordeste brasileño, a través del Programa de Agentes de Salud (*Health Agent Program*) (Tendler y Freedheim, 1994).

Considero que los estudios sobre América Latina que se discuten en este documento son significativos - y potencialmente altamente significativos - en el campo de debate designado como Nueva Gerencia Pública. Por esta razón, tiene sentido analizar y comentar estos trabajos desde el punto de vista de un estudioso conocedor de la literatura sobre la NGP. Introducir esta perspectiva para comentar los estudios latinoamericanos tiene la intención de incrementar la extensión y la profundidad del campo de debate de la NGP, que permanece centrado en la "familia de naciones" de habla inglesa (Castles, 1993). Los beneficios potenciales al proceder de esta manera son de dos clases: primero, permitir que los investigadores preocupados por la gerencia pública en América Latina puedan acceder a los recursos intelectuales del debate sobre la NGP, y segundo, enriquecer este campo mediante la incorporación de estudios acerca de la gerencia pública en América Latina³.

La realización de esta tarea sería más fácil si se pudiese remitir al lector a un trabajo de revisión satisfactorio de la literatura sobre la Nueva Gerencia Pública. Sin embargo, no tengo conocimiento de la existencia de tal trabajo⁴. Para ser satisfactoria, dicha revisión debería cubrir, por lo menos, la literatura norteamericana, así como aquella basada en las experiencias del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda. La primera tiene que ser examinada en razón de que Norteamérica representa un punto de referencia primordial para el debate de la gerencia pública en América Latina, en tanto que la segunda representa la "tierra natal" de la NGP. En la medida en que aún no existe una revisión satisfactoria, este documento da comienzo a una revisión que pretende serlo. Ciertamente, el documento dedica más espacio a este ejercicio que a comentar los estudios escogidos sobre América Latina - un hecho que podría hacer que este ensayo fuese de utilidad aun para los estudiosos que no tuviesen un interés particular en esta región⁵.

Orígenes del debate sobre la NGP

La Nueva Gerencia Pública (NGP) se origina como un dispositivo conceptual inventado con el propósito de estructurar la discusión académica sobre los cambios contemporáneos en la organización y el gerenciamiento de la rama ejecutiva del gobierno. El término actual fue acuñado por los científicos políticos que trabajaban en el campo de la administración pública en el Reino Unido y en Australia. La referencia original más citada es Hood (1991); sin embargo, un trabajo de similar importancia, que cubre gran parte de este mismo campo - y más aún - es *Administrative Argument*, de Hood y Jackson (1991)⁶. Hood y Jackson concibieron la NGP simultáneamente como un *argumento administrativo* y como una *filosofía administrativa* aceptada. Estos dos conceptos fueron hermanos mellizos más que gemelos, dado que uno heredó su personalidad de la teoría de la argumentación práctica mientras que los genes del otro provinieron de la ciencia política empíricamente orientada (Barzelay, 2000 a). Llevando la metáfora biológica un poco más lejos, los conceptos de argumento administrativo y filosofía administrativa fueron siameses, dado que incorporaron los mismos conceptos de *doctrinas* y de *diseño organizacional*. Ambas concepciones de la NGP se hacen evidentes en los escritos de otros estudiosos sobre este tema.

El Gráfico 1 ofrece un diagrama simplificado del marco conceptual de Hood y Jackson. En este mapa los principales conceptos están representados como "nodos", mientras que las relaciones entre estos conceptos están representadas como "enlaces". El concepto de *argumentación administrativa* es introducido como término que abarca los conceptos de *argumento administrativo* y *filosofía administrativa*. En lo que sigue, describo estos dos conceptos en detalle y discuto cómo la NGP es un ejemplo de ambos. En las secciones subsiguientes, analizo otros trabajos significativos que fueron publicados tempranamente, comparándolos con el de Hood y Jackson.

La NGP como argumento administrativo

Los argumentos administrativos son "sistemas compactos" ("*nested systems*") (Simon, 1969) de ideas concernientes al diseño organizacional. De acuerdo con Hood y Jackson, un argumento administrativo (AA) puede desagregarse en un conjunto de subargumentos. Mientras que cada argumento administrativo se refiere típicamente a un amplio espectro de problemas de diseño de la organización, cada subargumento tiene que ver con un único problema de diseño organizacional. Este aspecto de la concepción de Hood y Jackson del argumento administrativo puede ser planteado formalmente como sigue:

$$(1) AA = \{aa1, aa2, aa3, \dots aan\},$$

donde AA se refiere a un argumento administrativo dado y $\{aa1, aa2, aa3, \dots aan\}$ a los subargumentos de AA . Hood y Jackson pasaron a describir la estructura de cualquier subargumento dado, aai . Los elementos de este nivel del argumento administrativo fueron identificados como doctrinas administrativas y justificaciones. Una *doctrina* es una consideración respecto a cómo debería resolverse un problema particular de diseño organizacional, mientras que una *justificación* es una explicación para tal consideración.

En un grado considerable, la exposición de Hood y Jackson sigue la pista del ampliamente conocido planteamiento de Stephen Toulmin, esbozado en *The Uses of Argument* (1958). Como la contribución de Toulmin a la teoría de la argumentación es bien conocida en una comunidad intelectual más amplia que la relativa a la administración pública, es útil traducir la propuesta de Hood y Jackson en sus términos⁷. La siguiente es una representación esquemática de la concepción que Toulmin (1958) tiene de un argumento:

$$(2) C = A(\bullet)$$

donde C se refiere a la propuesta de un argumento y $A(\bullet)$ a los fundamentos de dicho argumento (Barzelay, 2000 a). El término A alude a la operación intelectual conocida como *argumentación*. Un sinónimo para esta operación es *inferencia práctica* (Walton, 1992). En el marco de esta operación, la razonabilidad de C es inferida de varias consideraciones⁸. Estas consideraciones están representadas mediante el término (\bullet) . Las consideraciones generales son denominadas *razones (warrants)*, mientras que las circunstancias son llamadas *motivos (grounds)*. De esta manera tenemos:

$$(2') C = A(W, G),$$

donde W se refiere a las razones y G a los motivos.

La discusión de Hood y Jackson sobre los subargumentos administrativos, aai , puede ser formalizada en estos mismos términos. Permítasenos decir que cualquier aai dado despliega la estructura $C=A(\bullet)$ presentada como Expresión (2). Sin duda alguna, el concepto de *doctrinas administrativas* en Hood y Jackson corresponde al de *propuestas* en el marco de referencia de Toulmin. Al traducir a Hood y Jackson en el marco de Toulmin, el término C en la Expresión (2) debe ser especificado como *di*. El término d se refiere a la doctrina, mientras que i alude al particular problema de diseño organizacional al cual d está referido. La sustitución de C por di en la Expresión (2) produce la siguiente representación de una unidad de argumentación administrativa aai :

$$(3) di = A(\bullet)$$

Traducir el concepto de *justificación* de Hood y Jackson en el marco de referencia de Toulmin requiere, sin embargo, alguna interpretación. Este concepto puede referirse tanto a las *consideraciones*, (\bullet) , como a la relación entre (\bullet) y su correspondiente doctrina, di . En el marco de Toulmin, la relación entre las *consideraciones* y las *doctrinas* está mediada por la operación intelectual de la inferencia práctica, simbolizada en la Expresión (3) mediante A . En lo que sigue, permítasenos asumir que la *justificación* en Hood y Jackson se refiere a las *consideraciones*, (\bullet) , en el marco de referencia de Toulmin.

Al analizar estas *consideraciones*, Hood y Jackson identificaron tres grupos de afinidad o conjuntos (*clusters*) de *valores administrativos*. Estas agrupaciones son: valores tipo sigma (σ), valores tipo theta (θ) y valores tipo lambda (λ). El conjunto sigma otorga prioridad al desempeño eficiente de las tareas, el conjunto theta prioriza la honestidad y la justicia, y el conjunto lambda enfatiza la fortaleza y adaptabilidad de los sistemas⁹. El concepto de *valores administrativos* en el análisis de Hood y Jackson está estrechamente relacionado a las *razones* (*warrants*) en el marco de Toulmin. Para expresar la idea de que las *doctrinas* están respaldadas por al menos un conjunto de *valores administrativos*, el modelo de cualquier *aai* dado presentado por la Expresión (3) puede ser replanteado como sigue:

$$(3') di = A(\sigma, \theta, \lambda),$$

donde los símbolos griegos representan los tres conjuntos de valores administrativos identificados por Hood y Jackson.

Estamos finalmente en condiciones de entender lo que Hood y Jackson quisieron decir cuando afirmaron que la NGP es un ejemplo de argumento administrativo. La NGP es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el gobierno compuesto por subargumentos, $aa_1, aa_2, aa_3, \dots, aa_n$, cuyas propuestas doctrinales, $d_1, d_2, d_3, \dots, d_n$, fluyen en última instancia de valores administrativos. Como un argumento administrativo, *AA*, la NGP puede ser comprendida mediante el análisis de este conjunto de subargumentos. El análisis de Hood y Jackson sobre estos subargumentos se concentró en sus elementos, específicamente en lo que, en términos de Toulmin, son sus *propuestas* y *razones*. Al concentrarse en las *propuestas*, Hood y Jackson propusieron una lista de las *doctrinas* de la NGP (ver Apéndice 1). Al concentrarse en las *razones* (*warrants*), la NGP fue descrita como un conjunto de propuestas que descansan principalmente en *valores administrativos* del tipo sigma. En suma, la NGP fue descrita dentro del marco de referencia del *argumento administrativo* de dos maneras complementarias. Al destacar el lado izquierdo de la Expresión (3'), la NGP fue retratada como un conjunto de enseñanzas doctrinales sobre el diseño organizacional en el gobierno. Al destacar el lado derecho de la Expresión (3'), la NGP fue descrita como un argumento administrativo basado en valores administrativos familiares aunque discutibles.

Este modelo de argumentos administrativos permitió a Hood y Jackson precisar tres puntos clave acerca de la Nueva Gerencia Pública, dirigidos principalmente a sus colegas en la administración pública académica en el Reino Unido y en Australia, muchos de los cuales, en ese entonces, rechazaban los enfoques de la gerencia pública que cobraba ascendente en sus países. En primer lugar, ellos caracterizaron la NGP como un *punto de vista* acerca del diseño organizacional en el gobierno. En tanto punto de vista, la NGP no fue descrita como una teoría de la administración ni como una colección *ad hoc* de ideas acerca de la gerencia pública. En segundo término, y en relación con lo anterior, Hood y Jackson (y especialmente Hood, 1991) argumentaron que la NGP no carecía de sustancia, desde el momento en que los valores de tipo sigma son garantías plausibles de las doctrinas administrativas. En tercer lugar, Hood y Jackson señalaron que una persona razonable podría rechazar la NGP sobre la base, por ejemplo, de que los valores de tipo theta, de honestidad y justicia, deberían tener prioridad sobre los valores de tipo sigma de desempeño eficiente de las tareas¹⁰. De esta manera, los autores pensaron ampliar el espacio para la discusión crítica (Walton, 1992) de la Nueva Gerencia Pública.

La NGP como filosofía administrativa

Como ha sido mencionado con anterioridad, Hood y Jackson caracterizaron la NGP no sólo como un argumento administrativo, sino también como una filosofía administrativa. Genéricamente, una *filosofía administrativa* es un cuerpo de enseñanzas doctrinales que goza de una amplia aceptación en un lugar y en un momento dados. Otras tantas filosofías administrativas fueron el Cameralismo Alemán del siglo XVIII, el Utilitarismo Británico del siglo XIX, y la Administración Pública Progresiva

estadounidense del siglo XX. El concepto de *filosofía administrativa* pertenece a un marco de referencia diferente al del *argumento administrativo*. Este marco de referencia incluye los siguientes conceptos:

- filosofía administrativa
- clima de opinión
- doctrinas
- retórica persuasiva
- aceptación
- factores de aceptación
- agenda gubernamental
- historia

El marco de referencia que rodea a la "filosofía administrativa" puede ser descrito en términos de las siguientes afirmaciones:

- ♦ Las *filosofías administrativas* son *doctrinas* que han sido *aceptadas*.
- ♦ Las *filosofías administrativas* afectan la *agenda gubernamental* en lo concerniente a cuestiones de diseño organizacional mediante el establecimiento de un *clima de opinión* relativo a dichas cuestiones.
- ♦ Como objeto de la *historia*, las *filosofías administrativas* que gozan de *aceptación* en un momento dado, son típicamente rechazadas u olvidadas en otro momento.
- ♦ La aceptación de las *doctrinas* es un proceso que incluye la *retórica persuasiva*.
- ♦ Una *retórica persuasiva* efectiva implica de manera típica el uso de técnicas retóricas, entendidas como *factores de aceptación*¹¹.

Como puede verse, el marco de referencia que rodea a la "filosofía administrativa" está dirigido a explicar la agenda gubernamental, teniendo en consideración cuestiones de diseño organizacional en un lugar y en un momento dados. En este sentido, el concepto de *filosofía administrativa* es un instrumento de análisis de políticas. Al hacer uso de este instrumento, el analista aísla (y enfatiza) el papel que tienen las ideas en la formación de la agenda gubernamental. La tarea de la argumentación consiste en explicar por qué las opiniones han cambiando en el tiempo.

En este segundo marco de referencia, la NGP es una filosofía administrativa concerniente al diseño organizacional en el gobierno, que surgió en los años 80. La NGP se convirtió en una filosofía administrativa a través de un proceso de aceptación, respecto al cual Hood y Jackson elaboraron un modelo recurriendo a las teorías de la persuasión, codificadas en la literatura sobre retórica. Hood y Jackson afirmaron que la NGP influyó en las agendas gubernamentales mediante el establecimiento de un clima de opinión favorable a sus doctrinas. Por ende, para explicar las decisiones que resuelven los problemas de diseño de organización en circunstancias particulares, Hood y Jackson sugirieron que los investigadores procedan primero mediante la identificación de la filosofía administrativa dominante, y luego mediante la explicación de cómo este cuerpo de doctrina adquirió un estatus de tanta influencia.

El libro de Hood y Jackson puede servir como punto de referencia para revisar la variada literatura sobre la NGP. Algunos trabajos han considerado que la NGP era un *argumento administrativo*, en tanto que otros la han considerado como una influencia sobre la toma de decisiones gubernamentales. Algunos trabajos *han descrito* argumentos administrativos, otros en realidad *han elaborado* tales argumentos. Algunos trabajos han asumido el punto de vista de que la NGP tiene que ver con el *diseño organizacional* en el gobierno; otros han abrazado la idea de que la NGP es una forma distintiva de pensar y actuar para los gerentes públicos. Algunos trabajos han aceptado el punto de vista de que la NGP ha ejercido una influencia decisiva en el establecimiento de la agenda gubernamental, en tanto que otros han escrutado esta conjetura mediante el desarrollo de la investigación comparada, orientada al estudio de casos.

Debido a esta amplia variedad de enfoques, la literatura sobre la NGP se presenta como un campo desordenado, aun al interior de la literatura sobre administración pública y ciencias políticas. Este desorden hace que el tema sea difícil de enseñar. En mi experiencia, conducir un curso centrado en la NGP es como interrogar a los ciegos de la fábula acerca del elefante proverbial (¡y luego someter a cada uno de ellos a un examen de dos horas a fin de año, sobre temas no tratados previamente!)¹². El marco de referencia de Hood y Jackson, por lo menos, ofrece una descripción clara del engendro conocido como NGP en un estadio temprano de su evolución. Por esta razón, los trabajos revisados aquí se ubicarán en el marco de la literatura sobre la NGP mediante su comparación con el de Hood y Jackson. Al proceder de esta manera, se puede ofrecer una imagen coherente de la contribución académica al campo de debate de la NGP por parte de los especialistas en administración pública y en ciencias políticas¹³. Con el Gráfico 1 a nuestro lado, permítasenos ahora pasar a revisar varios trabajos que aparecieron aproximadamente al mismo tiempo que el de Hood y Jackson.

La NGP como la pareja dispareja (*Odd Couple*)

Pese a que no utiliza el término NGP, Aucoin (1990) es también considerado como un trabajo seminal en la literatura sobre esta materia. Su discusión fue similar a la de Hood y Jackson al afirmar que los cambios en las ideas aceptadas ayudan a dar cuenta de la reforma administrativa en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda durante los años 80. Sin embargo, el análisis de Aucoin sobre esta filosofía administrativa difiere del de Hood y Jackson en aspectos significativos. Aucoin argumenta que la NGP está basada en dos campos de discurso o *paradigmas*, conocidos como elección pública y gerencialismo. La elección pública es un campo contemporáneo de discurso sobre el gobierno, con preocupaciones más amplias que la gerencia, mientras que el gerencialismo es un campo de discurso inicialmente destinado a ser aplicado en organizaciones del sector privado¹⁴.

En la medida en que Aucoin estaba describiendo el rol de las ideas en la reforma administrativa de los años 80, su argumentación relativa a la NGP corresponde al lado derecho del Gráfico 1. Sin embargo, el análisis de Aucoin sobre estas ideas fue similar al tratamiento que Hood y Jackson dieron a la NGP como un argumento administrativo. Bajo esta interpretación, la NGP se refiere a la argumentación estructurada según los siguientes lineamientos:

$$(4) T = A (PC, MAN),$$

donde *T* se refiere a propuestas generales o teóricas sobre cómo debería ser organizado y gerenciado el gobierno, *PC* alude al *paradigma de la elección pública*, y donde *MAN* se refiere al *paradigma gerencialista*.

Aucoin se ocupó de describir la relación entre *T* en el lado izquierdo de la Expresión (4) y *PC* y *MAN* en el lado derecho. Al hacer esto, Aucoin tradujo *PC* y *MAN* en un marco común de referencia tomado de la literatura académico-profesional sobre la estructura organizacional. La terminología por él utilizada incluyó los conceptos de *centralización* y *descentralización*. Al traducir cada discurso en el lenguaje de la estructura organizacional, Aucoin infirió que la filosofía administrativa predominante incorporó argumentos a favor de la centralización, originados en el paradigma de la elección pública, junto con argumentos a favor de la descentralización, originados en el gerencialismo. Aucoin subrayó luego su observación relativa a que las propuestas doctrinarias que constituyen la filosofía administrativa predominante apuntan en direcciones opuestas, una situación que él describió como "paradójica"¹⁵.

Tanto Aucoin (1990) como Hood (1991) fueron ampliamente percibidos como exponentes de los mismos grandes puntos sobre los cambios contemporáneos en la organización y gestión de la rama ejecutiva del gobierno en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda: en primer lugar, que un cambio en las doctrinas administrativas aceptadas tuvo lugar durante los años 80; en segundo lugar, que dichos cambios fueron parte integral de las tendencias internacionales de la gerencia pública; y en tercer lugar, que los argumentos presentes tras estas ideas deberían ser analizados y evaluados. Sin

embargo, como hemos visto ahora, los detalles de su presentación difieren. La presentación de Aucoin estuvo más estrechamente atada a la moda de los discursos de la elección pública y el gerencialismo, y él tradujo estas ideas en un marco de referencia más convencional relativo al diseño organizacional. De manera más sustancial, la percepción de Aucoin relativa a que las doctrinas predominantes de reforma administrativa apuntaron en direcciones opuestas fue claramente diferente a la evaluación que Hood y Jackson tuvieron de la NGP como un argumento administrativo coherente, aunque volcado hacia valores tipo sigma¹⁶.

La NGP como Nueva Economía Institucional

En 1991, Jonathan Boston, John Martin, June Pallot y Pat Walsh publicaron *Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution*. Este volumen incluyó un capítulo de Boston sobre los "fundamentos teóricos" de las reformas en Nueva Zelanda, que tuvo una gran influencia (Boston 1991). Esta presentación en particular fue parte de un argumento pensado para explicar las opciones de política, relativas a la gerencia pública, asumidas por el gobierno neozelandés en los años 80. Las propuestas de política ofrecidas por el departamento del Tesoro dieron forma a dichas opciones. Al considerar las propuestas del departamento del Tesoro, Boston estudió el proceso de desarrollo de políticas. La descripción del proceso por parte del autor se concentró en la argumentación sobre las doctrinas y políticas. Al describir este aspecto del proceso de desarrollo de políticas, Boston restó importancia a la dinámica organizacional y destacó el razonamiento involucrado en él. La descripción del razonamiento seguido por el personal directivo (*staff*) del departamento del Tesoro en relación con la gerencia pública iluminó tres componentes clave de la Nueva Economía Institucional: la teoría de la elección pública, la economía de los costos de transacción y la teoría económica de la agencia. Estas ideas – que eran moneda frecuente para los preparados economistas del equipo directivo (*staff*) del departamento del Tesoro – influyeron de manera importante en las propuestas de los departamentos, y a la larga, en las opciones de política del gobierno neozelandés.

La presentación de Boston sobre dicha experiencia ha influido sobre propuestas académicas y profesionales relativas a la NGP. Algunos asumen que Boston ha dicho que la Nueva Economía Institucional (NIE) es el fundamento intelectual de la Nueva Gerencia Pública (Aucoin, 1995; Kettl, 1997). Lo que fue presentado por un cientista político como una explicación de las opciones de política de Nueva Zelanda devino, de este modo, una propuesta mucho más amplia y ambigua. Amplia, en el sentido en que la NGP denota una *tendencia internacional* (Aucoin, 1990; Hood, 1991), mientras que Boston se refirió a la historia reciente en un país. Ambigua, en el sentido en que los *fundamentos intelectuales* sugieren, sin proponerlo plenamente, que la aplicación de la Nueva Economía Institucional es la única manera seria de argumentar sobre la gerencia pública.

La presentación de Boston se relaciona con el modelo de Hood y Jackson como una filosofía administrativa, situada en el lado derecho del Gráfico 1, porque pretendió dar cuenta de las decisiones gubernamentales sobre políticas. La manera como el autor realizó su relato, sin embargo, refleja el concepto de argumento administrativo. Boston analizó los argumentos doctrinarios del departamento del Tesoro de una manera similar a como Aucoin analizó las ideas predominantes acerca de la reforma administrativa en una amplia variedad de casos. Específicamente, describió cómo las propuestas relativas a la gerencia pública fueron tomadas de campos contemporáneos de discurso, más que de un catálogo de doctrinas y justificaciones catalogadas, como sucede en Hood y Jackson. Boston esbozó el razonamiento que está tras las propuestas doctrinarias, tales como "las funciones de compras y abastecimiento deben estar separadas en la organización". Las consideraciones que fundamentan esta propuesta fueron extraídas de la Nueva Economía Institucional, especialmente de la teoría de la elección pública y de la teoría del agente - principal. A manera de ilustración, esta particular unidad de argumentación pueda ser formulada como sigue:

$$(5) d_s = A (NIE [Tpc, Tpa]),$$

donde d_s se refiere a la doctrina de estructuración del gobierno de manera que las funciones de compras y abastecimiento estén separadas, *NIE* alude a la Nueva Economía Institucional, *Tpc* se refiere a la teoría de la elección pública y *Tpa* se refiere a la teoría del agente – principal¹⁷.

Boston también esbozó el razonamiento del departamento del Tesoro acerca de otros problemas de diseño organizacional, incluyendo cómo deberían estructurarse las relaciones entre los ministros y los directivos de alto nivel. El conjunto de propuestas doctrinarias sobre problemas de diseño organizacional aceptado por el departamento del Tesoro puede ser asumido como la teoría de dicha entidad, *T*, respecto a la gerencia pública. Un modelo general del razonamiento seguido por el departamento del Tesoro en el nivel de la doctrina es, en consecuencia, el siguiente:

$$(6) T = A (NIE [Tpc, TCE, Tpa]),$$

donde *TCE* se refiere a la teoría economía sobre los costos de transacción.

Boston también mostró cómo el departamento del Tesoro se desplazó desde las propuestas doctrinales hacia las propuestas de política. Una de estas propuestas fue reorganizar la maquinaria de gobierno, de manera que los directores supervisaran o la elaboración de políticas o las funciones operativas, pero no ambas. Este razonamiento involucra el diagnóstico de que la eficiencia económica del núcleo del sector público neozelandés a mediados de los años 80 estuvo limitada por la estructura organizacional formal. Simbólicamente, esta unidad de argumento se estructuró como sigue:

$$(7) D_{p,t} = A (Sp,t, T),$$

donde $D_{p,t}$ se refiere al diagnóstico para Nueva Zelanda (*p*, para el lugar) a mediados de los años 80 (*t*, para el momento), Sp,t se refiere a la investigación sobre la situación administrativa neozelandesa y *T* se refiere a la doctrina del departamento del Tesoro sobre la gerencia pública. El diagnóstico del departamento del Tesoro devino en la base de propuestas de política que implicaron la reorganización del gobierno. Formalmente:

$$(8) P_{p,t} = A (D_{p,t})$$

Dado el diagnóstico, la consecuencia fue la búsqueda de la reorganización.

De esta manera, Boston describió las múltiples etapas de la argumentación a través de la cual el departamento del Tesoro llegó a las propuestas de política. El autor mostró cómo los antecedentes educativos en economía de los directivos (*staff*) del departamento del Tesoro, los condujo a extraer inferencias prácticas sobre las doctrinas de gerencia pública plausibles – tales como "separar compras de abastecimiento" – de las razones (*warrants*) incluidas en el discurso de la Nueva Economía Institucional. Boston describió no sólo la argumentación doctrinal del departamento del Tesoro, sino también su argumentación *de políticas*. Esta fase de la argumentación – lo que Herbert Simon (1945/1976: 38) denomina *análisis administrativo* – tomó en consideración la *situación administrativa* de Nueva Zelanda para arribar a un *diagnóstico*. El diagnóstico del departamento del Tesoro descansó en la interacción entre la información acerca de dicha situación y las doctrinas de gerencia pública establecidas durante una ronda anterior de argumentación, representada por la Expresión (6). El departamento del Tesoro buscó eliminar las limitaciones identificadas en el curso de su argumentación diagnóstica. El departamento se desplazó desde su diagnóstico hacia las conclusiones acerca de qué pasos seguir. Actuando como un empresario de políticas, el departamento del Tesoro presentó propuestas específicas y argumentos que las sustentan ante los ministros. Desde este punto de vista, lo que era significativo del razonamiento del departamento del Tesoro no era tanto la presencia de la Nueva Economía Institucional en el lado derecho de la Expresión (6), sino el flujo del razonamiento a través de múltiples etapas, desplazándose desde las razones (*warrants*) incluidas en este campo de discurso, mediante la argumentación diagnóstica (Expresión 7), hasta llegar a la argumentación relativa a los pasos a seguir en dichas circunstancias (Expresión 8). La interpretación de que la Nueva Economía Institucional constituye el fundamento intelectual de la Nueva Gerencia Pública se debe, como puede observarse, al hecho de dirigir la atención hacia el lado derecho de una unidad de argumento dentro de una discusión mayor y específicamente situada.

La Gran Ola de 1992

Escrito en los Estados Unidos por dos autores no académicos, *Reinventing Government* (Osborne y Gaebler, 1992) se convirtió en un *best seller* en 1992. Este trabajo desempeñó un papel primordial en el proceso mediante el cual las doctrinas de la NGP llegaron a influir en el establecimiento de la agenda en el gobierno federal de los Estados Unidos durante la primera administración de Clinton (Kettl, 1995). Sus doctrinas se expresaron como *slogans*, tales como "manejar el timón, no remar". Se supuso que varios de los *slogans* podrían aplicarse a cuestiones de gobierno más amplias que el "diseño organizacional", tal como había sido definido por Hood y Jackson. En consecuencia, este libro amplió el ámbito de la NGP para incluir cambios fundamentales en la provisión de los servicios públicos, tales como el uso de sistemas de *vouchers* con financiamiento impositivo para disponer de fondos para la educación¹⁸.

Cambio de las políticas de gerencia pública e intervenciones organizacionales en los Estados Unidos

El año 1992 fue testigo de la publicación en los Estados Unidos de *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Barzelay, 1992), que surgió de la Ford Foundation/Harvard University Program on Innovations in State and Local Government¹⁹. El ámbito de investigación para este estudio fue el gobierno estatal de Minnesota durante el período 1983-1990. Este trabajo, al igual que el de Boston et al. (1991), impulsó distintos tipos de planteamientos. Uno fue un informe narrativo del cambio organizacional en tres agencias de *staff* de la rama ejecutiva, en particular el Departamento de Administración y el Departamento de Relaciones Laborales. El otro planteamiento se refirió a la formulación de un argumento administrativo, principalmente acerca del tema de la estrategia organizacional en agencias de *staff*.

La primera de estas dos discusiones fue similar a la de Hood y Jackson en cuanto a enfatizar el mecanismo de formación de opinión como una explicación de los cambios en el diseño de organización del gobierno. Esta similitud fue evidente en el tratamiento detallado de este autor en torno a cómo los iniciadores de una "intervención organizacional" de ocho años de duración en Minnesota formularon sus puntos de vista doctrinales iniciales, y de cómo pensaron persuadir a otros - incluyendo gerentes medios, colegas ejecutivos y legisladores - para aceptar los cambios en las normas y rutinas institucionales. Barzelay (1992), sin embargo, se diferenció de Hood y Jackson en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, el libro se basó en el estudio de un "caso natural", y no en el análisis de un "caso" abstracto o estilizado, definido en términos de la aceptación de una filosofía administrativa. En segundo lugar, Barzelay no sólo se ocupó del establecimiento de la agenda, sino también de la reelaboración de las rutinas y culturas organizacionales en la "fase de implementación" del proceso de elaboración de las políticas (Kingdon, 1984). En tercer lugar, *Breaking Through Bureaucracy* explicaba el cambio en Minnesota utilizando métodos descriptivos vinculados con una teoría implícita, en tanto que Hood y Jackson aplicaron un marco de referencia explicativo de base teórica - por ejemplo, los factores de aceptación - para escoger los hechos en su "caso" estilizado²⁰.

En efecto, Barzelay (1992) agregó dos dimensiones a la literatura académica sobre la NGP. En primer lugar, introdujo un nodo adicional en el vértice inferior derecho del Gráfico 1. Este nodo podría ser designado como "implementación" o "cambio organizacional". Los vínculos entre este nuevo nodo y el "establecimiento de la agenda" fueron descritos en términos de intervenciones organizacionales desde posiciones de autoridad ejecutiva. En segundo lugar, el autor expandió el rango de "géneros" (Czarniawska, 1999) en la NGP, suministrando una extensa descripción acerca de una experiencia particular²¹.

Como fuera indicado anteriormente, el segundo planteamiento relevante en Barzelay (1992) se refirió a un argumento administrativo. Las políticas de gerencia pública fueron el tema de este

argumento, tal como fue definido al comienzo de este documento. Este tema fue más restringido que el del diseño organizacional en el gobierno. En el marco de las políticas de gerencia pública, el autor dispensó más atención a las rutinas organizacionales que a las reglas institucionales, reflejando así el hecho empírico de que las reglas institucionales - por ejemplo, las que rigen las designaciones del servicio civil - permanecieron sumamente estables durante el período que duró este estudio²².

El argumento administrativo de Barzelay se presentó como un cuerpo de principios y de argumentos de soporte acerca de las estrategias organizacionales de las funciones administrativas y las agencias de *staff*. Un principio ilustrativo fue el de "separar el servicio del control". Este principio fue en gran parte semejante a una doctrina en el sentido de Hood y Jackson: enmarcó y resolvió un problema referido al diseño de la organización en el gobierno, y se presentó como una enseñanza doctrinal²³. En *Breaking Through Bureaucracy*, las justificaciones de las doctrinas hicieron escasa referencia a la literatura académico - profesional sobre gerencia y gobierno²⁴. En lugar de ello, la argumentación justificativa se tomó fundamentalmente del tratamiento descriptivo de la experiencia de Minnesota realizada en el propio libro.

Se llevó a cabo un intento, como el realizado por Hood y Jackson, de revelar la esencia común de los varios componentes del argumento administrativo del autor. A estas alturas del debate, Barzelay se centró en la parte derecha de la Expresión (3), antes expuesta. Sin embargo, la estrategia analítica fue diferente. Mientras que Hood y Jackson concibieron la esencia de una unidad de argumento administrativo en términos de sus premisas de valor, Barzelay pensó identificar las "generalizaciones imbricadas" (Schauer, 1991) que sirvieron como "asunciones" o "presunciones" (Walton, 1992) para los lineamientos particulares del argumento administrativo. Estas generalizaciones imbricadas se revelaron a través de la comparación de los argumentos justificativos que prevalecieron en las agencias de *staff* en Minnesota, a comienzos de los años 1990, con los argumentos justificativos que habían sido un lugar común en el gobierno estatal de Minnesota antes de la "intervención". Las generalizaciones imbricadas previamente fueron rotuladas como "paradigma burocrático"; las últimas fueron denominadas "paradigma post-burocrático". El libro, como un todo, argumentaba en favor del paradigma post-burocrático, así definido, al igual que en favor de propuestas doctrinales tales como "separar el servicio del control" e "identificar cuidadosamente a los usuarios"²⁵.

El análisis político alcanza a la NGP desde Australia (*Down Under*)

El aluvión de trabajos publicados en 1992 incluyó el estudio de Colin Campbell y John Halligan acerca del liderazgo ejecutivo y la elaboración de políticas de gerencia pública en Australia durante ocho años de gobierno laborista en ese país (1982-1990). Este trabajo, *Political Leadership in an Age of Constraint* (1992), surgió del ala de las ciencias políticas en el campo de la administración pública. Como tal, su principal empeño fue describir y explicar las decisiones gubernamentales y sus efectos tanto sobre las burocracias públicas como sobre las políticas públicas. Las decisiones en este contexto incluían las políticas gerenciales, especialmente en las áreas de planificación de gastos y de gerencia financiera. Tales decisiones incluían, asimismo, la actividad de un Comité de Revisión de Gastos a nivel ministerial, como parte del proceso de planificación de gastos, y la iniciación de un Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera, como parte de la gestión financiera. Si bien Campbell y Halligan (1992) también incluían algunos comentarios evaluativos sobre la experiencia de Australia, sería una exageración decir que su libro adelantaba un argumento administrativo al respecto.

La significación del libro de Campbell y Halligan para este debate se deriva del hecho de que constituyó un estudio descriptivo/explicativo del cambio de las políticas de gerencia pública en Australia. Las evidencias del caso examinado por estos autores se relacionaban con los cambios ocurridos en dos dimensiones clave de las políticas de gerencia pública: las reglas institucionales y las rutinas organizacionales. El método explicativo consistió en suministrar un informe narrativo. La teoría utilizada para explicar los cambios en las reglas y rutinas institucionales era en gran medida implícita.

Los principales constructos empleados por Campbell y Halligan provenían, por una parte, de la literatura sobre elaboración de políticas públicas (en particular para dar cuenta de las principales decisiones que cambiaron las reglas institucionales), y por otra parte, de la literatura sobre la conducción de las intervenciones organizacionales desde posiciones de autoridad ejecutiva (en particular para explicar los cambios en las rutinas)²⁶.

El libro de Campbell y Halligan puede, con provecho, ser contrastado con Hood y Jackson en varios aspectos. En primer lugar, el esquema conceptual de aquellos autores se centró en el vértice inferior derecho del Gráfico 1, como se precisó en el desarrollo de este documento. En otras palabras, su estudio se abocó, en lo fundamental, a los nodos del establecimiento de la agenda, la toma de decisiones y la implementación, así como a los vínculos existentes entre ellos. En segundo lugar, cada uno de estos nodos fue analizado en detalle como parte de la explicación de los eventos que conformaron el caso de Australia. En tercer lugar, el uso implícito del constructo de procesos de políticas públicas que hacen los autores significa que incorporaron otros mecanismos sociales a su enfoque explicativo, además del correspondiente a la formación de opiniones. Específicamente, ellos aluden a la "emergencia de oportunidad" (Kingdon, 1984; Elster, 1998), vale decir a momentos en que el potencial para el cambio de políticas u organizacional es significativo. Por ejemplo, los efectos presupuestarios de los cambios radicales de las políticas macroeconómicas a comienzos de los años 80 fueron analizados en términos de cómo estos efectos contribuyeron a crear una oportunidad para el cambio de las reglas institucionales y de las rutinas organizacionales en la gerencia financiera. El efecto estructural combinado de estos cambios de políticas de gerencia pública fue el de descentralizar selectivamente las decisiones acerca de cómo gastar los recursos presupuestados²⁷. En cuarto lugar, y en relación con el punto anterior, Campbell y Halligan examinaron cómo determinados actores específicos en el seno del gobierno capitalizaban estas oportunidades. Por ejemplo, estos autores explicaron cómo Malcolm Holmes, un funcionario de carrera del Departamento de Finanzas, colaboró con altos funcionarios de esta agencia central y con el ministro, para diseñar y operar el Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera. En suma, Campbell y Halligan suministran una teoría y un método muy diferentes de los de Hood y Jackson para el estudio de la NGP.

Estudios de mediados de los años 1990 provenientes de la tierra natal de la NGP

En 1994, Hood publicó un libro, *Explaining Economic Policy Reversals*, que incluía un capítulo sobre la Nueva Gerencia Pública. Su propósito principal fue el de dar cuenta de una dramática modificación ocurrida en el estilo de organización de los servicios públicos, desde la Administración Pública Progresiva (APP) hacia la NGP. Era de esperar que el informe de Hood acerca de esta modificación fuese coherente con las explicaciones dadas para los cambios radicales de las políticas económicas en otros capítulos de ese mismo volumen. Cada capítulo analizaba críticamente una serie establecida de explicaciones en el contexto de un único campo de las políticas económicas. El capítulo que aquí interesa examinó, con una mirada crítica, varias explicaciones contradictorias distintas del cambio del estilo de la AAP a aquel de la NGP.

Hood (1994) se diferenció de Hood y Jackson en varios aspectos. En primer lugar, se centró en el lado derecho del Gráfico 1. Efectivamente, la idea de que la NGP es un "argumento administrativo" no fue mencionada. En segundo lugar, hizo referencia a la NGP en términos de un patrón de políticas y prácticas descrito como un "estilo de organización de los servicios públicos" y no en términos de una filosofía administrativa. El concepto de "estilo" tiende a enturbiar la distinción entre políticas y prácticas, por una parte, y entre políticas y filosofía administrativa, por otra. En tercer lugar, el capítulo del libro de 1994 introdujo el concepto de APP - también concebida como un estilo de organización de los servicios públicos - para *describir* los "cambios radicales de las *políticas*" (énfasis agregado). Dicho esto, el Gráfico 1, basado en Hood y Jackson (1991), está mal pertrechado para describir la estructura conceptual de Hood (1994)²⁸.

El debut del análisis comparado de políticas

El mismo año, Herman Schwartz (1994) publicó "Small States in Big Trouble" en *World Politics*. El objetivo principal de este artículo fue dar cuenta de las similitudes entre Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca en los años 1980. El propósito principal de Schwartz fue poner los cambios ocurridos en la gerencia pública bajo el alcance de la investigación comparada de las ciencias políticas sobre el cambio institucional y de políticas.

En ese artículo, la NGP no fue considerada como un *factor explicativo* para dar cuenta del cambio en el gobierno, como en Hood y Jackson; más bien la NGP *describió* los cambios en el gobierno, como en Hood (1994). En la terminología de investigación orientada al estudio de casos (Ragin, 1987), la NGP fue el "resultado de los casos". Se decía que la NGP había tenido lugar en un caso si estaban presentes políticas acordes con cuatro grandes "temas". Entre estos temas se incluían: "dejar que los gerentes gerencien" e "inyectar competencia". Schwartz obtuvo evidencias de casos en áreas tan dispares como la planificación de gastos y la gerencia financiera, relaciones entre el gobierno central y los gobiernos estatales, y diseño organizacional de la provisión de servicios públicos. Sobre estas bases teóricas y empíricas, Schwartz argumentó que Australia, Nueva Zelanda, Suecia y Dinamarca eran sumamente similares en términos de los resultados definidos para los casos. Seguidamente, procedió a explicar estas similitudes, utilizando ampliamente una buena proporción del repertorio de ideas teóricas del campo de políticas y de política comparada.

Prescindiendo de la idea convencional de que la elaboración de políticas es habitualmente un proceso descentralizado, estructurado por campos de políticas (Weir, 1992; Baumgartner, 1993; Knoke et al., 1996), y utilizando ideas - por ejemplo, los temas de la NGP - más para describir que para explicar los resultados de los casos, Schwartz empleó una estrategia inusual para definir un resultado de caso²⁹. Sin embargo, las ideas *explicativas* de Schwartz fueron sumamente convencionales en esta materia. En suma, Schwartz condujo un "diálogo entre ideas y evidencias" (Ragin, 1987), sin precedentes y altamente estimulante, acerca de la NGP al interior del campo de la política comparada y de las políticas públicas.

Comparando las descripciones de la implementación de políticas

Otro trabajo que apareció en 1994 fue el estudio comparativo de Spencer Zifcak de la Iniciativa de Gerencia Financiera del Reino Unido y del Programa de Mejoramiento de la Gerencia Financiera de Australia. Basado en una disertación realizada en la London School of Economics, este libro examinó los cambios ocurridos en las rutinas organizacionales en el área de la planificación de gastos y la gerencia financiera. Zifcak utilizó métodos descriptivos e ideas teóricas acerca de las intervenciones organizacionales para conducir las investigaciones sobre estas dos experiencias³⁰.

Las ciencias de la Administración Pública académica hallan su voz

New Public Management: Canada in Comparative Perspective, de Peter Aucoin, apareció en 1995. Este trabajo incluía varios planteamientos, además de un argumento administrativo. Este argumento era complejo e incluía la formulación de un argumento doctrinal sobre las políticas de gerencia pública; una evaluación de las políticas de gerencia pública en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda; y un argumento en favor de la elección e implementación de determinadas alternativas de política en Canadá. El amplio argumento administrativo de Aucoin abarcaba, por consiguiente, tanto el nivel de argumentación doctrinal como el de políticas. La argumentación administrativa de Aucoin se situó en el lado izquierdo del Gráfico 1.

El argumento administrativo de Aucoin concernía a las precondiciones para el gobierno bueno y responsable, definido como políticamente responsable y capaz de formular e implementar políticas públicas sustantivamente valiosas. El argumento de Aucoin puede ser dividido *grosso modo* en tres. En

primer lugar, hay un argumento a favor de tener un servicio civil de carrera. El argumento fue elaborado tomando lecciones de la historia. En segundo lugar, Aucoin argumenta que la cuestión relativa a la estructuración y gestión de la relación entre un servicio civil de carrera y los ministros debería ser enfrentado como si se resolviera un problema de agente – principal. La solución propuesta fue que los ministros escribieran contratos explícitos conteniendo metas específicas para los productos. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de la teoría del agente – principal a las circunstancias del gobierno. El tercer argumento concierne a la gestión interna de las agencias de gobierno. Recurriendo al concepto de *organizaciones de buen desempeño* de Brodtrick (1991), Aucoin argumenta a favor de poner el énfasis en la gente, en el liderazgo participativo, en los estilos de trabajo innovadores y en una fuerte orientación al cliente. Este argumento fue elaborado mediante la aplicación de las doctrinas gerenciales de moda a las burocracias públicas.

Al desarrollar y defender sus propuestas doctrinarias sobre la gerencia pública, Aucoin puso en estrecho contacto tres universos de discurso vagamente asociados – la teoría normativa de la administración pública, la Nueva Economía Institucional y el pensamiento gerencial. La estructura de la argumentación doctrinal de Aucoin puede ser formulada como sigue:

$$(9) T = A (PPG, NIE, MAN),$$

donde *T* se refiere a las propuestas doctrinarias sobre la gerencia pública, *PPG* alude a una filosofía pública del gobierno, *NIE* se refiere a la Nueva Economía Institucional y *MAN* al pensamiento gerencial.

La argumentación doctrinal de Aucoin puede ser provechosamente comparada con la descripción que Boston hizo de la argumentación doctrinaria del departamento del Tesoro en los años 80. Una diferencia evidente es que Aucoin plantea lecciones de la historia al traducir los ideales de un buen y responsable gobierno en una filosofía pública del gobierno, puntual e institucionalmente orientada. La filosofía pública del gobierno del departamento del Tesoro, por el contrario, estaba atada a la Nueva Economía Institucional. Una segunda diferencia es que Aucoin consideró argumentos doctrinarios tomados de una limitada gama de pensamiento gerencial de manera adicional a la teoría económica. Una tercera diferencia es que Aucoin fue más selectivo que el departamento del Tesoro neozelandés al basarse en la Nueva Economía Institucional. Específicamente, Aucoin rechazó la teoría de la elección pública y elaboró algunos de sus argumentos doctrinarios a partir de la teoría del agente – principal.

Mientras que la estructura global del argumento administrativo de Aucoin, denominado NGP, fue claro, los detalles de su razonamiento fueron usualmente oscuros. Un ejemplo ilustrativo es el argumento de Aucoin relativo a que las relaciones entre los políticos y el servicio civil debería estructurarse a través del uso de contratos explícitos. Aucoin dijo al lector que este argumento estaba sustentado por la teoría del agente – principal. Sin embargo, el análisis de este argumento revela que los *contratos explícitos* en el marco de referencia de Aucoin son un concepto radicalmente diferente a los *contratos* en la teoría del agente – principal (Barzelay, 2000 a). En la teoría del agente – principal, los principales diseñan racionalmente contratos que proveen *incentivos* eficientes a los agentes. En el marco de referencia de Aucoin, sin embargo, el rol de los contratos explícitos es establecer aspiraciones compartidas entre los ministros y los servidores públicos, especificar un estándar para evaluar el desempeño de las organizaciones gubernamentales, y reducir la necesidad advertida de controlar en detalle las acciones de los servidores públicos. La distancia conceptual entre la Nueva Economía Institucional (*NIE*), en el lado derecho de la Expresión (9), y *T*, en el lado izquierdo, es infranqueable sin argumentación adicional, especificando la operación intelectual, A^{31} .

Los propósitos de Aucoin en cuanto a alcanzar amplitud y coherencia en la argumentación administrativa acerca de la Nueva Gerencia Pública fueron tan ambiciosos como los de Schwartz en cuanto a explicar las similitudes entre casos de cambios institucionales y de políticas en el campo de la política comparada y de las políticas públicas. Desde mi punto de vista, sus expectativas en estas ocasiones excedieron a sus logros (Barzelay, 2000a; Barzelay y Hassel, 1994). Independientemente de

cualquier limitación, sin embargo, estos trabajos elevaron las miras de la argumentación y la investigación de políticas concernientes a la NGP en el interior de las ciencias políticas y la administración pública³².

La argumentación doctrinal sobre el Liderazgo Ejecutivo irrumpe en la escena

Otro ambicioso trabajo, publicado en 1995, fue *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, de Mark H. Moore³³. De prolongada preparación en la Harvard's Kennedy School of Government, este volumen presentó un elaborado argumento doctrinal, dirigido principalmente a los ejecutivos designados y de carrera en los Estados Unidos³⁴. En los términos del Gráfico 1, el libro se ubica en el lado izquierdo, dado que Moore presentó su propio argumento administrativo, que él describió como una "estructura de razón práctica" (p.1). A diferencia de Hood y Jackson, el tema del argumento administrativo de Moore fue el liderazgo ejecutivo. Consecuentemente, en lugar de lidiar con los temas recurrentes del diseño organizacional, este libro adelanta un punto de vista acerca del rol de los "gerentes públicos"³⁵. El argumento administrativo elaborado de Moore sobre el tema del liderazgo ejecutivo por parte de los gerentes públicos no tiene equivalente, hasta donde alcanza nuestro conocimiento, en la reciente literatura sobre gerencia pública emanada de la tierra natal de la NGP, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

El argumento administrativo de Moore incorporó dos tipos de planteamientos. El primero fue un "argumento doctrinal", con un sentido *grosso modo* coincidente con el que se le ha dado al término hasta este momento. Sus enseñanzas doctrinales incluyen el punto de vista controversial según el cual los gerentes públicos deberían discernir los mandatos de sus agencias, involucrándose en la gestión política. Este estilo de argumento es fácil de modelar, desde que se encuentran presentes enseñanzas doctrinales codificadas (ver más abajo). La segunda exposición correspondió al análisis de casos para describir cómo las situaciones administrativas han sido manejadas por los gerentes públicos. Hasta cierto grado, el análisis de casos simplemente "tradujo" (Czarniaska, 1999) las propuestas doctrinales de Moore en términos concretos, incorporando relatos que presentaban a los actores e instituciones con sus nombres propios. Sin embargo, el análisis de caso de Moore típicamente hizo algo más que traducir doctrinas en relatos a efectos de su presentación. En una medida significativa, el análisis de casos *constituyó* su argumento administrativo. El hecho de que Moore respaldase sus señalamientos acerca de los casos analizados con propuestas doctrinales codificadas expresadas más adelante en ese mismo texto, no es inconsistente con la observación de que el argumento administrativo de Moore era inherente al análisis de casos. En consecuencia, es difícil de refutar la conclusión de que el segundo tipo de la argumentación doctrinal de Moore era casuístico.

La casuística es un método de razonamiento práctico, cuya historia ha sido relatada por Toulmin y Jonsen (1988). Si bien Aristóteles fue uno de sus iniciadores, la casuística alcanzó una elevada realización como arte en manos de los jesuitas. El método casuístico es apropiado para la argumentación acerca de lo que los individuos deberían hacer en circunstancias particulares. Opera, en parte, a través de la discusión de los "casos paradigmáticos". Los temas que surgen de los casos paradigmáticos no sólo son intrínsecamente significativos para el asunto particular en cuestión, sino que también son instrumentalmente significativos, en la medida en que se piensa que tales temas surgen en innumerables otras circunstancias³⁶. El análisis de los casos paradigmáticos es percibido por los casuistas como la única forma para elaborar, refinar y comunicar doctrinas que toman seriamente las circunstancias. Mediante esta interpretación, sería demasiado simplista, así como históricamente desinformado, decir que la segunda exposición de Moore se parece a las discusiones de caso en la Harvard Business School o la Kennedy School of Government, como se afirma enfáticamente.

De todos modos, el argumento administrativo de Moore puede ser parcial e imperfectamente codificado como sigue. Este argumento incorpora tres subargumentos principales. El primer subargumento *aal* tiene que ver con el concepto principal del título del libro, *valor público*. Esta

unidad de argumento, en sí misma, no concierne a la gerencia pública; más bien suministra razones para rondas posteriores de argumentación acerca de las burocracias públicas y del rol de los gerentes públicos. El concepto de *valor público* se relaciona con aquel de una filosofía pública del gobierno, que se centra en el "gobierno en acción" más que en apropiados arreglos institucionales³⁷. La posición general de Moore - llamémosla *di* - es que las aspiraciones colectivas de un conglomerado político, más que cualquier otra consideración aislada, determinan dónde radica el valor público. Dicho de otra manera, las propuestas de cualquier actor u observador respecto a qué podría constituir un incremento o un decremento en el valor público deben sustentarse en una evaluación apropiada de las aspiraciones colectivas de un conglomerado político. En el capítulo 2, Moore llega a esta conclusión respecto a *aa1*, extrayendo inferencias acerca del valor público de campos del discurso de las ciencias sociales norteamericanas y de los asuntos públicos: la teoría democrática, en primer lugar, y la economía del bienestar, en segundo lugar. Esta unidad del argumento de Moore puede representarse simbólicamente como sigue:

(10) $d1 = A$ (*Teoría Dem, Econ del Bienestar*)

Analíticamente, una segunda unidad de argumentación en Moore (1995) - llamémosla *aa2* - concierne a las burocracias públicas. Esta unidad, a diferencia de *aa1*, toma nota de las circunstancias en las cuales operan las burocracias públicas. Las circunstancias moldean las oportunidades para la creación de valor público, como se concibe en *aa1*. El valor público, por el contrario, es un punto de vista a partir del cual se evalúan los cambios imaginados con respecto a lo que hacen las agencias del gobierno.

El problema con las circunstancias es que ellas son variadas. Por consiguiente, en el interior de *aa2*, Moore llevó a cabo un importante movimiento, dirigido a discernir la "esencia" de las circunstancias. El resultado de este movimiento fue la introducción de una trilogía de conceptos: valor sustantivo, soporte y capacidad operacional³⁸. El concepto de *valor sustantivo* deriva principalmente su significado de las teorías de análisis de políticas, como se califican en la concepción de Moore de "valor público" (*d1*). El concepto de *soporte* deriva su significado fundamentalmente del "dominio de la experiencia" (Lakoff y Johnson, 1980), denominado política, en especial del subdominio que involucra la atribución de autoridad y de dinero público para operar organizaciones y programas de acuerdo con lineamientos particulares. El concepto de *capacidad* desprende su significado central del campo de la experiencia, que abarca la producción y la gerencia organizacional³⁹. Obviamente, los tres conceptos estuvieron abiertos a una especificación detallada y variada.

La versión lineal de la exposición de Moore acerca de esta trilogía es que una buena idea sobre políticas, para convertirse en buena política pública, requiere de autoridad y dinero público (por consiguiente, de apoyo), así como capacidad operacional⁴⁰. Esta afirmación puede traducirse en otra relativa al "éxito organizacional" en el gobierno; la traducción es apropiada desde que el argumento administrativo de Moore está centrado en la organización más que en las políticas y los programas. En lo que yo leí de Moore, una burocracia pública es exitosa, por definición, cuando aprovecha plenamente sus oportunidades.

Aparte de este axioma doctrinal, *aa2* es fundamentalmente un marco de referencia para dar un significado específico, contingente, a las *oportunidades* y al *éxito organizacional*. En este sentido, *aa2* es más una guía para la argumentación conducida en circunstancias particulares que una enseñanza doctrinal a la que se agrega una justificación, como en el caso del modelo por defecto de argumento administrativo genérico de Hood y Jackson, *aa1* (ver Expresión 3). En consecuencia, la doctrina de oportunidades organizacionales y de niveles de aspiración de Moore deberá expresarse de la siguiente forma:

(11) $Opp = A$ (*Circ, d1*),

donde *Opp* se refiere igualmente a las *oportunidades* organizacionales y a los *niveles adecuados de aspiración* para una organización⁴¹. La parte derecha de la Expresión (11) indica que todo juicio acerca

de las oportunidades organizacionales debería tomar en consideración la doctrina del valor público (*d1*), así como las circunstancias (*Circ*) en que dicha doctrina es aplicada. Dado el análisis de circunstancias de Moore, la Expresión (11) puede ser reescrita como sigue:

$$(12) \text{Opp} = A(\text{Valor}, \text{Soporte}, \text{Capacidad}, d1)$$

La razón por la cual tanto el *Valor* como *d1* aparecen en la parte derecha de la Expresión (12) es que son conceptos diferentes, aunque interdependientes. El *valor* se refiere a los efectos estimados de los cambios imaginados operando a través de los canales que conducen de las rutinas organizacionales al impacto de las políticas. El término *d1* se refiere a las opiniones generales, posiblemente atemporales, acerca del *valor público*, que reflejan una filosofía pública del gobierno más amplia⁴². El *valor* y *d1* son conceptos interdependientes porque este último constituye una base general para estimar lo que podría hacer de manera diferente una burocracia pública particular, en sus circunstancias.

Como fue señalado con anterioridad, una tercera unidad de argumentación en Moore (1995) - llamémosla *aa3* - se refiere al rol de los gerentes públicos. En lo que pienso haber entendido de Moore, su enseñanza doctrinal fundamental para gerentes públicos (*d3*) consiste en discernir oportunidades, formular una estrategia para alcanzar el éxito organizacional, traducir esta estrategia en una intervención organizacional planificada, y llevar a cabo esta intervención con habilidad. Los conceptos de *oportunidades* y *éxito organizacional* fueron definidos en la discusión de *aa2*. Los conceptos adicionales de *estrategia* e *intervención organizacional* provienen de la literatura académico-profesional sobre gerencia, en particular de la gerencia estratégica y del comportamiento organizacional. Por lo tanto, el subargumento de Moore sobre el rol de los gerentes públicos puede expresarse de la siguiente manera:

$$(13) d3 = A(aa2, MAN),$$

donde *d3* se refiere a las propuestas de alto nivel de Moore acerca del rol de los gerentes públicos, *aa2* se refiere a su argumento doctrinal acerca de las oportunidades y del éxito organizacional, y *MAN* se refiere a la literatura sobre gerencia.

En su libro, Moore especificó el significado de *d3* de varias maneras. Un primer tipo de especificación consiste en desarrollar el rol del gerente público como un *empresario* y un *estratega*, lo que refleja la fuerte influencia de la escuela de diseño de estrategia (Mintzberg, 1994; Mintzberg, Ahlstrand y Lampel, 1998). Un segundo tipo de especificación se refiere a identificar las funciones organizacionales y los tipos de intervenciones que se supone tienen que desempeñar los gerentes públicos, tales como la gerencia política y la reingeniería, respectivamente. Un tercer tipo de especificación consiste en identificar las acciones puntuales, aunque genéricas, que se supondría debe asumir un gerente público, tales como la formulación del enunciado de la misión. La reflexión más elaborada en este libro tiene que ver con la gerencia política y la reingeniería. Son estas reflexiones doctrinales abstractas las que se encuentran interrelacionadas con el análisis de casos de paradigmas múltiples.

En suma, el texto de Moore, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, amigable con el lector, fue un argumento administrativo acerca de la *conducción* de las organizaciones públicas, más que acerca del *diseño* de organizaciones. En tal sentido, el libro extiende el concepto de Hood y Jackson de un argumento administrativo para incluir otro tema en el interior de la gerencia pública: el liderazgo ejecutivo. Pese a haber sido presentada de una manera sumamente informal, la estructura de la argumentación de Moore no es fácil de discernir. Una vez analizado, se aprecia que su libro incluye dos estilos complementarios de argumentación administrativa: argumentación doctrinal codificada y argumentación casuística acerca de casos paradigmáticos. El argumento doctrinal codificado incorpora tres distintos subargumentos que tienen que ver con el valor público, las oportunidades y el éxito organizacionales, y los roles de los gerentes públicos. Si bien el libro de Moore refleja una educación profesional acerca de la NGP, especialmente en los Estados Unidos, no ha

tenido todavía una influencia marcada sobre los métodos de la argumentación administrativa en este campo⁴³.

Un viento frío sopla desde Chicago

La obra de Lawrence Lynn, *Public Management as Art, Science, and Profession*, fue publicado en 1996⁴⁴. Pese a que este libro no discute la NGP, sí se refiere a temas de teoría y método de la investigación sobre gerencia pública. Lynn, profesor de la Universidad de Chicago, fue vociferantemente crítico de una corriente académica que había emergido de las escuelas de política pública de los Estados Unidos a fines de los años 80 y a principios de los 90. Esta corriente estaba tipificada por *Leadership Counts* (1990) de Robert Behn, pero fue descrita con la suficiente amplitud como para incorporar trabajos como *Breaking Through Bureaucracy* (Barzelay, 1992) y otros producidos en las escuelas de políticas públicas de esa época. El libro de Moore (1995) era muy reciente como para figurar en su presentación. Confluyendo con las aparentes intenciones de Lynn, un frío viento soplabla a través de aquella parte de la comunidad académica estadounidense interesada en la Nueva Gerencia Pública a mediados de los años 90⁴⁵.

Lo que Lynn propuso como camino hacia adelante es materia de cierta interpretación. En el nivel más general, recomendó seriamente al campo de la gerencia pública que se tornase más científico sin perder el sentido de propósito, la jurisdicción y la legitimidad tomada de su orientación profesional. En este contexto, Lynn propuso que los estudiosos de la gerencia pública reorientaran sus esfuerzos de manera que se restableciera un "adecuado balance" entre su atención hacia el diseño organizacional, por un lado, y hacia el liderazgo ejecutivo, del otro.

En lo que respecta al estudio del liderazgo ejecutivo, Lynn propuso que los estudiosos tomaran un camino radicalmente distinto para llegar a los mismos fines. Ilustró cómo debía verse tal enfoque en la práctica, ofreciendo un prototipo de su diseño preferido. La tecnología involucrada en el prototipo fue el análisis de casos (como Moore, 1995), que claramente identificaba los mecanismos sociales cuyo funcionamiento proveía el nexo entre la acción gerencial y sus efectos. Influenciado por la Nueva Economía Institucional, los mecanismos sociales enfatizados por Lynn no exhibían la "formación de opinión" tanto como otros lo han hecho. Probablemente Lynn estaba proponiendo que el estudio del trabajo de liderazgo se desarrollase en el marco del género que Robert Bates y sus colegas (1998) posteriormente apodaron "narración analítica". Bates et al. presentaron una serie de estudios históricos cuyas herramientas teóricas fueron tomadas de los estudios de las políticas a partir de la teoría de la elección racional. No conozco ningún trabajo vinculado al liderazgo ejecutivo y la Nueva Gerencia Pública que haya seguido esta interesante propuesta.

El estudio de la NGP se hizo mayor de edad

El año 1996 incluyó tres publicaciones significativas relacionadas con la Nueva Gerencia Pública, que someramente reseñaré aquí. Una fue *The New Public Management in Action*, de Ferlie et al. La institución analizada en este estudio fue el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido. El tema de preocupación fundamental fue cómo esta panoplia de organizaciones dirigidas por el Estado fue reestructurada durante los años 80 y comienzos de la década del 90. Parte de este trabajo aborda las principales decisiones de política realizadas por los centros institucionales de poder, mientras que otras partes tratan sobre las intervenciones organizacionales desde varias posiciones de autoridad ejecutiva en el interior del sistema de salud. El estudio se focalizó principalmente en el diseño de organizaciones programáticas más que en el liderazgo ejecutivo o en las políticas de gerencia pública. Su interés empírico lo ubica en la vertiente derecha del Gráfico 1, tal como fue enmendado para incluir, entre otros nodos, la implementación.

Una narración analítica

Una segunda publicación de 1996 fue un libro editado por Johan P. Olsen y B. Guy Peters, *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies*. Si bien es posible afirmar que las expectativas de este esfuerzo colectivo excedieron a sus logros (Barzelay y Fuechtner, 2000), el capítulo sobre el Reino Unido, escrito por Christopher Hood, fue tan ambicioso como altamente exitoso. Este capítulo procuró explicar ciertos eventos políticos ocurridos en el Reino Unido, tales como el comienzo de la Next Steps Initiative. Como tal, el texto se ubica en la parte derecha del Gráfico 1, en la forma en que fue enmendado para incluir las decisiones del gobierno. El nodo sobre el cual se centró la reflexión analítica de Hood fue el "establecimiento de la agenda", si se toma este nodo para incluir la "especificación de alternativas", el otro proceso analítico que opera en la fase pre-decisoria del proceso de elaboración de las políticas (Kingdon, 1984). A diferencia de Hood y Jackson, Hood (1994) examinó el "caso natural" del Reino Unido durante los años 1980, en lugar de un caso abstracto modelado con base en los casos del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, como en Hood y Jackson y en Hood (1994). Su método consistió en suministrar un informe descriptivo de los eventos, histórica y analíticamente significativos de este caso natural⁴⁶.

El informe narrativo de Hood fue el producto de un tipo particular de "diálogo ente las ideas y la evidencia" (Ragin, 1987). Estas ideas, desarrolladas en la primera parte del capítulo, estuvieron centradas en el concepto de "aprendizaje político". Este concepto se refería a un tipo de proceso que involucra el mecanismo social de formación de opinión. El funcionamiento de este mecanismo involucraba a ministros en ejercicio de sus funciones, bosquejando inferencias acerca de cómo gobernar sobre la base de su propia experiencia en el despacho. La gama de experiencias incluía su pérdida de poder en elecciones anteriores. Aplicando esta teoría al caso del Reino Unido, Hood reveló la significación de los eventos ocurridos durante el gobierno conservador de Edward Heath en los años 70 para el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones en los años de Thatcher. Hood también aportó evidencias que muestran que la Next Steps Initiative estaba vinculada con las políticas de privatización industrial del gobierno de Thatcher a través del mecanismo del aprendizaje político. De esta forma, Hood, en efecto, afirmaba que Next Steps era un "efecto de rebalsamiento de las políticas" (Walker, 1997) de privatización, al menos en parte. La significación más amplia de este capítulo radica en que muestra los beneficios de un estilo particular de análisis de caso, que involucra explicaciones narrativas de eventos de política significativos, orientado por una teoría explícita en la cual el mecanismo social de formación de opinión es un rasgo prominente.

Un argumento evaluativo sobre Nueva Zelanda

Un segundo estudio publicado en 1996 fue "The Spirit of Reform" de Allen Schick, un estudio comisionado en conjunto por el Tesoro y la State Services Commission de Nueva Zelanda. La primera parte de este estudio consistió en un informe narrativo que examina cómo tuvo lugar la revolución burocrática neozelandesa. La mayor parte de los capítulos, sin embargo, presentaron un argumento administrativo. El tema de dicho argumento fueron principalmente las políticas de gerencia pública neozelandesas, tal como fueron implementadas. Estas políticas cubrieron un amplio surtido de áreas, incluyendo la planificación del gasto y la gerencia financiera, así como el servicio civil y las relaciones laborales. El principal propósito del autor fue evaluar las reglas institucionales y las rutinas organizacionales en estas áreas, vistas como un sistema. Entre otros muchos aspectos, Schick concede elogios a un proceso de planificación estratégica que abarcó todo el gobierno, adoptado en los años 90 como correctivo a las limitaciones de las políticas de gerencia pública implementadas en los años 80. También criticó las reglas y rutinas de planificación del gasto y gerencia financiera neozelandesas por carecer de un apropiado sistema de contabilidad de costos. De esta manera, diferente a la de Boston (1991), Schick estaba presentando su propio argumento administrativo con el propósito de elevar el

debate sobre la gerencia pública en Nueva Zelanda, más que de describir el argumento del departamento del Tesoro con la finalidad de explicar las opciones de política⁴⁷.

Al evaluar las políticas de gestión pública de Nueva Zelanda, Schick examinó la situación administrativa, que consideró implícitamente a la luz de argumentos doctrinarios sobre las políticas de gerencia pública. En consecuencia, un elemento de su argumentación fue el siguiente:

$$(14) Ep,t = A (Sp,t, T),$$

donde Ep,t se refiere a la evaluación de las políticas de gestión pública en Nueva Zelanda (p) a mediados de los años 90 (t), Sp,t se refiere a su estudio de la situación administrativa, y T alude a su teoría o argumento doctrinal acerca de las políticas de gestión pública.

Un ejemplo de Ep,t es la crítica de Schick de la orientación hacia el producto de las prácticas presupuestarias neozelandesas. Sp,t en este caso se refiere a la información sobre cómo la toma de decisiones en el servicio público neozelandés estuvo influenciada por las estructuras y procesos en operación en ese momento. En el reporte de Schick está implícito cómo especifica T . Las consideraciones mencionadas incluyen ideas sobre los propósitos del gobierno, la regularidad empírica de una demora temporal entre las acciones de política y los productos, y argumentos doctrinarios relativos a la gerencia. Sobre esta base, la argumentación doctrinaria de Schick puede formalizarse como sigue:

$$(15) T = A (PPG, K_G, MAN [SM, MAC]),$$

donde PPG se refiere a la filosofía pública del gobierno de Schick en la cual la gerencia pública es parte de la resolución de los problemas sociales complejos, K_G , se refiere al conocimiento de los procesos gubernamentales tales como la implementación de políticas, y MAN alude a los argumentos doctrinales sobre la gerencia aplicables tanto a las organizaciones públicas como privadas. Las ideas de Schick acerca de la gerencia están asociadas con la gerencia estratégica, SM , y la rendición de cuentas y el control gerencial, MAC . De esta manera, el argumento de Schick puede ser analizado asumiendo una estructura de dos niveles, incluyendo un argumento doctrinal sobre las políticas de gerencia pública y un argumento evaluativo sobre las políticas de gerencia pública neozelandesas a mediados de los años 90.

En una discusión vinculada con lo anterior, aunque diferente, Schick criticó algunos aspectos de la argumentación doctrinal prevaleciente en Nueva Zelanda, que denominó *modelo contractualista*. Una de las doctrinas que criticó fue aquella según la cual los ministros son *compradores* de productos suministrados por los departamentos gubernamentales que componen su cartera⁴⁸. Schick argumentó que esta idea carecía de fundamento, a menos que estuviese modificada por el reconocimiento de que los ministros también tienen un *interés de propiedad* en estas organizaciones. Schick argumentaba que los influyentes responsables de la elaboración de las políticas habían fallado en cuanto a apreciar el *interés de propiedad* de los ministros respecto a los departamentos, lo que pudiera haber contribuido a la falta de interés por el desarrollo de sistemas apropiados de contabilidad de costos. Al discutir la argumentación del departamento del Tesoro, que Boston (1991) describió analíticamente, Schick puso la puntería precisamente sobre el modelo contractualista como un todo, el cual fue evaluado desfavorablemente frente a un modelo gerencial alternativo.

Resumir la argumentación de Schick hace más fácil ver por qué él realizó una evaluación de la NGP distinta a la de Aucoin. El argumento de Schick estuvo basado en un estudio diferente y más detallado, Sp,t , y en una teoría o argumento doctrinario distinto sobre las políticas de gerencia pública. En el argumento doctrinal de Schick, MAN fue especificado como SM y MAC antes que como determinante del buen desempeño de las organizaciones; el conocimiento empírico del proceso de gobierno (K_G) fue introducido para tomar en cuenta la lenta estructura de la implementación de políticas; y PPG fue especificado como una visión *funcional* del buen gobierno, más que como una visión institucionalista que establece los requisitos institucionales para el gobierno adecuado y

responsable. Este análisis comparativo de las argumentaciones sugiere que son muchas las oportunidades tanto para la controversia como para el diálogo sobre la NGP.

La floreciente literatura reciente

El período que va desde 1998 al 2000 ha sido testigo de otra ola de escritos sobre la Nueva Gerencia Pública, demasiado extensa como para ser reseñada en este trabajo. Estos escritos incluyen artículos en publicaciones recién fundadas, tales como *The International Public Management Journal* y *Public Management: An International Journal*, así como en publicaciones ya establecidas, incluyendo *Governance*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, y el *Journal of Public Management Research and Theory*. Al mismo tiempo, han aparecido varios libros potencialmente significativos.

Entre estos libros se incluye *Getting Agencies to Work Together* (1998), de Eugene Bardach. Este estudio se centró en la operación de organizaciones programáticas, y en particular, en cómo identificar y aprovechar oportunidades para alcanzar metas de políticas a través de la colaboración entre agencias. El libro de Bardach también propuso el "análisis de prácticas inteligentes" como una forma esencialmente teórica de conducir un diálogo científica y profesionalmente relevante entre ideas y evidencias. Un segundo libro, también publicado en 1998, fue *Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, de Christopher Hood. Este estudio erudito retomó el modelo de Hood y Jackson relativo al establecimiento de la agenda, trabajando en la línea de la teoría de la cultura, asociada primariamente con Mary Douglas. El volumen incluyó asimismo varios capítulos que comentaban la NGP desde una perspectiva analítica y crítica. Al año siguiente, la Brookings Institution publicó el estudio de Donald Kettl (1999) sobre la "revolución global de la gerencia pública". Este trabajo canalizó una buena cantidad de información acerca de los desarrollos en la tierra originaria de la NGP principalmente hacia una audiencia estadounidense.

En el año 2000 se han publicado (o están por publicarse) tres volúmenes sobre la NGP. Oxford University Press ha sacado *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, de Christopher Pollitt y Geert Boukaert. Routledge publicó *New Public Management*, de Jan-Erik Lane. Hacia fines de este año, mi propio libro *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* será publicado por la University of California Press. El comentario de este torrente de libros escapa al propósito de este trabajo. Me gustaría pensar, sin embargo, que este flujo de publicaciones está siendo acompañado por un aprendizaje acumulativo. Teóricamente, se están realizando progresos tanto en la investigación como en la argumentación doctrinal y de políticas, correspondientes a la parte derecha y a la parte izquierda del Gráfico 1. Esta acumulación es más fácil de apreciar si los trabajos recientes sobre la NGP son leídos a la luz de los trabajos previos.

Es hora de revisar dos publicaciones acerca de las políticas de gerencia pública y el diseño de organizaciones programáticas en América Latina, consideradas como contribuciones académicas al debate sobre la NGP.

Las políticas de gerencia pública en México

Un reciente artículo aparecido en la publicación propia del CLAD, *Reforma y Democracia*, escrito por académicos del CIDE de Ciudad de México, ofrece una interesante discusión sobre las políticas de gerencia pública en el área de la planificación de gastos y gerencia financiera (Arellano, Gil, Ramírez y Rojano, 2000). Este texto contiene dos planteamientos distintos, aunque interrelacionados. Un planteamiento está dirigido específicamente a los participantes en los procesos de reforma de los sistemas presupuestarios en México. Un segundo planteamiento - en parte implícito - concierne a cómo estudiar y argumentar en torno a la Nueva Gerencia Pública.

El principal argumento dirigido a los participantes en el proceso de reforma presupuestaria en México se presenta de la siguiente manera. Si se acepta la idea general de utilizar el sistema presupuestario como un instrumento para lograr la aspiración de una gestión de gobierno orientada a

los resultados, el debate debería abordar varios temas relacionados. El primer tema es cuál debería ser el rol de y las relaciones entre el departamento responsable del presupuesto, la Secretaría de Gasto y Hacienda Pública (SGHP) y los departamentos que efectúan el gasto. En la medida en que este rol y estas relaciones están moldeados por reglas institucionales (un concepto que se relaciona con el *marco normativo y legal*) y por rutinas organizacionales, una interrogante pertinente se refiere a cómo deberían evolucionar estas reglas y normas.

Los autores argumentan que las discusiones sobre tales reglas y rutinas deberían desarrollarse a partir de un punto de vista apropiado acerca de la NGP. Más aún, un tópico clave en estas discusiones debería ser el concerniente a cómo los cambios en las reglas y rutinas podrían afectar la estructura organizacional de los gobiernos, que estos autores (en gran medida como Aucoin, 1990) describen en términos de centralización/descentralización. Los autores reconocen la fuerza de los argumentos en favor de la centralización (sobre todo en materia de contabilidad), así como en favor de la descentralización (principalmente en lo que respecta a la eficiencia técnica), y sugieren (en buena medida como Aucoin, 1995) que los argumentos no calificados en favor de la descentralización no son pertinentes en un contexto gubernamental, al igual que no lo son los argumentos no calificados en favor de la centralización. Los autores exigen un debate riguroso y animado sobre este tópico en México.

En el segundo planteamiento, analíticamente distinto, los autores primariamente conceptualizan la NGP como experiencias concretas más que como un "argumento administrativo". Los casos del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda son considerados en forma específica. Los autores se centran en la reforma presupuestaria, dejando de lado otros aspectos de los *casos modelo (benchmark)* de la NGP (Barzelay, 2000b)⁴⁹. La reforma presupuestaria es descrita en términos de un proceso de aprendizaje. Una interrogante que se plantea a este respecto es qué pueden aprender los mexicanos (u otros, para el caso) acerca de la reforma presupuestaria en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda.

La respuesta es: bastante, por un par de razones. La primera es que las aspiraciones y argumentos que orientan la reforma presupuestaria en México son similares a los que han orientado a los responsables de la elaboración de las políticas de gerencia pública en los casos de NGP dignos de ser emulados. La segunda es que el proceso de reforma presupuestaria en México ha sido, y necesariamente seguirá siendo similar en aspectos clave, al de los casos de NGP mencionados, como es el hecho de que la reforma presupuestaria requiere de cambios en las rutinas y la opinión favorable de todos los participantes en el sistema: agencias centrales, departamentos que ejecutan los gastos, y políticos.

Se requiere de cierto esfuerzo para discernir la forma específica mediante la cual los autores prosiguen en esta línea de argumentación. Con las habituales reservas, intentamos modelar este debate. Un tipo de propuesta es doctrinal, lo que se ilustra con el siguiente enunciado: "El papel ideal de las agencias controladoras tiende a ser el de generar reglas generales, simples, transparentes y precisas...". Esta propuesta - llamémosla *dl* - es doctrinal en el hecho de que no se refiere a circunstancias específicas (Hood y Jackson, 1991; Barzelay, 2000a). Su alcance parece ser universal y no limitado, por decir, a México. Si bien las ideas de transparencia y precisión en los acuerdos se expresa frecuentemente en el seno de los argumentos doctrinales acerca de las políticas de gerencia pública (Aucoin, 1995) y la aplicación transparente de las reglas generales es una doctrina común de "justicia burocrática" puesta en práctica por organizaciones programáticas (Mashaw, 1983), *dl* suena como algo ligeramente inusual para el oído extranjero.

¿Cuál es la justificación para *dl*? El párrafo precedente suministra una clave: "Para que los gobiernos funcionen deben ser vigilados y para esto deben existir responsables visibles y específicos". Este enunciado sugiere que *dl* es parte de un argumento que puede tener la siguiente estructura:

$$(16) dl = A (PPG, MAN, KG),$$

donde los términos en el interior de *A* (.) hacen referencia a tres grandes universos del discurso: filosofías públicas de gobierno (*PPG*), gerencia (*MAN*) y conocimiento del proceso de gobierno (*KG*).

La referencia a la *PPG* está implícita en el concepto de "para que los gobiernos funcionen". La idea de que el control del gobierno requiere individuos visibles e identificables presumiblemente se basa tanto en *KG* como en las doctrinas del control gerencial en el interior de *MAN*. El argumento podría ser similar al del análisis de Dennis Thompson (1987) del "problema de muchas manos", que muestra cuán difícil es culpar a los individuos cuando las cosas marchan mal en el gobierno, y que argumenta en favor de dar los pasos necesarios para incrementar el sentido de responsabilidad personal de los funcionarios. Si esta clase de argumentos se aplica con igual fuerza a los sistemas presupuestarios es una cuestión que merecería ser examinada. En cualquier caso, la argumentación sobre este punto parece basarse más en la "teoría" que en observaciones específicas de casos exitosos de *NGP*. El énfasis del documento sobre estos casos, sin embargo, no prepara al lector en relación con argumentos que se apoyan de manera tan franca en la teoría.

Sobre la base de su estudio de los casos modelo (y de alguna teoría), los autores identifican lo que podría ser caracterizado como un "factor crítico de éxito" para alcanzar las aspiraciones de la reforma presupuestaria. El factor crítico de éxito radica en el papel de y las relaciones entre las agencias centrales y los departamentos que ejecutan el gasto. Este factor de éxito, de acuerdo con estos autores, no se satisface a través del papel y de las relaciones establecidas con anterioridad a las reformas presupuestarias en el estilo de la *NGP*. Se requiere un cambio. Aunque no utilizan el término, es posible aceptar que los autores sugieren que el cambio exige una "intervención organizacional" - presumiblemente una intervención dirigida por las personas ubicadas en el más alto nivel en la situación. Por consiguiente, un factor crítico de éxito para la reforma presupuestaria es una intervención organizacional efectiva, que cambie el rol de y las relaciones entre agencias centrales y agencias ejecutoras del gasto⁵⁰.

El documento contiene algunos puntos débiles, tal como lo reconocen prontamente los autores. Uno de estos puntos débiles es la observación de que la estructura del sistema gubernamental mexicano es diferente de la de los casos modelo. Parece que el sistema gubernamental mexicano incluye una "legislatura de transformación" (un concepto que Colin Campbell rescata de Polsby {1975} para discutir este tema). Los casos modelo son disímiles a este respecto. Este hecho suscita interrogantes acerca de si México no tendría más que aprender de los Estados Unidos o de Alemania. Dado que las lecciones de la experiencia se basan ampliamente en la teoría, este mismo punto también suscita una interrogante en cuanto a qué marcos de referencia teóricos (ubicados en el interior de *KG*) podrían ser empleados provechosamente por los analistas en su diálogo con las evidencias de los casos. El mérito principal del documento es clarificar estos problemas, que ofrecen una base para debates más profundos.

Diseño de organizaciones programáticas en el Brasil

El artículo de Tendler y Freedheim (1994), "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northern Brazil", puede ser visto como una contribución a la literatura sobre *NGP* en América Latina. El artículo analiza el Programa de Agentes de Salud (*PAS*) en el estado brasileño de Ceará durante su período inicial (1987-1993). La perspectiva adoptada por los autores es la de investigadores en gerencia pública más que la de especialistas en salud pública.

El artículo de Tendler y Freedheim es un tejido sin costuras de cuatro distintos subplanteamientos analíticos. El primero es un argumento evaluativo acerca del *PAS*. La conclusión que se desprende de este argumento es que el programa fue un éxito, sobre la base de un parámetro razonable - y que por consiguiente ofrece una razón para que los investigadores estudien esta experiencia en detalle. El segundo subplanteamiento es un argumento explicativo. Los autores identifican un cierto número de hechos analíticamente significativos acerca del programa, para seguidamente ofrecer un informe explicativo de los mismos. Estos hechos incluyen la enorme escala y el amplio alcance geográfico del programa de dirección estatal; la intensa lealtad manifestada hacia el proyecto programático por parte

de los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras; y las formas creativas mediante las cuales numerosos agentes de salud ganaron la confianza de los clientes escépticos e inclusive suspicaces, pertenecientes a los principales grupos destinatarios del programa. La explicación que dan los autores se derivó del conocimiento y de los marcos de referencia enraizados en las ciencias políticas, la sociología y el comportamiento organizacional.

El tercer subplanteamiento es un argumento doctrinal acerca del diseño de las organizaciones programáticas. La enseñanza doctrinal específica con la cual los autores discrepan se refiere a que las estructuras del programa deberían ser descentralizadas. Tendler y Freedheim argumentan que si los funcionarios del estado de Ceará hubiesen seguido esta enseñanza doctrinal, el PAS no hubiese sido ni cercanamente tan exitoso a como llegó a ser. Sobre esta base, estos autores expresan serias dudas acerca de las versiones estándar - y simplistas - de doctrinas que abogan por la descentralización de las organizaciones programáticas. Seguidamente, Tendler y Freedheim pasan a sugerir cómo puede mejorarse la argumentación doctrinal acerca del diseño de organizaciones.

El cuarto subplanteamiento es una crítica al clima de opinión en las instituciones de desarrollo internacionales en lo que tiene que ver con la posibilidad de lo que Tendler en otro lugar denominó "buen gobierno en los trópicos" (Tendler, 1995). El argumento básico es que el pesimismo acerca del desempeño del sector público es parcialmente atribuible a la atención selectiva de los investigadores hacia los fracasos de los programas. Este subplanteamiento justifica la atención de los autores hacia una experiencia exitosa y manifiesta dudas sobre la validez de las recomendaciones expresadas en estudios que se sustentan en experiencias cuyos resultados han sido insatisfactorios.

El subargumento que definitivamente ubica el artículo de Tendler y Freedheim en la literatura sobre NGP es el argumento doctrinal sobre el diseño de organizaciones programáticas. Este subargumento se encuentra íntimamente vinculado con el argumento explicativo. Tendler y Freedheim argumentan que el éxito del PAS se debe, en parte, a la decisión del gobierno estatal de remar junto a los gobiernos municipales (por ejemplo, seleccionando los agentes de salud a nivel de la línea del frente), en lugar de limitar sus actividades a timonear (por ejemplo, diseñando lineamientos de programas y financiando posiciones a nivel municipal). Este diseño programático, argumentan estos autores, posibilitó que el programa evitase adoptar una modalidad de trabajo habitualmente destinada al fracaso, que incorpora las prácticas "patrimonialistas" de los alcaldes. El hecho de que el éxito dependió de la participación activa del centro apoya la afirmación de estos autores de que la descentralización es una doctrina cuestionable para el diseño de organizaciones programáticas en circunstancias como las de Ceará, donde los políticos locales típicamente hacen un "uso ampliado de su autoridad" (Lindblom, 1977) para recompensar a sus patrocinantes políticos y para otorgar beneficios desproporcionados a familiares y amigos.

Es importante examinar la estructura del argumento explicativo de Tendler y Freedheim, dado que la pertinencia de la crítica de estos autores a la enseñanza doctrinal convencional se sustenta en este subargumento. Tal como se mencionó anteriormente, los hechos analíticamente significativos en este caso incluyen la magnitud y el alcance geográfico de este programa dirigido al estado; la lealtad de los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras hacia el proyecto programático; y las formas en que los agentes de salud ganaron la confianza de los clientes dentro de los principales grupos destinatarios del programa. Estos hechos son analíticamente significativos por dos diferentes razones. La primera, que presumiblemente el PAS hubiese corrido el riesgo de fracasar si los eventos que generaron estos hechos no hubiesen ocurrido. En este sentido, estos hechos fueron "factores críticos de éxito" para el PAS. La segunda, que esta misma clase de factores son críticos para el éxito de otros programas. Por ejemplo, el hecho de ganar la confianza de los clientes del programa fue un factor crítico de éxito en un esquema dirigido por el gobierno para promover el desarrollo industrial en el sur de España a mediados de los años 1980 (Barzelay y O'Kean, 1989; Barzelay, 1991). Una explicación plausible de cómo pudieron ocurrir estos factores de éxito en el caso del PAS, podría por consiguiente

enriquecer el debate profesional en torno al diseño de organizaciones para operar en programas de gran escala que involucren la co-producción del cliente en circunstancias en que, inicialmente, la confianza del cliente en los representantes del gobierno es baja.

La explicación de los autores acerca de por qué pudieron ocurrir estos factores críticos de éxito en el caso del PAS se enraíza en las ciencias políticas, la sociología y el comportamiento organizacional. La referencia a las ciencias políticas se utiliza principalmente para dar cuenta de la magnitud de la escala y de la cobertura geográfica del Programa de Agentes de Salud. A efectos de que el PAS pudiera operar en una municipalidad dada, el gobierno local tenía que suministrar financiamiento para enfermeras supervisoras y los alcaldes tenían que aceptar reglas que estipulaban que la organización del programa no podría ser utilizada como estructura de soporte para ninguna actividad política partidista. Tandler y Freedheim procuran también dar cuenta de las opciones asumidas por las municipalidades. La explicación varía de acuerdo con las circunstancias particulares vigentes en el momento en que se tomó la decisión de incorporarse al programa, con decisiones posteriores inducidas por el efecto emulador (Schelling, 1978) desencadenado por el éxito evidenciado por el programa en las comunidades vecinas.

La sociología está en la base de la explicación del alto grado de lealtad manifestado por los agentes de salud de base y de las enfermeras supervisoras. Los autores se remiten a la literatura que considera los roles y los procesos de socialización⁵¹. Los principales eventos que tuvieron lugar en los procesos de socialización incluyeron el posible primer encuentro de los agentes de salud con la información acerca del programa (a través de comunicaciones verbales y campañas publicitarias), sesiones de información sostenidas en instalaciones municipales para describir cómo postularse para dichos cargos, el llenado de los formatos de postulación, la recepción de una notificación de parte del departamento de salud estatal de que tendría lugar una entrevista, la entrevista con una enfermera y con un trabajador social del equipo coordinador de nivel estatal, la notificación del departamento de salud estatal de que se estaba ofreciendo un contrato para incorporarse como empleado al programa de agentes de salud de su municipalidad, y la participación durante tres meses en un entrenamiento a tiempo completo realizado por el departamento estatal de salud. Estos eventos, que tuvieron lugar a pesar de las limitaciones del contexto en cuanto a alternativas para empleo, ingresos y entrenamiento disponibles para los agentes de salud, crearon fuertes vínculos de lealtad entre los trabajadores de la salud y el Programa de Agentes de Salud como una entidad abstracta. Dichos eventos también contribuyeron en cuanto a explicar la relativa ausencia de vínculos patrimonialistas entre los agentes de salud y los alcaldes de la municipalidad que les dieron empleo.

La literatura acerca del comportamiento organizacional - que se encuentra enraizada en la sociología y la psicología - es la base fundamental para explicar por qué los agentes de salud encontraron formas creativas para ganar la confianza de los clientes del programa. El diseño de las tareas de un trabajador social era uno de aquellos en los cuales los resultados eran poco o nada observables, en tanto que los impactos eran claramente observables. Los productos no eran observables porque las rutinas de un Agente de Salud no estaban estandarizadas (aparte de la estandarización de sus habilidades) y porque la mayoría de las transacciones con los clientes no fueron observadas por las enfermeras supervisoras. Los resultados fueron observables en el sentido de que los cambios en los comportamientos del cliente y del estatus de salud podían ser registrados. Por consiguiente, el diseño de las tareas de los agentes de salud encajó en el patrón más general conocido como "organización artesanal" (Wilson, 1989)⁵².

El contexto suministró un habitat ideal para que los trabajadores de la salud desarrollasen sus propios enfoques para cumplir con las metas del programa. En la medida en que procedían de acuerdo con sus propias formas idiosincráticas de aprendizaje, los agentes de salud descubrieron que los clientes se mostraban más inclinados a prestar atención a las recomendaciones sobre cómo prevenir problemas de salud *después* de que ellos hubiesen experimentado los beneficios de la atención *curativa*

que brindaban los agentes de salud. Brindar asistencia curativa, sin embargo, no era parte del diseño oficial del PAS. Sin embargo, muchos agentes de salud ofrecían en cierta medida una atención curativa como una "tarjeta de presentación" en el proceso de mercadeo y de promoción de la salud preventiva a nivel de "menudeo". Tandler y Freedhiem elaboran un argumento similar en relación con la estrategia de los agentes de salud para elaborar su rol y establecer relaciones de "amistad" entre ellos y los clientes, utilizando tácticas tales como ayudar a las mujeres en el cuidado de los niños y en las faenas domésticas. El argumento general aquí es que el diseño de las tareas (por ejemplo, el patrón de una "organización artesanal") provee las condiciones que posibilitan a los agentes de salud tener la motivación y las oportunidades para inventar formas prácticas capaces de superar las restricciones que se oponen al logro de las metas programáticas, tales como el bajo nivel inicial de confianza entre los representantes del gobierno y los clientes del grupo destinatario del programa.

Esta argumentación explicativa se nutre de la argumentación doctrinal en tres diferentes aspectos. Tal como ha sido sugerido anteriormente, el primer aspecto es una respuesta a las enseñanzas doctrinales del tipo de "timonear y no remar" (Osborne y Gaebler, 1992). Esta respuesta se apoya en la explicación de la lealtad de los empleados al PAS como entidad abstracta. Los eventos que dieron lugar al factor de éxito en el caso de la lealtad fueron desplegados por la acción del departamento de salud estatal. En estos eventos, el estado estuvo remando junto con los gobiernos municipales. Por lo tanto, los autores argumentan que la actividad de remar debería ser realizada en el nivel central tanto como en los niveles locales - con lo que adelantan una crítica de lo que en ciertos aspectos es visto como un principio fundamental de la NGP, al menos en escenarios similares al de Ceará.

El segundo aspecto aparece reflejado en el esfuerzo para reformular el marco de la argumentación doctrinal acerca del diseño de organizaciones programáticas. Interpreto a estos autores como diciendo que la argumentación doctrinal debería referirse más a los factores críticos de éxito en lugar de centrarse en enseñanzas específicas sobre cómo diseñar organizaciones programáticas. Entre los factores críticos estándares de éxito podrían incluirse: conseguir la lealtad de los empleados al programa y posibilitar la co-producción de autoridades en coordinación (tales como los gobiernos estatal y municipal), al igual que con los clientes de los programas⁵³.

Un tercer aspecto concierne a la discusión en torno a la ocurrencia de tales factores críticos de éxito. La amplia variedad de escenarios de prácticas y la importancia causal de las configuraciones de factores limitan el alcance de la investigación comparada de casos. Sin embargo, el debate en torno a "cómo hacer" podría incluir el análisis de casos junto con los lineamientos casuísticos, basándose en las interpretaciones de "casos paradigmáticos". El PAS sirve como uno de tales casos paradigmáticos. Un hilo conductor común para el análisis casuístico de casos provendría de los marcos de referencia empleados. El universo de discusión podría incluir sistemáticamente consideraciones doctrinales así como conocimientos acerca del proceso de gobierno, el comportamiento organizacional y la gerencia⁵⁴.

Conclusión

La Nueva Gerencia Pública ha sido abordada de distintas maneras por los especialistas en ciencia política y administración pública. Hood y Jackson (1991) consideraron la NGP como un punto de vista acerca del diseño organizacional en el sector público, que ellos caracterizaron como un *argumento administrativo* (descrito como un conjunto de doctrinas y un enfoque basado en valores administrativos del tipo sigma) y como un clima de opinión para el establecimiento de la agenda, referido a una *filosofía administrativa* aceptada. La idea de que la NGP es un punto de vista acerca del diseño organizacional en el sector público había sido adelantada por otros estudiosos. Desde su ventajosa posición en el Canadá, Aucoin (1995) sostuvo la idea de que la NGP es un argumento doctrinario acerca del diseño organizacional que recurre a la Nueva Economía Institucional, a visiones formalizadas respecto a cómo lograr un buen desempeño de las organizaciones, y a concepciones acerca del buen y responsable gobierno. El paradigma post burocrático de Barzelay (1992),

desarrollado en un contexto estadounidense, fue un argumento doctrinario acerca de las reglas y rutinas para el funcionamiento de las agencias administrativas centrales. Moore (1995) aportó un elaborado argumento doctrinario acerca del rol de los gerentes públicos. El estudio de Schick (1996) aplicó sus propias y plausibles doctrinas sobre la gerencia pública al estudio de información sobre las reglas y rutinas aplicables a todo el sector público para dirigir, motivar y controlar las organizaciones públicas en Nueva Zelanda. Los juicios evaluativos resultantes permitieron a Schick poner en tela de juicio los ampliamente publicitados argumentos doctrinarios del departamento del Tesoro, que él denominó *modelo contractualista*. De esta manera, el campo de la ciencia política y la administración pública ha asumido la idea de que la NGP es un argumento administrativo. Esta idea se ha ampliado hacia una discusión profesional y de políticas en curso, fundamentalmente referida al diseño organizacional en el sector público.

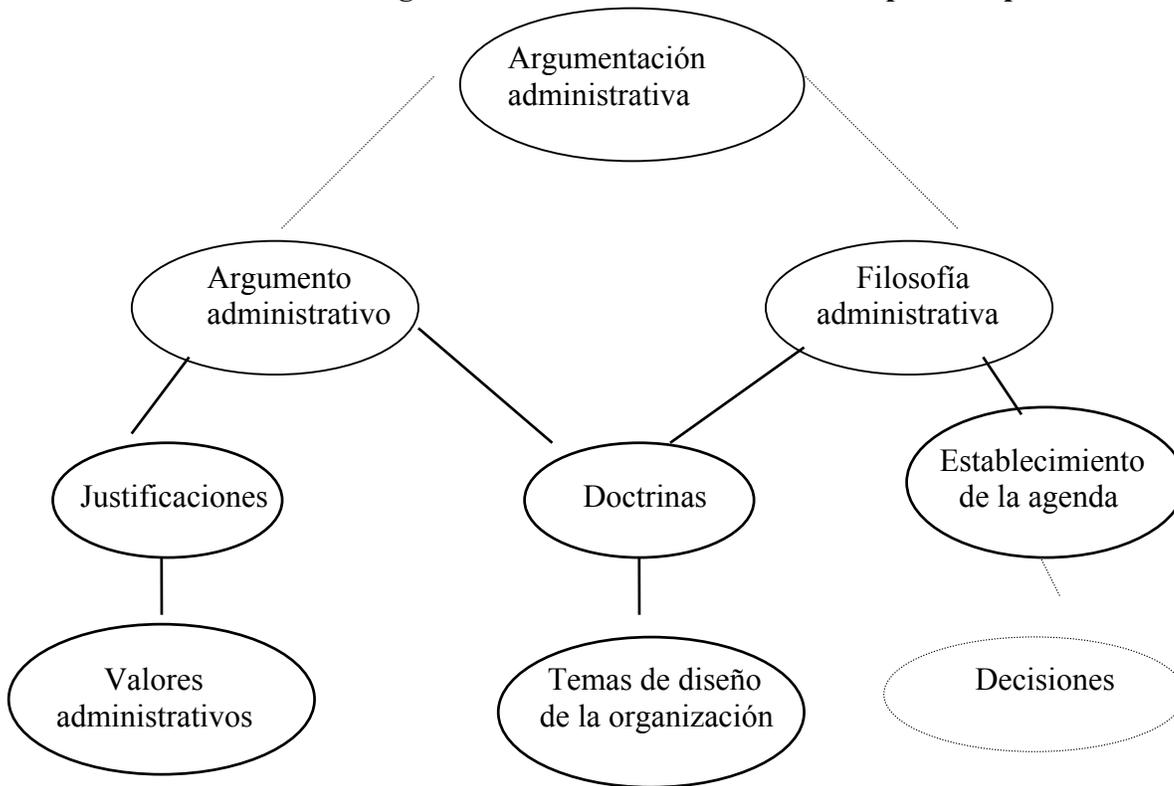
La idea de que la NGP es una filosofía administrativa ha crecido dentro de un esfuerzo de investigación principalmente empírica orientado a explicar el cambio en cuanto al diseño organizacional del Estado. Este desarrollo fue claramente visible en el estudio de Campbell y Halligan (1992) sobre las iniciativas promovidas por el Partido Laborista Australiano en los años 80. Barzelay (1992) aportó una explicación narrativa de los cambios en las rutinas organizacionales entre las agencias de *staff* de Minnesota. Un esfuerzo por explicar las opciones de política relativas a las organizaciones se puso de manifiesto en la presentación de Hood (1994) sobre el viraje desde la Administración Pública Progresiva hacia la NGP, concebidas como estilos para la organización de los servicios públicos. Un esfuerzo distinto, aunque más estimulante, fue el análisis narrativo de Hood (1996) que explicó las opciones de política particularmente asumidas en el caso del Reino Unido, incluyendo la "Next Steps initiative".

En conclusión, la temprana formulación de la NGP como una corriente de pensamiento dominante relativa a aspectos organizacionales del gobierno, ha dado origen a dos tipos de planteamientos académicos que corresponden al campo de la investigación sobre las políticas públicas: la argumentación sobre temas de doctrina y de política, por un lado, y el análisis explicativo de las opciones de política y del cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno, por el otro. Estos dos tipos de planteamientos son crecientemente reconocibles como tales en los trabajos académicos. El terreno está ahora preparado para una discusión más productiva sobre temas de doctrina y de políticas y para el uso de aproximaciones más sofisticadas para explicar las opciones de política y el cambio organizacional en el Estado.

El progreso intelectual registrado por este ensayo bibliográfico constituye una base para avizorar la contribución de las ciencias de la administración pública y de las ciencias políticas a la segunda década de debate sobre la NGP. Al igual que en los años 90, esta contribución incluirá tanto la investigación *como* la argumentación doctrinaria y de políticas. En mayor medida que antes, el diseño de nuevos trabajos estará justificado en términos de las lecciones aprendidas a partir de contribuciones académicas previas en este debate. Los aportes serán lo suficientemente acumulativos como para que la tarea de escribir sobre el "estado del arte" de los estudios relativos a la NGP se lleve a cabo naturalmente. Al igual que en la primera década, del cuidadoso examen de las experiencias surgirán comprensiones novedosas acerca de problemas recurrentes de la gerencia pública, mientras se discute sobre las controversias doctrinales y los argumentos de política actuales. Los intentos por argumentar sobre las alternativas de política con base en inferencias a partir de la experiencia internacional pasada, mostrarán altos niveles de argumentación práctica. Se incrementará la comprensión de la dinámica del cambio en las políticas de gerencia pública, el diseño de organizaciones programáticas, los roles políticos y burocráticos, y la rutina de funcionamiento de las agencias de gobierno. Esta comprensión reflejará la investigación conducida en áreas más allá de las fronteras de la NGP. Se verán satisfechas las expectativas corrientes de los responsables de la elaboración de políticas respecto al estudio académico como un recurso con el cual pueden contar. Las aspiraciones colectivas de los académicos

en cuanto a la investigación y la argumentación doctrinal y de políticas seguirán creciendo, reflejando el aprendizaje a partir de la experiencia colectiva de la comunidad académica internacional. La gerencia pública, por su parte, será un área sólida de estudios académicos de políticas y de gerencia, floreciente en universidades, gobierno y otras instituciones en todo el mundo.

Gráfico 1
Argumentación administrativa: un mapa conceptual



Apéndice 1
Doctrinas de la Nueva Gerencia Pública

- Utilice una burocracia pública independiente
- Utilice una organización privada/independiente
- Utilice la delegación/un jefe/jerarquías diferenciadas
- Separar la especialidad "de políticas" y "de administración"
- Decidir con discrecionalidad
- Suministro de múltiples fuentes / entre organizaciones
- Suministro de múltiples fuentes/ en el interior de las organizaciones
- Preferencia por habilidades administrativas/gerenciales
- Contratación externa/ para el campo
- Promoción con base en el mérito/juicio de los jefes
- Preferencia por el trabajo pagado/variable/pago por resultados
- Limitar la permanencia en el cargo/ por remoción/despido
- Tener una estructura multiforme
- Control mediante métodos comerciales
- Control mediante medidas de resultados

Fuente: Hood & Jacskon (1991: 33-34)

Notas

¹ Por gerencia pública se entiende el desempeño de la función ejecutiva en el gobierno (Lynn, 1996).

² Todavía tengo que confrontar estudios acerca de las operaciones gubernamentales o sobre el liderazgo ejecutivo en América Latina. Tengo la impresión de que uno de los pocos estudios en español sobre estos temas se basa en un caso ubicado en la Comunidad Autónoma de Andalucía, España (Barzelay y O'Kean, 1989).

³ Como ya lo he señalado anteriormente, tuve clara conciencia de estos beneficios potenciales al trabajar con Susana Berruecos y Francisco Gaetani, candidatos al doctorado en el LSE, en la oportunidad de dictar el curso de aprendizaje a distancia de CLAD-UNESCO cuyo tema central fue la NGP.

⁴ El capítulo 2 de Barzelay (2000b) ofrece una revisión de la literatura de estudios de casos nacionales sobre el cambio en las políticas públicas en el Reino Unido, Australia, Canadá, Estados Unidos, Suecia y Alemania. Dado que se centra en investigaciones acerca del cambio en las políticas de gerencia pública, este capítulo es excesivamente especializado para los fines de este documento. El presente ensayo bibliográfico tiene más que ver con los problemas metodológicos y teóricos que con los hallazgos sustantivos correspondientes.

⁵ Formulo esta inferencia, en parte, a partir de un taller de la *International Public Management Network*, dedicado a la investigación de problemas de metodología en la gerencia pública, que tuvo lugar en la Universidad de Sienna en julio de 1999.

⁶ Publicado en español como Hood y Jackson (1997).

⁷ Para una presentación sumaria y crítica de Toulmin (1958), ver Gaskins (1993). Para un método gráfico para analizar los argumentos, también siguiendo a Toulmin, ver Dunn (1994).

⁸ La Expresión (2) no es una ecuación funcional, en la medida en que las propuestas no *derivan* lógicamente de las razones; las propuestas son *extraídas* de las razones mediante la "lógica informal" (Walton, 1992).

⁹ La relación conceptual entre los valores administrativos y las justificaciones aparece modelada en la metáfora platónica que concibe los ideales como la esencia de las ideas (Lakoff y Johnson, 1999: 368).

¹⁰ Este punto está elaborado en Hood (1991).

¹¹ Esta forma de modelar marcos de referencia me fue enseñada por el Profesor George Lakoff, del Departamento de Lingüística de Berkeley, en el curso de un proyecto de cooperación. Esta técnica es evidente en Lakoff (1996).

¹² Como podría atestiguar fácilmente cualquiera que haya tomado cursos para graduados del LSE en Teoría y Doctrina de la Gerencia Pública y Problemas Controversiales en Gerencia Pública.

¹³ La NGP no es el único tema de gerencia en el que requiere cierto esfuerzo formular una descripción coherente del campo. Otro tema es el de la estrategia corporativa. Con respecto a un esfuerzo, *grosso modo* paralelo, para darle sentido a la literatura sobre estrategia corporativa, con especial atención a la denominada perspectiva basada en recursos, ver Kay (1997) y Barzelay (2000c).

¹⁴ Bajo el análisis de Aucoin, ninguno de los campos de discurso se centró en trabajos académicos. Sin embargo, Aucoin mencionó una afinidad entre el paradigma de la elección pública y las tesis de Niskanen (1969) sobre la maximización presupuestal de los burócratas. El gerencialismo fue identificado con el *best seller* de Peters y Waterman, *In Search of Excellence* (1982).

¹⁵ Es de interés hacer notar que Aucoin no hizo referencia al clásico trabajo sobre la estructura de la organización escrito por su compatriota Henry Mintzberg (1983). En consecuencia, la discusión de Aucoin acerca de la estructura organizacional omitió distinciones útiles tales como las existentes entre descentralización horizontal versus descentralización vertical, y entre descentralización paralela versus descentralización selectiva. Aucoin también evitó hacer mención de "configuraciones" tales como la estructura divisional. Si lo hubiese hecho, la coincidencia de cambios centralizadores y

descentralizadores en la estructura organizacional podría haber parecido menos paradójica, desde el momento en que la estructura divisional centraliza las decisiones acerca de metas y recursos, al tiempo que descentraliza las decisiones acerca de cómo alcanzar esas metas.

¹⁶ Mientras que Hood y Jackson se dirigieron fundamentalmente a los administradores públicos urgiéndoles para que tomaran seriamente la NGP, yo pienso que Aucoin se dirigió en lo fundamental a profesionales que experimentaban dificultades para darle sentido a la gama de ideas que orientaban la reforma administrativa en ese entonces.

¹⁷ Retrotraer a Aucoin (1990) a la discusión podría ser de utilidad en esta instancia. En primer lugar, el concepto de "elección pública" en Aucoin, donde es considerado como un paradigma, no es el mismo que en Boston, donde es un campo del discurso académico. En segundo lugar, Aucoin no analiza los paradigmas que identifica de la misma manera en que Boston analiza los argumentos doctrinales del departamento del Tesoro. Aucoin traduce los diversos paradigmas a un lenguaje común de estructura de la organización; Boston describe tres campos del discurso de la NGP y sugiere cómo el departamento del Tesoro realizó inferencias acerca del diseño de la organización en el gobierno a partir de ellos. En tercer lugar, Aucoin se propuso identificar elementos comunes de tres experiencias, en tanto que Boston únicamente se preocupó por la experiencia de Nueva Zelanda.

¹⁸ Otro libro que influyó en la agenda de políticas de la administración Clinton fue *Procurement and Public Management*, de Kelman (1990). Este libro, cuyo autor fue un profesor de la Kennedy School of Government, utilizó un diseño creativo de investigación para llegar a conclusiones empíricas acerca de los efectos de las políticas de procura establecidas en el gobierno federal de los Estados Unidos. Estas conclusiones ayudaron a apoyar el "argumento administrativo" de Kelman. Este argumento incluyó, en un determinado nivel, un punto de vista doctrinal, y en otro nivel, un punto de vista de políticas. El proceso mediante el cual la investigación influyó en la agenda de políticas gerenciales de la administración pública de Clinton (y en otros aspectos del proceso de elaboración de políticas), incluyó la designación de Kelman y un servicio de tres años como Administrador de la Oficina Federal de Políticas de Procura en la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

¹⁹ Publicado en español como Barzelay (1998).

²⁰ Para un informe interesante de la relación entre métodos descriptivos y teoría, ver Kiser (1996).

²¹ Algunas de estas mismas experiencias fueron discutidas por Osborne y Gaebler (1992), pero el género que ellos utilizaron fue la viñeta (a la que a menudo se alude críticamente como "anécdotas") en lugar de descripciones extensivas.

²² Los temas de los argumentos administrativos en Boston et al. (1991) también fueron, en lo fundamental, las políticas de gerencia pública. La diferencia estuvo en que Boston et al. se centraron en las reglas institucionales, mientras que Barzelay (1992) lo hizo en las rutinas organizacionales.

²³ La principal diferencia en este caso es que el "ámbito de la propuesta" (Barzelay, 2000) estuvo limitado a las funciones administrativas y las agencias de *staff*.

²⁴ Barzelay (2000), capítulo 5, discute cómo podrían haberse formulado referencias a las literaturas académico-profesionales sobre gobierno y gerencia.

²⁵ En términos de la representación en este documento de un argumento doctrinal genérico, el capítulo que enuncia los principios o las propuestas doctrinales en *Breaking Through Bureaucracy* enfatizó la parte izquierda de la Expresión (3), en tanto que el capítulo subsiguiente, que discutió el paradigma post-burocrático enfatizó la parte derecha de la misma.

²⁶ Las afinidades entre Campbell y Halligan (1992) y Barzelay (2000) son marcadas, aparte de la inclusión posterior de su propio argumento administrativo ampliado sobre las políticas de gerencia pública. La principal diferencia con respecto a sus respectivas explicaciones narrativas está en que el constructo del *background* de Barzelay se refiere a la intervención organizacional, en tanto que Campbell y Halligan recurrieron no sólo a este constructo, sino también al que corresponde a la

elaboración de las políticas públicas. Esta diferencia refleja el hecho de que los principales cambios en las reglas institucionales que estructuran las políticas de gerencia pública ocurrieron en Australia, pero no en Minnesota.

²⁷ El marco de referencia explicativo de Campbell y Halligan también incluía la formación de opiniones. Por ejemplo, estos autores dedicaron una buena cuota de atención a la explicación de las opiniones de los líderes políticos electos, así como las de los equipos directivos de las tres agencias de coordinación central, Tesoro, Finanzas, y Primer Ministro y Gabinete. Una opinión compartida tuvo lugar en torno a un enfoque de políticas denominado "racionalismo económico". El concepto de "enfoque de políticas" ("*policy approach*") no es equivalente al de "filosofía administrativa", pero no es aquí el momento para examinar las diferencias entre ambos.

²⁸ Un punto importante de similitud entre Hood y Jackson y Hood (1994) lo constituye el hecho de que en ambos casos se analizó un caso estilizado y no un caso "natural". Un punto secundario de similitud está en que la NGP es referida fundamentalmente al diseño de la organización a lo largo de todas las áreas de políticas y de programas en el sector público.

²⁹ Lo que es más habitual, en política comparada y en políticas públicas, es explicar los cambios o la variedad de políticas en el seno de un campo de políticas focales y considerar las ideas como parte de la explicación del cambio de políticas (ver, por ejemplo, Hall, 1992). Al desestimar las distinciones entre campos de políticas tales como salud, educación y gerencia pública, y al incorporar al marco de referencia las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos estatales y locales, Schwartz hizo suya una definición extremadamente amplia de la NGP, a la par de Osborne y Gaebler (1991) y Hood (1994).

³⁰ Para una discusión del contenido de los hallazgos de Zifcak, ver Barzelay (2000b), capítulo 2.

³¹ Un intento por salvar esta distancia se presenta en Barzelay (2000a).

³² En materia de biografía intelectual, Campbell y Halligan (1992), Schwartz (1994) y Aucoin (1995) establecieron el punto de partida para dos grandes debates en mi próximo libro (Barzelay, 2000b). El compartir la enseñanza con Christopher Hood en el LSE desde 1995 me ha suministrado otro punto fundamental de referencia, de importancia invaluable.

³³ La versión en español de *Creating Public Value* es Moore (1998).

³⁴ Versiones anteriores del argumento de Moore influyeron en varios trabajos que aparecieron antes que *Creating Public Value* en 1995. En la literatura sobre gerencia pública en lengua española, uno de tales trabajos fue el de Barzelay y O'Kean (1989).

³⁵ Esta distinción se encuentra enfatizada en la discusión de Lynn (1996) acerca de las diferencias entre los campos de la gerencia pública y de la administración pública, tal como ellas se han desarrollado en los Estados Unidos. Moore también enfatiza la misma distinción en el prefacio de su libro.

³⁶ Estoy utilizando los términos "intrínseco" e "instrumental" aproximadamente en el sentido de Stake (1995).

³⁷ Por el contrario, la filosofía pública de gobierno desarrollada por Aucoin (1995) - es decir los trece enunciados que yo agrupé bajo la denominación de "administración pública progresiva" (Barzelay, 2000a) - se centra en el escenario institucional del gobierno (en los sistemas estilo Westminster).

³⁸ Esta trilogía ha sido la base para la enseñanza de la gerencia pública en la Kennedy School. Ella fue presentada por escrito, por primera vez, hasta donde llega mi conocimiento, por Lax y Sebenius (1986).

³⁹ La idea según la cual este campo de experiencia ha sido conceptualizado en la Kennedy School es presentada en Kelman (1986) en un capítulo titulado "producción".

⁴⁰ O como acostumbraba decir Robert Leone en la introducción de los cursos sobre gerencia pública, que compartíamos como docentes en la Kennedy School, "una buena idea no es una buena política pública a menos que se realice y hasta que se realice".

⁴¹ Estoy utilizando el término "oportunidades" en un sentido relacionado con el concepto de "horizonte de oportunidad" de Hamel y Prahalad (1995). La idea de "niveles adecuados de aspiración" se refiere a los escritos relativamente recientes de James G. March sobre la lógica de la adecuación (March y Olsen, 1989) y el aprendizaje organizacional (Levitt y March, 1990).

⁴² Esta distinción se relaciona con la existente entre "voliciones estáticas" y "voliciones de acción" (Lindblom, 1990).

⁴³ Pero al respecto, ver Bardach (1998), quien afina su "teoría de la habilidad gerencial" en parte a partir de Moore (1995). Colin Campbell y yo estamos tomando más el enfoque de Moore, en un próximo libro sobre la planificación estratégica de largo plazo en la Fuerza Aérea de los Estados Unidos.

⁴⁴ El libro se basó en un artículo encargado unos pocos años antes por Lee Friedman, profesor en la Escuela de Graduados de Política Pública de la Universidad de Berkeley, en su rol de editor del *Journal of Policy Analysis and Management*.

⁴⁵ En la actualidad, la metáfora utilizada por Lynn para describir el rol que se había autoasignado en una sesión presidida por Don Kettl en la conferencia de 1997 sobre investigación, de la Association for Public Policy and Management, fue la de un "tirabombas".

⁴⁶ La idea de que una tarea para los científicos sociales es explicar eventos, así como hechos, ha sido presentada, entre otros, por Elster (1989). La idea de que los eventos deberían ser histórica y analíticamente significativos es discutida, entre otros trabajos, en Thelen y Steinmo (1992).

⁴⁷ Boston y sus colaboradores presentaron sus propios argumentos administrativos en algunos capítulos de su volumen de 1991.

⁴⁸ Esta propuesta doctrinal es una especificación ubicada en la parte izquierda de la Expresión (14).

⁴⁹ La justificación de estos autores para centrarse en el presupuesto es la siguiente: "Los procesos de presupuestación han venido apareciendo como un elemento indispensable de las reformas administrativas cuando se quiere dirigir a los gobiernos a actuar con base en la obtención de resultados y no sólo o principalmente en el control de recursos y gastos".

⁵⁰ Este es un punto relevante, tal como lo he tomado, del estudio del liderazgo político y la reforma presupuestaria en Australia en los años 1980, de Campbell y Halligan (1992).

⁵¹ En relación con recientes debates acerca de roles y procesos de socialización, ver Montgomery (1998) y Montgomery (2000).

⁵² Tendler y Freedheim no hacen referencia específica a Wilson (1989).

⁵³ En lo que se refiere a un argumento similar, ver Bardach (1998).

⁵⁴ El lector debería estar conciente de que estoy deliberadamente colocando mi propio aporte en el trabajo de Tendler y Freedheim.

Bibliografía

- ARELLANO GAULT, David, José Ramón GIL, Jesús Ramírez MACIAS y Angeles ROJANO (2000) "Nueva Gerencia Pública en Acción: Procesos de Modernización Presupuestal". Revista del CLAD Reforma y Democracia, Junio.
- AUCOIN, Peter (1990) "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums". Governance, 3: 115-37.
- _____ (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective. Montreal: IRPP.
- BARDACH, Eugene (1998) Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship. Washington, D.C.: Brookings.
- BARZELAY, Michael (1986) The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy. Berkeley: University of California Press.

- _____ (1991) "Managing Local Development: Lessons from Spain," Policy Sciences. November-December.
- _____ (1992) Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government. Berkeley: University of California Press.
- _____ (1998) Atravesando la Burocracia: Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000a) "How to Argue about the New Public Management". International Public Management Journal, 2: 183-216.
- _____ (2000b) The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue. Berkeley: University of California Press.
- _____ (2000c) "A Note on the Resource-Based View of Strategy," Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics, June.
- _____ y José María O'KEAN (1989) Gestión Pública Estratégica: Conceptos, Análisis, y Experiencias, El Caso IPIA, 2d ed. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- _____, y Bryan HASSEL (1994) "Revamping Public Management: Improving Comparative Research". Paper presented at Tenth Anniversary Conference of the Structure and Organization Section of the International Political Science Association, Manchester University.
- _____, y Natascha FUECHTNER (2000) "Public Management Policy Change: Germany in Comparative Perspective". Discussion Paper, Interdisciplinary Institute of Management, London School of Economics and Political Science, September.
- BATES, Robert, et al. (1998) Analytic Narratives. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- BAUMGARTNER, Fred, y Bryan D. JONES (1993) Agendas and Instability in American Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- BOSTON, Jonathan (1991) "The Theoretical Underpinnings of Public Sector Restructuring in New Zealand". En Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- _____, et al. (1991) Reshaping the State: New Zealand's Bureaucratic Revolution. Auckland, New Zealand: Oxford University Press.
- CAMPBELL, Colin, y John HALLIGAN (1992) Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- CASTLES, Francis, ed. (1993) Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies. Aldershot, Hants.: Dartmouth.
- CZARNIAWSKA, Barbara (1999) Writing Management: Organization Theory as a Literary Genre. Oxford: Oxford University Press.
- DAHL, Robert A. (1956) A Preface to Democratic Theory. Chicago: University of Chicago Press.
- DUNN, William (1994) Public Policy Analysis, 2d ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- ELSTER, Jon (1989) Nuts and Bolts for the Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (1996) "A Plea for Social Mechanisms", en Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory, ed. Peter HEDSTRÖM y Richard SWEDBERG. Cambridge: Cambridge University Press.
- FERLIE, Ewan, Andrew PETTIGREW, Lynn ASHBURNER, y Louise FITZGERALD (1996) The New Public Management in Action. Oxford: Oxford University Press.
- GASKINS, Richard (1993) Burdens of Proof and Modern Discourse. New Haven, CT: Yale University Press.
- GREGORY, Robert (1995) "Accountability, Responsibility, and Corruption: Managing the 'Public Production Process'". En The State under Contract, ed. Jonathan BOSTON. Wellington, New Zealand: Bridget Williams Books.

- HALL, Peter (1992) "The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- HAMEL, Gary, y P.K. PRAHALAD (1995) Competing for the Future. Boston: Harvard Business School Press.
- HEDSTRÖM, Peter, y Richard SWEDBERG (1998) "Social Mechanisms: An Introductory Essay". En Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory. Cambridge: Cambridge University Press.
- HOOD, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?" Public Administration, 69: 3-19.
- _____ (1994) Explaining Economic Policy Reversals. Buckingham: Open University Press.
- _____ (1996) "United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning". En Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies, ed. Johan P. OLSEN y B. Guy PETERS. Oslo: Scandinavian University Press.
- _____ (1998) The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management. Oxford: Clarendon.
- _____, y Michael JACKSON (1991) Administrative Argument. Aldershot, Hants.: Dartmouth.
- _____ y _____ (1997) La argumentación administrativa. México: Fondo de Cultura Económica.
- KAY, Niel M. (1987) Pattern in Corporate Strategy. Oxford: Oxford University Press.
- KELMAN, Steven (1986) Making Public Policy. New York: Basic Books.
- _____ (1990) Procurement and Public Management. Washington, D.C.: American Enterprise Institute Press.
- KETTL, Donald F. (1995) "Building Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers". En Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform, ed. Donald F. KETTL y John J. DILLUIO. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- _____ (1997) "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". Journal of Policy Analysis and Management, 16: 446-461.
- _____ (2000) The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- KINGDON, John (1983) Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston, MA: Little Brown.
- KISER, Edgar (1996) "The Revival of Narrative in Historical Sociology: What Rational Choice Theory Can Contribute". Politics and Society 24: 249-271.
- KNOKE, David, et al. (1993) Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany, and Japan. Cambridge: Cambridge University Press.
- LAKOFF, George (1996) Moral Politics. Chicago: University of Chicago Press.
- _____, y Mark JOHNSON (1980) Metaphors We Live By. Chicago: University of Chicago Press.
- _____, y _____ (1999) Philosophy in the Flesh. New York: Basic Books.
- LANE, Jan-Erik (2000) New Public Management. London: Routledge.
- LAX, David A., y James K. SEBENIUS (1986) The Manager as Negotiator. New York: Free Press.
- LINDBLOM, Charles E. (1965) The Intelligence of Democracy. New York: Free Press.
- _____ (1977) Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems. New York: Basic Books.
- _____ (1990) Inquiry and Change. New Haven, CT: Yale University Press.

- LEVITT, Barbara, y James G. MARCH (1990) "Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning". En Organization Theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond, ed. Oliver WILLIAMSON. New York: Oxford University Press.
- LYNN, Lawrence (1996) Public Management as Art, Science, and Profession. Chatham, NJ: Chatham House.
- MARCH, James G., y Johan P. OLSEN (1989) Rediscovering Institutions. New York: Free Press.
- MINTZBERG, Henry (1983) Designing Effective Organizations: Structures in Fives. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- _____ (1994) The Rise and Fall of Strategic Planning. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- _____, Bruce AHLSTRAND, y Joseph LAMPEL (1998) Strategy Safari: A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management. London: Prentice-Hall International.
- MOCTEZUMA BARRAGAN, Esteban, y Andrés ROEMER (1999) Por un Gobierno con Resultados. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- MONTGOMERY, James (1998) "Toward a Role-Theoretic Conception of Embeddedness". American Journal of Sociology, 104: 92-125.
- _____ (forthcoming) "The Self as a Fuzzy Set of Roles, Role Theory as a Fuzzy System". Sociological Methodology.
- MOORE, Mark H. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____ (1998) Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Barcelona: Paidós.
- NELSON, Barbara J. (1996) "Public Policy and Administration: An Overview". En The New Handbook of Political Science, ed. Robert E. GOODIN y Hans-Dieter KLINGEMANN. Oxford: Oxford University Press.
- NISKANEN, William (1969) Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine.
- OLSEN, Johan P., y B. Guy PETERS, eds. (1996) Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Oslo: Scandinavian University Press.
- OSBORNE, David, y Ted GAEBLER (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison-Wesley.
- PETERS, Thomas, y Robert WATERMAN (1982) In Search of Excellence. New York: Warner Books.
- POLLITT, Christopher, y Geert BOUCKAERT (2000) Public Management Reform. Oxford University Press, Oxford.
- POLSBY, Nelson, 1975. "Legislatures". Handbook of Political Science, ed. Fred GREENSTEIN y Nelson POLSBY. Reading, MA: Addison-Wesley.
- RAGIN, Charles (1987) The Comparative Method. Berkeley: University of California Press.
- SCHAUER, Frederick (1991) Playing by the Rules. Oxford: Clarendon.
- SCHICK, Allen (1996) The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change. Wellington: State Services Commission and the Treasury.
- SCHELLING, Thomas (1978) Micromotives and Macrobehavior. New York: W.W. Norton.
- SCHWARTZ, Herman (1994) "Small States in Big Trouble". World Politics, 46: 527-555.
- SIMON, Herbert A. (1969) "The Architecture of Complexity". En Sciences of the Artificial. Cambridge, MA: MIT Press.
- _____ (1976) Administrative Behavior, 3d ed. New York: Free Press.
- STAKE, Robert E. (1995) The Art of Case Study Research. Thousand Oaks, CA: Sage
- TENDLER, Judith (1995) Good Government in the Tropics. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

- _____, y Sara FREEDHEIM (1994) "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil". World Development, 22: 1771-1791.
- THELEN, Kathleen, y Sven STEINMO (1992) "Historical Institutionalism in Comparative Politics". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- THOMPSON, Dennis (1987) Political Ethics and Public Office. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- TOULMIN, Stephen (1958) The Uses of Argument. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, y Albert JONSEN (1988) The Abuse of Casuistry: A History of Moral Reasoning. Berkeley: University of California Press.
- WALKER, Jack (1977) "Setting the Agenda in the U.S. Senate". British Journal of Political Science, 7: 423-445.
- WALTON, Douglas (1992) Plausible Argument in Everyday Conversation. Albany, NY: SUNY Press.
- WILSON, James Q. (1989) Bureaucracy: What Governments Agencies Do, and Why they Do it. New York: Basic Books.
- WEIR, Margaret (1992) "Ideas and the Politics of Bounded Innovation". En Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, ed. Sven STEINMO, Kathleen THELEN, y Frank LONGSTRETH. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZIFCAK, Spencer (1994) New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra. Buckingham, Eng.: Open University Press.

La extensión de la protección social en salud en el nuevo Estado latinoamericano *

Carlyle Guerra de Macedo

1. El Problema

Un consenso universal está construyéndose: la pobreza y las desigualdades entre y dentro de los países, son el mayor problema de la humanidad. Y ello no se hace principalmente por consideraciones éticas; es principalmente por la evidencia, que se acumula, de que pobreza y desigualdad son las mayores restricciones a la expansión sustentable de la producción y factores esenciales de la estabilidad requerida por los negocios. Otro consenso se construye a partir de ese primero: la solución no vendrá automáticamente por el “derrame” de los beneficios de un posible crecimiento económico; exige propuestas y acciones específicas que tienen que ser puestas en práctica por los estados, liderando el esfuerzo de toda la sociedad. La falsa alternativa entre el Estado omnipotente y todo proveedor y el Estado mínimo, observador inerte de un mercado de todas las respuestas, viene siendo sustituida por la búsqueda de un mejor equilibrio y complementación, en que un Estado activo regula y orienta las innegables ventajas del mercado en la producción de bienes individuales, reduce la inestabilidad e incertidumbre de los mercados financieros, y garantiza la provisión de bienes públicos o socialmente requeridos asegurando la protección social necesaria en un régimen político democrático y de derecho.

El discurso es casi común de la derecha a la izquierda democráticas; en las Naciones Unidas y en las instituciones de Bretton Woods; en el primer y en los otros mundos; en los “museos de Florencia y los Palacios de Berlín y en los claustros académicos”; de los activistas políticos y sociales y hasta de mega inversores. Abundan las resoluciones, declaraciones, planes de acción y hasta convenciones y tratados, en el plano internacional. En los países, la retórica llega a veces a concretarse en legislación e incluso ser inscripta en las constituciones nacionales. Sin embargo, la realidad poco cambia. Al contrario, parece continuar la tendencia de la concentración de riqueza y la “impotencia o abulia social” de los gobiernos. La pobreza, si no absoluta por lo menos relativa, continúa aumentando y la exclusión social no es modificada.

Líderes nacionales, que pregonan el cambio y políticas públicas socialmente activas en los foros internacionales, en sus países aplican las recetas macro económicas del más puro fundamentalismo neoliberal del superado consenso de Washington. Promesas electorales son inmediatamente olvidadas con la posesión del poder. Los gobiernos se guían por lo que se dice son las expectativas del mercado, y en los países periféricos, además, por las decisiones de los países centrales y del capital financiero.

En efecto, las disparidades entre ricos y pobres son cada día mayores. En 1960, el ingreso medio per cápita del 20% más rico de la población mundial era 30 veces el ingreso per cápita promedio del 20% más pobre; en el 2000 esa relación es posiblemente de 86 a 1. Los activos combinados de las tres personas más ricas del mundo son más que el Producto Nacional Bruto de los 48 países más pobres. Las 200 mayores fortunas personales equivalen al ingreso de los 2,5 millardos de personas más pobres, y el patrimonio combinado de las 500 mayores empresas (Fortune, 2000) es mayor que el PIB de toda la América Latina.

Una expresión particularmente dolorosa de esa situación son las desigualdades en salud. La expectativa de vida al nacer en algunos países africanos es la mitad, énfasis, la **mitad**, de la de los países más adelantados. Lo mismo ocurre dentro de los países. Si la esperanza de vida es medida en años de vida saludables, excluido el tiempo de incapacidad por enfermedades y lesiones, la diferencia es todavía mayor; puesto que en su corta vida los pobres sufren muchas veces más agresiones a su salud con mucho menos posibilidades de recibir la atención requerida que los ricos. El acceso, o su ausencia, a servicios de salud de calidad es, de hecho, un indicador basal de la exclusión social: la negación del derecho al cuidado de la propia vida.

(*) Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

¿Por qué eso ocurre, cuando la humanidad dispone de medios para evitarlo? Más allá de la engañosa protección de los privilegios y de las barreras ideológicas del fundamentalismo económico liberal de mercado, están la insuficiencia de los medios disponibles de intervención y la impotencia de los excluidos para participar del poder político en cada sociedad -aun en regímenes regidos por la democracia representativa. La mayor parte de los modelos de políticas sociales, relativamente útiles en el pasado, agotaron su capacidad de inclusión social y los postulados de las doctrinas económicas (recetario) hegemónicas restringen la creación de nuevos instrumentos de acción, a pesar del discurso sobre la necesidad del cambio. Pero es en el campo del ejercicio del poder que realmente están las amarras del progreso: la concentración del poder y su ejercicio, en correspondencia con la concentración de la riqueza, de la información, de las oportunidades, etc., limita y hasta impide el desarrollo y la mejor distribución de sus beneficios. Los **sin** ingreso, **sin** vivienda, **sin** educación y **sin** salud, son también, y especialmente, los **sin** poder.

En América Latina la situación se repite con las connotaciones particulares de nuestra región. Las desigualdades internas de nuestros países están entre las mayores del mundo. No hay otra región del planeta que haya experimentado con más ahínco y dedicación las “recetas” macro económicas liberales que la nuestra. Y a pesar del largo tiempo ya transcurrido en esa aplicación, y de los resultados por lo menos discutibles socialmente, los gobiernos han sido capaces (¿o inducidos?) de mantener su fe y perseverancia en esa orientación. “No hay alternativa”, se repite, mientras nos estancamos o crecemos insuficiente y descontinuadamente. Se ha intentado llenar el vacío de políticas sociales efectivas con remiendos de casi siempre lamentables resultados: “programas compensatorios”, “reformas sectoriales privatizantes o eficientistas”, etc. Hoy día, nuestros (en América Latina) indicadores de concentración del ingreso (Gini) están aun más altos; los pobres son estimados en alrededor de 200 millones, 36% de la población regional, y los miserables en 90 millones, 15% de la población. La salud de la población ha mejorado mucho, pero bastante menos de lo que debería en relación con nuestro nivel de desarrollo: la mortalidad evitable, en nuestra situación, se estima en aproximadamente un millón de muertes anuales; un millón de vidas perdidas innecesariamente es un genocidio de proporciones obscenas. La población sin acceso regular a la atención básica de salud es de, por lo menos, 120 millones de personas. La situación varía entre los países pero no hay uno que no padezca, en menor o mayor intensidad, del mismo síndrome.

Ese es el problema que pretendemos discutir en sus aspectos concernientes a la salud y en la perspectiva de apuntar “soluciones”, o caminos posibles para la solución.

2. La salud que queremos

El objetivo es crear condiciones y mecanismos para una protección social universal y la más completa posible en salud. ¿Pero qué salud queremos proteger?

El ideal sería alcanzar la definición inscrita en el preámbulo de la Constitución de la OMS: “salud es el completo estado de bienestar físico y mental y no sólo la ausencia de enfermedad”. Aunque no factible, esa definición permanece como un referencial de lo deseable. Otra aproximación sería: la salud que el estado de desarrollo de la ciencia y de la técnica permite; toda la atención que la técnica disponible permite prestar. Ese concepto tiene, por lo menos, dos limitaciones difícilmente superables: restringe la “producción” de salud a la atención específica, mayoritariamente médica, y tendría costos que ni siquiera las sociedades más ricas pueden solventar. El extraordinario movimiento de “salud para todos” y su estrategia principal - “la atención primaria en salud” -, en su plenitud, ofrecen un camino posible de grandes potenciales. Si a ello se agregan los objetivos explícitos en los acuerdos internacionales sobre los derechos del hombre, que estipulan que “todos tienen el derecho al más alto nivel de salud (OMS) alcanzable”, la definición de lo que buscamos (¿qué salud?) estará resuelta. Queremos una salud para todos, sin diferencias debidas a restricciones de acceso a las condiciones y bienes que producen salud y que sea la máxima posible en cada circunstancia. Queda por definir el

“nivel posible” y los determinantes de salud (condiciones y bienes). Trataremos específicamente la primera (nivel posible) en el desarrollo de los apartados siguientes.

Salud, como proceso social, tiene muchos determinantes. En este documento, dejando de lado los factores biológicos sobre los cuales las políticas sociales tienen poco que hacer, los clasificaremos como:

- a) Condiciones o factores que conforman las “condiciones de vida” o, en general, contribuyen al bienestar y a una vida saludable y que no son específicos a las acciones de atención a la salud. En resumen, estos factores resultan de la naturaleza y nivel del desarrollo nacional, del medio físico en que la población vive y de la cultura. Son particularmente importantes para la protección de la salud, los comportamientos individuales y colectivos, la salud ambiental y las políticas públicas (saludables o no) que definen la naturaleza del proceso de desarrollo.
- b) La atención específica a la salud -individual y colectiva-, realizada por los sistemas de salud o de atención de salud, que caracteriza la oferta de servicios.
- c) El aseguramiento (financiamiento) de la demanda y, por extensión, de la oferta de servicios, una función que trasciende los sistemas de salud.
- d) La cooperación internacional en el contexto de la nueva "globalización", que se explicita aquí, por su pertinencia al propósito de la conferencia.

La protección social de la salud, para ser realmente efectiva, debe contemplar las cuatro mencionadas categorías de determinantes en forma articulada, complementaria y sinérgica. En esta oportunidad, sin embargo, no discutiremos el primer grupo a), a pesar de su importancia capital para la protección social en salud, por su inespecificidad sectorial. El énfasis será dado al ítem c) aseguramiento, con breves comentarios al b) atención a la salud, y al d) cooperación internacional, en ese orden.

3. El aseguramiento (financiamiento) de la demanda

El financiamiento de la atención de salud es el más conspicuo factor en la conformación de la demanda de cuidados de salud y crucial para la equidad en su acceso. Es también la base para la factibilidad de la oferta. Por eso es visto como el aspecto definitorio del aseguramiento de la atención, especialmente en una visión economicista liberal de la organización de la producción de servicios de salud: una demanda con capacidad de pago (financiero) generaría la oferta correspondiente. Ello explica la dominancia del tema en la discusión del aseguramiento¹ de la protección social en salud. En cualquier perspectiva, sin embargo, el financiamiento es un tema central para la protección social en salud. Lo discutiremos, en esta sección, en tres aspectos fundamentales:

- a) el volumen absoluto y relativo a la riqueza nacional de recursos destinados a la salud, que mide el nivel del esfuerzo de la sociedad o país para atender las necesidades de salud de la población, o sea, la prioridad nacional de la salud;
- b) las formas (fuentes) del origen de esos recursos, que expresan la distribución social del esfuerzo (costo) y su contribución a la equidad o a la iniquidad en salud; y
- c) condiciones de su recaudo y agregación y de su asignación global, que permiten mayor o menor eficacia y eficiencia de su utilización.

En el numeral siguiente, trataremos aspectos relativos a la utilización real de los recursos.

El análisis del financiamiento está orientado por principios que caracterizan la finalidad a que sirve:

- i) suficiencia y permanencia máximas posibles en las condiciones del desarrollo nacional;
- ii) solidaridad al servicio de la equidad y de la universalidad de la cobertura;
- iii) máxima eficiencia para la mayor eficacia social.

Es a la luz de esos principios básicos que discutiremos los aspectos indicados en los párrafos siguientes.

3.1 Volumen del financiamiento

El total de recursos destinados a la salud y su participación en el total de recursos disponibles (PNB) miden la prioridad de la salud en momento y circunstancia concretos. El nivel de gasto en salud no es, sin embargo, sólo el producto de una voluntad política; es también, y decisivamente, una cuestión de posibilidad.

Hay una relación positiva entre el gasto total en salud y el ingreso nacional, que expresa la elasticidad del gasto de salud en el plano individual. El nivel de gasto en salud en los países ricos es en general superior al 10% del PIB, mientras que en los países más pobres es inferior al 5% del PIB. La correlación está lejos de ser fija dejando margen para la acción de otros factores, especialmente de las políticas públicas específicas dentro de límites variables, como lo demuestra la comparación entre países de desarrollo (PIB per cápita) idéntico. Un factor explicativo principal para las variaciones es la estructura del financiamiento: los países donde el gasto público o colectivizado (seguros) es mayor tienden a presentar un gasto total en salud también mayor. Eso parecería indicar que el gasto personal (familiar) directo tiende al límite máximo de la situación de ingreso y que las políticas más efectivas para aumentar el gasto en salud deben privilegiar los mecanismos “públicos” de financiamiento.

La discusión cambia para la macroeconomía: el nivel de gasto en salud compatible con los objetivos del desarrollo. En la visión liberal dominante, el gasto privado en salud puede aumentar en el mercado pero el gasto público debe ser contenido por razones fiscales y otras prioridades. El resultado es un subfinanciamiento público en relación con la capacidad de la economía. Además, no se discuten las relaciones virtuosas entre salud y producción (salud como inversión) y entre salud y bienestar (salud como finalidad del desarrollo).

En América Latina esta situación es particularmente evidente. El gasto en salud varía entre 3% y 10% del PIB, aproximadamente, y hay grandes diferencias entre países de ingreso per cápita idéntico. El gasto público varía todavía más: de poco más del 1% al 7/8% del PIB, y del 3% a más del 25% del gasto público total. Dos aspectos en relación con el gasto público en América Latina merecen consideración especial:

- a) el gasto público total como proporción del PIB es, en general, bajo (menos del 20% en promedio) en comparación con los países desarrollados (más del 35%); y
- b) la estructura del gasto público, con excepción de Costa Rica, Cuba y Panamá, pone la salud en situación subvalorada.

Aun considerando un nivel proporcional (% del PIB) menor de capacidad contributiva de los países latinoamericanos, las mismas diferencias entre los países (12 al 32%) indican que hay margen significativo para el aumento del gasto público total en relación con el PIB en América Latina. La argumentación de que cualquier aumento de la carga tributaria inhibirá la inversión productiva y, por ende, el mismo desarrollo, es por lo menos exagerada. La discusión debiera concentrarse en el rol del Estado y en sus funciones esenciales -el Estado necesario-, y en las condiciones para los fines de un desarrollo humano sustentable.

Por otro lado, la asignación de recursos a la salud en los presupuestos públicos padece de la misma miopía del fundamentalismo liberal de mercado. En el Brasil, por ejemplo, las cargas financieras de la deuda pública (sólo el pago de los intereses) consumen más de la mitad de la recaudación neta fiscal del gobierno federal y más de cuatro veces el presupuesto para la salud. Hay, por lo tanto, en general, también un significativo margen para el aumento de los recursos para la salud en los presupuestos públicos.

La discusión anterior evidencia el hecho de que “el derecho al más alto nivel de salud posible” no está siendo asegurado en América Latina, puesto que el financiamiento público es en casi todos los países menor del que sería posible y recomendable para la situación del desarrollo nacional. El

financiamiento, y particularmente el financiamiento público, es uno, y quizás el principal, de los factores que definen la salud posible.

3.2 Las formas de financiación

Las múltiples formas y fuentes posibles de financiación de la salud serán agrupadas, para nuestro propósito, en sólo tres grandes grupos: el pago directo de los individuos/ familias; los seguros públicos o privados; y la financiación pública con recursos fiscales generales.

El pago directo por la atención de salud es la más simple y espontánea forma de financiación de la atención de salud. Resulta de una decisión individual respaldada por una capacidad de pago personal. No es solidaria y no requiere solidaridad; no se vincula al objetivo de la equidad o de la universalidad pero puede contribuir a ellas o dificultarlas. Genera una atención de alta calidad en la perspectiva individual, que es, al mismo tiempo, generalmente ineficiente e ineficaz en la dimensión social. Exige, para una atención integral, niveles de ingreso altos, que en la situación de América Latina son privilegio de una minoría. No puede, en consecuencia, ser un mecanismo preferente para la expansión de la protección social en la región. Sin embargo, las necesidades de salud son en extremo impositivas: tienden a aumentar con la elevación del ingreso y a ser casi irreductibles en los ingresos más bajos. En efecto, los pobres gastan directamente, en proporción al ingreso, mucho más en su salud que los ricos cuando no hay una protección social efectiva. Un ejemplo doloroso de eso es el costo absoluto y proporcional del agua para las poblaciones no servidas por redes de abastecimiento público, o el costo adicional de padecimientos crónicos o repetitivos, o los costos indirectos de la atención pública. Los pobres llegan a pagar más de 60 veces lo que pagan los ricos por unidad de agua que consumen, gastando hasta más de $\frac{1}{4}$ de su ingreso por un agua escasa y de peor calidad; pueden tener costos permanentes (medicamentos, etc.) similares al de los ricos por los padecimientos crónicos; y, en general, gastan más tiempo, transporte y otros ítems para obtener la atención que requieren. Esa situación es central en la opción de mecanismos de protección social socialmente justos y eficaces.

Los seguros (prepagos) responden a la necesidad de evitar situaciones catastróficas debido a la imprevisibilidad individual de la enfermedad o lesiones, distribuyendo solidariamente los riesgos entre muchos; pueden aumentar la eficiencia en relación con los pagos directos, por mejor previsibilidad, mejor gestión de los recursos y la competencia entre ellos. Cuanto más amplios e integrados sean, mayor será su eficacia social. Los seguros voluntarios tienden a ser selectivos por niveles de ingreso; aumentan el riesgo moral y, por ende, su contribución a la equidad es restringida y puede ser negativa (cotizaciones diferenciadas por riesgos, selección adversa de asociados y de coberturas, y subsidios públicos explícitos o implícitos socialmente perversos, etc.). Los seguros universales obligatorios corrigen muchas de esas deficiencias pero plantean problemas en la selección de la(s) base(s) de contribución. Los seguros locales, de base poblacional comunitaria o de grupos funcionales, presentan dificultades de sustentabilidad y de insuficientes coberturas; justificándose, en general, sólo cuando están asociados (son complementarios de) a esquemas más amplios y públicos de aseguramiento.

La financiación pública y universal vía tributos generales tiene el mayor potencial de solidaridad y de contribución efectiva a la equidad, a la universalidad y a la integralidad de la atención; es, en principio, la forma preferente y socialmente más eficaz de financiación de la salud. Las grandes interrogantes son su viabilidad política y factibilidad económica en volumen y manera adecuados. La financiación pública general será equitativa, solamente si la tributación (régimen tributario) que la sustenta es socialmente justa, económicamente positiva para la producción y con la capacidad de alcanzar los niveles de suficiencia y permanencia requeridos y posibles en las condiciones del desarrollo nacional. Depende, en definitiva, del sistema tributario que, incluso, debe constituir por sí mismo un instrumento de protección social, en la medida que favorezca el empleo y el ingreso y el consumo básico de los pobres. Hemos visto (ítem 3.1) que hay campo para progresar mucho en este sentido en América Latina si hubiese condiciones de viabilidad política. El obstáculo, por lo tanto, para

un aseguramiento público (financiación) general vía recursos tributarios, es (dentro de límites) más político que económico.

Para la aplicación de los principios y objetivos deseados, la expansión de la protección social en salud debe ser una responsabilidad de todos bajo la conducción del Estado. Ya no cabe la discusión sobre la responsabilidad principal del Estado al respecto. El Estado verdaderamente moderno es un Estado de bienestar renovado, que al mismo tiempo amplíe efectivamente su rol de dinamizador y regulador de los mercados. No hay contradicción entre esos roles; al contrario, pueden y deben ser complementarios y sinérgicos entre sí.

Como consecuencia de todo lo anterior, el aseguramiento financiero de la salud debe ser el “seguro” público universal, financiado con recursos tributarios generales: el mecanismo más incluyente, solidario, integrador y equitativo, siempre que esté sustentado por un sistema tributario adecuado. Una alternativa podría ser un seguro público universal y obligatorio con cotizaciones socialmente progresivas y cobertura uniforme. En las condiciones de América Latina, tal seguro es prácticamente inviable: los regímenes de seguridad actuales son una plataforma insuficiente para ello (base de cotización, insuficiencia actuarial para los regímenes de pensión y otras prestaciones financieras, etc.), y un nuevo y específico seguro para la salud sería de muy difícil aprobación e implantación.

El financiamiento público de base tributaria, aun en condiciones óptimas, no será suficiente en muchas situaciones. Una complementación inteligente con otros mecanismos puede ser necesaria y hasta ventajosa por sí misma:

- i) la minoría de altos ingresos estará siempre dispuesta a pagar más por coberturas adicionales, comodidades y privilegios en la atención. Esa posibilidad debe ser mantenida y hasta estimulada con incentivos fiscales moderados y selectivos, que además ayuden a reducir la evasión y elusión tributarias;
- ii) la contribución directa de contrapartida puede ser utilizada como moderadora de demanda en situaciones seleccionadas o como complemento de coberturas no prioritarias;
- iii) seguros voluntarios, bien regulados, pueden absorber parte de la demanda de sectores pudientes de la población, aliviando la presión sobre el financiamiento público principal. El poder público, además de regular la operación de esos seguros, puede incentivarlos en la misma manera que el pago directo (i), pero evitando los subsidios del financiamiento central. Un caso especial lo constituyen los seguros (micro) de base local/ comunitaria o funcional; esos seguros pueden ser promovidos como formas complementarias de cobertura e instrumentos de expresión o facilitadores de la participación social, en la medida que funcionen en forma articulada con el “seguro” universal.

Un sistema mixto, como el caracterizado arriba, controlaría la excesiva segmentación y podría ampliar rápidamente la protección social en salud en la región, en concordancia con los principios y objetivos enunciados para la salud deseada.

3.3 Recaudo, agregación y asignación

La gestión del financiamiento modulado, como se ha descrito anteriormente, debe constituir una función específica en el sistema de salud. Mecanismos específicos, propios de la función, deben ser establecidos para recibir (del Tesoro Nacional) y recaudar (como ingresos propios) los recursos. Estos mecanismos cumplen, además, la función de agregar o articular los recursos para la salud aumentando la integración del sistema; dicha función unifica los recursos públicos en cada nivel de gobierno y articula por medio de regulación, información y monitoreo especial, los recursos de los seguros privados. Esa agregación/ articulación facilita la tarea de asignación general de recursos con el objetivo de aumentar la eficiencia y, sobretodo, la eficacia global del sistema, orientando la demanda y la oferta. La asignación de los recursos puede ser cumplida por el mecanismo común ya mencionado, de acuerdo con los criterios y prioridades definidos por la rectoría del sistema de atención y utilizando

procedimientos que los maximicen. Cuando la “asignación” implica compra de bienes y servicios entre proveedores en competencia, esa tarea será mejor cumplida por una instancia diferente en el sistema de salud. Por último, el mecanismo de gestión financiera debe monitorear la utilización de los recursos y evaluar todo el proceso.

El nivel de suficiencia del financiamiento en un sistema como el descrito se eleva significativamente, permitiendo la ampliación de coberturas y la inclusión de los excluidos actualmente. Pero no habrá suficiencia plena. La escasez relativa de los recursos frente a necesidades y costos en expansión exige difíciles decisiones de limitación de coberturas y de priorización de necesidades a ser atendidas. El relacionamiento de la atención se dará de alguna forma en el componente público y no hay “recetas” perfectas de cómo hacerlo mejor. Es, sin embargo, inaceptable que los procedimientos adoptados impliquen la exclusión de grupos en detrimento de la equidad. La focalización en la utilización de recursos públicos, en prioridades justificadas y en grupos poblaciones en desventaja, es una estrategia adecuada si está bien ejecutada.

4. Oferta de servicios

El aseguramiento financiero de la salud favorece la demanda, que expresa necesidades percibidas, y remueve una de las principales barreras del acceso a la atención de salud. Es un instrumento indispensable para la protección social en salud, pero queda lejos de ser suficiente para garantizar el nivel de protección necesario y posible. Aun en relación con la prestación de servicios que responden mejor a una demanda financiada (atención personal curativa), la respuesta privada en el mercado no es adecuada; orientada por la perspectiva de rentabilidad, tiende a concentrarse en los renglones en que la rentabilidad es mayor (remuneraciones más altas, aumento de prestaciones con mayor riesgo iatrogénico, etc.) y a adoptar estrategias para la maximización del retorno de la inversión aun en detrimento de la eficacia. Esa preferencia del mercado lleva a la concentración en la atención médica curativa, en desmedro de la integralidad de la atención con las acciones indispensables de promoción y prevención. La competencia y consecuente selección de compra no resuelve todos los problemas, incluso operando en condiciones ideales. Con frecuencia no hay competidores, y la definición de parámetros controlables en los contratos de compra es tarea compleja y con muchas incertidumbres dada la naturaleza de los eventos (salud y atención) y la gran asimetría de información entre prestador y paciente/cliente.

Es pues necesaria una intervención significativa del poder público (Estado) en la conformación de la oferta para adecuarla a los objetivos, principios y requerimientos de la atención. No se trata sólo de regular la creación de capacidad productiva, incluso utilizando el mecanismo de financiamiento; debe asumir la responsabilidad de la conformación efectiva de esa capacidad, incluso por la vía de la creación de servicios públicos, siempre que sea necesario para la consecución de la salud deseada. Un área en que la acción directa del Estado es reconocida como necesaria es la relativa a la satisfacción de necesidades cuya expresión en la demanda espontánea es deficiente (por ejemplo: promoción y prevención), o a la prestación de bienes de naturaleza pública o de mérito social (externalidades significativas) que en gran medida corresponden a lo primero.

La generación de capacidad de atención y la conformación de la misma atención (calidad) son factores también imprescindibles para la protección social en salud y dan contenido práctico al financiamiento. El hecho lleva a la consideración de las características esenciales de los sistemas de salud y de atención en salud.

Un sistema de salud comprende todas las acciones cuya finalidad principal es la salud. El concepto trasciende los límites del llamado Sector de la Salud, para incluir acciones de otros sectores desarrolladas con el propósito final de proteger la salud de la población. Son ejemplos corrientes muchas de las acciones dirigidas al ambiente (salud ambiental), a la alimentación, a la prevención de riesgos o lesiones (accidentes, abuso de drogas, violencia, etc.), o a la producción de factores e insumos

específicos de salud. El sistema de salud engloba buena parte del primer factor de protección social de salud a que nos referimos en el capítulo 2, los determinantes del bienestar, y que dijimos no sería objeto de mayor discusión en este documento. Nos concentraremos en una somera caracterización de los sistemas de atención de salud.

Un sistema de salud tiene dos objetivos finales básicos: **producir salud** y generar **satisfacción** al hacerlo. Salud y satisfacción son las expresiones o resultados del mismo proceso de atención y definen, al final, el desempeño del sistema. En relación con la protección social en salud, lo que más importa es la dimensión colectiva o social de la salud y de la satisfacción: la eficacia social del sistema. Para alcanzar esos objetivos, el sistema es organizado y administrado de acuerdo a principios relacionados con los valores esenciales de preservación y calidad de la vida y de la dignidad del ser humano, y a requerimientos técnicos que hacen a la eficiencia y a la eficacia o efectividad en el uso de los recursos; y (el sistema) realiza las funciones que definen su operación.

En América Latina, en general, y por lo menos en el discurso, se reconocen seis principios básicos y estructuradores de los sistemas de atención de salud: i) la **equidad**, corrigiendo las disparidades/iniquidades existentes y como la principal estrategia para alcanzar la **universalidad**; ii) la **integralidad** (exigencia de la equidad y de la eficacia) y la **jerarquización** (regionalización) de la atención (exigencia de la eficiencia y de la eficacia); iii) la **eficiencia** en el uso de los recursos en relación con los objetivos establecidos; iv) la **participación y control sociales** efectivos; v) la **gestión descentralizada y participativa**, con responsabilidades balanceadas y complementarias entre todos los niveles; y vi) la **promoción de la salud** como eje para el diseño del modelo de atención (eficacia). La importancia de estos principios es determinante para la conformación de una oferta de servicios (atención) que complemente el aseguramiento de la protección social en salud, a tal punto que, operacionalmente, pueden ser considerados objetivos *per se*, intermediarios, en la realización de los objetivos finales (salud y satisfacción social).

Los sistemas de salud (de atención de salud) cumplen múltiples funciones que pueden ser agrupadas, para el propósito de esta discusión, en cinco categorías que están siempre presentes, que pautan también la organización de los sistemas, y expresan su operación:

- a) la **rectoría** del sistema, englobando su orientación general (políticas y planificación), su conducción, la modulación del financiamiento y la organización de la provisión de servicios, incluyendo los propios de la Salud Pública, etc.;
- b) la creación de capacidad productiva (inversiones), incluyendo la capacidad física, los recursos humanos y la administración del conocimiento (producción e incorporación);
- c) la provisión de servicios, personales y no personales, de atención;
- d) la información para “control” general del sistema, pero especialmente para la capacitación de la población para asumir su parte de responsabilidad por la propia salud y participar efectivamente en todo el proceso, inclusive por el ejercicio del control sobre él y, en particular, de sus componentes públicos; y
- e) el financiamiento (aseguramiento).

El financiamiento pleno de un sistema de atención de salud con esas características generales es la mejor garantía de una protección social específica en salud; que aunada a las otras condiciones generales del bienestar, asegurarán una protección en el límite de lo posible en cada país. Aquí, como se ha indicado, el rol del Estado es también crucial y debe ser particularmente activo. Es responsabilidad pública la conducción de todo el proceso. Además de las funciones generales de rectoría, propias e indelegables de la Autoridad Sanitaria, y de financiamiento que analizamos en el capítulo 3, el Estado debe asumir la función de información, típica de la Salud Pública e inscrita en una responsabilidad mayor del Estado: el fortalecimiento de la ciudadanía como base principal del perfeccionamiento del Estado democrático de derecho y del aumento de la legitimidad del proceso político (representación y funcionamiento). En relación con las dos funciones generales restantes -

creación de capacidad productiva y provisión de servicios-, el Estado las comparte con otros actores sociales, preferentemente de naturaleza pública no estatal, pero también privados propiamente tales (mercado); no puede, sin embargo, abdicar de la responsabilidad de orientar y regular la participación de todos en defensa de la salud. En el cumplimiento de sus funciones, el Estado debe ser el gran movilizador y catalizador de los esfuerzos de todos; sólo así podrá cumplir satisfactoriamente sus responsabilidades y alcanzar los objetivos propuestos. El liderazgo democrático es así también un requerimiento de la protección social en salud.

5. Cooperación internacional

Los países pobres, en desventaja crónica y secular, están viendo crecer esas desventajas con la moderna globalización y sus consecuencias. Los más pobres no podrán salir de la pobreza e impotencia que maniatada y oprime a la mayoría de sus poblaciones, si no se establece, internacionalmente, mecanismos de apoyo y dinamización. En esos casos, los mecanismos de protección social en salud que sugerimos son prácticamente inviables: la población, en la indigencia, apenas se esfuerza por sobrevivir, sin proyectos de futuro y casi sin perspectivas, frecuentemente resignada con su “destino” y sin capacidad de reacción. El Estado, empobrecido, desfigurado por intereses dominantes de los privilegiados, tiene una capacidad muy limitada de acción. Para esos países, la cooperación internacional puede (y debería) ser el apoyo necesario para ayudarles a escapar del vicioso círculo de la miseria. Para otros países, con mayor capacidad de acción, la cooperación internacional contribuye al enfrentamiento de problemas compartidos o “importados” y a la consolidación de la voluntad política y de la capacidad de formulación y de gestión de las “soluciones” requeridas para la protección de la salud de sus poblaciones.

En esta perspectiva, una profunda reformulación en las formas y mecanismos de la cooperación internacional para el desarrollo, y particularmente en la salud, debiera ocurrir. El paso de la retórica a la acción en niveles efectivos, y la liberación parcial de la cooperación del yugo de las burocracias internacionales permanentes serían dos “revoluciones” necesarias.

En relación con la salud en los países más pobres, la construcción de asociaciones multiagenciales, multilaterales y nacionales, para interactuar con los países (gobiernos y sociedad) concernientes en función de un plan estratégico común, debería ser un camino a construir para sumar esfuerzos y aumentar la efectividad de la cooperación. Tales coaliciones tendrían como objetivo central asegurar una cobertura básica de atención, compatible con el potencial del país y con un apoyo externo proporcional al esfuerzo nacional. Esta cobertura básica particularizaría (prioridad) el control de daños y riesgos de salud de mayor relevancia social y vulnerabilidad (alto costo/beneficio), la respuesta a calamidades, y el apoyo específico al desarrollo del sistema de salud y de la capacidad nacional de auto sostenerse. Una cooperación así ampliaría la posibilidad de una protección social en salud más completa.

En los países más desarrollados, la cooperación se orientaría a la superación de obstáculos al desarrollo nacional y de problemas específicos de mayor significación social y estratégica, y a la construcción de mecanismos para la solución de problemas comunes. Aquí también la cooperación internacional podría ser más significativa para la protección social en salud.

6. Viabilidad

La propuesta que reseñamos, ¿es ella viable? Acredito que sí, sobretudo porque la viabilidad se construye y el paso inicial de su construcción es exactamente una propuesta de acción. El cambio, más allá de su inevitabilidad histórica, es un proceso de construcción, que empieza exactamente cuando se contesta el *status quo* y se piensa más allá de la realidad presente. Esta es la intención de este trabajo: plantear la necesidad del cambio y proponer los lineamientos de un cambio posible que sirva para construir su propia viabilidad y hacerlo factible al tiempo que es modificado en ese proceso.

La propuesta delineada, premeditadamente sin detalles, no es sin embargo radical; está formulada a partir y sobre la base de experiencias concretas parciales o incluso integrales. No hay, en efecto, nada que no esté en práctica en alguna situación. La originalidad, si alguna existe, estaría en su articulación y en los posibles esfuerzos para adoptarla. La posibilidad está por lo tanto probada.

Construida bajo el supuesto de un Estado socialmente activo y responsable, la propuesta parece contrariar los cánones más liberales del marco ideológico de las políticas macroeconómicas en curso. No contraría, sin embargo, el discurso en expansión sobre el Estado necesario para la consolidación de una economía sustentable y socialmente virtuosa de mercado. La contradicción ideológica tiende a ser más formal o virtual que real, lo que podría reducir una barrera importante para la construcción de la viabilidad.

Hemos visto también que, excepto en pocos casos extremos, es un proyecto económicamente factible si es viable políticamente. Implica, sin duda, un cambio importante de los estados: sus responsabilidades y roles en lo social (salud) y sus relaciones con la sociedad civil y el mercado. La jerarquía entre esas tres grandes instancias sociales ha sido subvertida concediéndose al mercado una centralidad excesiva y relegándose la sociedad. El debate actual trata, en esencia, de reubicar la sociedad en su posición de primacía, reconociéndose su soberanía sobre el Estado que, en su nombre, debe regular el funcionamiento del mercado como mecanismo superior para la producción de bienes individuales. Para ello, Estado y sociedad deben cambiar.

La naturaleza de los cambios en el Estado está siendo discutida más ampliamente. Kliksberg, en un reciente trabajo todavía inédito², menciona, con mucha propiedad, nueve aspectos de una nueva reforma para la creación del “Estado social inteligente” y algunas condiciones para la realización de dicha reforma. Dos de esas condiciones son el apoyo de la sociedad y el fortalecimiento de la democracia.

Sin duda el cambio es, en último análisis, un producto político. En las condiciones actuales de distribución y ejercicio del poder en las sociedades latinoamericanas, es muy poco probable que el Estado asuma las responsabilidades que de él se esperan: está demasiado comprometido con el *status quo* y con los privilegios, y la función pública está tan desmoralizada que el liderazgo requerido es casi imposible. Además, el movimiento hacia una sociedad más equitativa y justa, atemoriza injustificadamente a las elites y se hace con dolorosa lentitud. Hay que ampliar y profundizar la democracia mediante la capacitación acelerada de la ciudadanía, cuya participación efectiva cambiará la estructura y ejercicio del poder político. Entonces, lo que pareciera imposible o lejano se convertirá en lo normal y hasta obvio. El camino indicado parecerá demasiado demorado para la urgencia de los excluidos y, por qué no reconocerlo, de todos; porque el futuro no será feliz con tantos dejados de lado.

La protección social en salud es pues dependiente de la misma redención de los marginados. Su incorporación al proceso político y en la gestión de lo público, en un Estado democrático de derecho, es la fuerza principal para la transformación del Estado en Latinoamérica, la construcción del Estado necesario, el nuevo Estado promotor del desarrollo para el bienestar de todos, en que la protección de la salud sea prioridad esencial.

Notas

¹ El término aseguramiento es usado aquí en su connotación de garantizar de alguna forma y no sólo en el sentido de hacerlo a través de un seguro.

² Kliksberg, B. “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?”, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID, 2000.

Bibliografía

CAMDESSUS, M. (2000) “Address to UNCTAD 10”, Bangkok, febrero.

CEPAL (2000) “Equidad, Desarrollo y Ciudadanía”, Vigésimoctavo Período de Sesiones, México.

- _____ (1998) “Panorama Social de América Latina”.
- CUNILL, Nuria (1991) “Participación Ciudadana”, CLAD, Venezuela.
- EVANS, Robert; Moris BARER y Theodore MARMOR, editors (1994) “Why are some people health and others not? The determinants of health of population” Aldine de Gruyter, N. York.
- HABERMAS, J. (1999) “Nos limites do Estado”, Caderno Mais, F. S. Paulo, julio.
- Health Canada (2000) “Salud de la población. Conceptos y estrategias para políticas públicas saludables: la perspectiva canadiense”, publicado por la OPS.
- Instituto Mexicano de Seguridad Social (1992) “La Seguridad Social y el Estado Moderno”, Fondo de Cultura Económica, México.
- KLIKSBERG, B. (2000) “¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?” Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BID.
- _____ (2000). “Desigualdade na América Latina. O debate adiado”, Corter Editora, UNESCO, Brasília.
- MESA-LAGO, C. (1992) “Health care for the poor in Latin American an the Caribbean”, PAHO Scientific Publication nr. 539.
- _____ (1978) “Social Security in Latin America”, University of Pittsburgh Press.
- MUSGROVE, Phillip (1996) “Public and Private Roles in Health: Theory and Financing Patterns”, World Bank, Human Development Department.
- OIT (1993) “Seguridad Social en las Américas: cuestiones y opciones”, Reunión Regional Tripartita.
- OIT/OPS (1999) “El gasto de bolsillo en salud en América Latina y el Caribe: razones de eficiencia para la extensión de la protección social en salud”, Reunión Regional Tripartita, México.
- _____ (1999) “Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe”, Reunión Regional Tripartita, México.
- _____ (1999) “Panorama de la exclusión de la protección social en salud en América Latina y el Caribe”, Reunión Regional Tripartita, México.
- _____ (1999) “Síntesis de estudios caso de microseguros y otras modalidades de protección social en salud en América Latina y el Caribe”, México.
- OPS (1999) “Disparidades de salud en América Latina y el Caribe: El rol de los factores determinantes sociales y económicos”, División de Salud y Desarrollo Humano.
- _____ (1994) “Gasto nacional y financiamiento del sector de la salud en América Latina y el Caribe: Desafíos para la década de los noventa”, Serie Informes Técnicos n° 30.
- _____ (1999) “La extensión de la protección social en salud a los grupos excluidos de América Latina y el Caribe: en busca de respuestas eficaces a un problema creciente”, documento de trabajo, Reunión Regional Tripartita, México.
- _____ (1994) “Las condiciones de salud en las Américas”, Edición 1994, Vol. 1.
- _____ (1998) “Las condiciones de salud en las Américas”, Edición 1998, Vol. 1, Publicación Científica n° 569.
- _____ (1996) “Promoción de la Salud: una Antología”, Publicación Científica n° 557, Washington, DC.
- PNUD (1999) “Informe sobre el Desarrollo Humano 1999 (Una globalización con rostro humano)”, N. York.
- _____ (2000) “Superar la Pobreza Humana”, Informe sobre la Pobreza 2000, N. York.
- UN (2000) Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Twenty-Second Session, “The right to the highest attainable standard of Health”, Geneva, (unedited).
- WHO (1991) “Report of the International Meeting on the Public/ Private Mix in National Health Systems and the Role of the Ministries of Health”.
- _____ (2000). “The World Health Report 2000 - Health Systems: Improving Performance”,

Geneva.

WHO/ EURO (1991) "New Directions in Management of Health Care", Copenhagen.

World Bank (1997) "World Development Report 1997 - The State in a changing world", Oxford University Press.

Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano *

Sonia Ospina Bozzi

Los sistemas de evaluación de la gestión pública son componentes críticos de la reforma del sector público. Así lo sugieren los esfuerzos realizados bajo el manto de la Nueva Gestión Pública o Neo-Gerencialismo (Rhodes, 1991; Kettle, 1997; Bresser Pereira, 1997) en Nueva Zelanda, Gran Bretaña y más recientemente los Estados Unidos con el *National Performance Review* y el *Government Performance Results Act* de 1993 (Lynn, 1998).

En los países latinoamericanos, la naturaleza de estos esfuerzos responde a las particularidades históricas de la región. Por ejemplo, el problema de la calidad de la gestión pública y su capacidad para implementar políticas y movilizar recursos fueron factores críticos dentro de las reformas de segunda generación posteriores a los ajustes macroeconómicos de los años 80 (Naim, 1995). Más aún, la evidencia sugiere que el éxito de los procesos de modernización del Estado en la región depende de la creciente capacidad de sus instituciones públicas, y esta capacidad, a su vez, es un factor clave para fortalecer y profundizar la democracia y el desarrollo humano y sostenible (Prats, 1997).

La aplicación de una perspectiva sistémica de evaluación representa una agenda urgente dentro del esfuerzo por avanzar en el proceso de modernización del Estado en la región. Sin duda, existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear indicadores de gestión en organizaciones públicas en toda América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión de organizaciones, programas y políticas públicas. Ello presupone instrumentos de evaluación con capacidad para cubrir los niveles micro y meso de la gestión, enmarcados dentro del contexto más amplio de la acción estatal y de sus interacciones con otros actores de la sociedad civil. Entre los esfuerzos en la región que apuntan a desarrollar una perspectiva sistémica se destacan los casos de Chile, Colombia y Costa Rica (CEPAL, 1998).

En este trabajo utilizaré los dos casos sudamericanos como punto de referencia para reflexionar sobre la naturaleza de la evaluación de la gestión pública. El objetivo es explorar la tesis de que esta práctica representa más que una simple técnica administrativa, puesto que cumple una función política como herramienta de modernización del Estado. Para abordar este objetivo, desarrollo un análisis comparativo entre los casos de Chile y Colombia a partir de tres preguntas sobre la evaluación de la gestión pública, que permitirán analizar tanto los elementos conceptuales como la naturaleza de las prácticas en contextos particulares. Son ellas:

- ¿Para qué evaluar?
- ¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo?
- ¿Qué hacer con la información?

Respuestas a la primera pregunta permiten explorar las múltiples funciones de la evaluación de la gestión pública, y por tanto, la lógica para abordar esta tarea en el contexto latinoamericano; la segunda pregunta explora aspectos relacionados con el objeto y los niveles de la evaluación, y por tanto, de su alcance; y la tercera se concentra en la relación entre la información producida por la evaluación y el mejoramiento de la gestión dentro de una agenda más amplia de desarrollo institucional.

A partir de una reflexión sobre estas tres preguntas y con la ayuda de observaciones sobre casos específicos, propongo el siguiente argumento: la evaluación de la gestión pública pasa de ser un ejercicio técnico a ser una herramienta política en la medida que abarque los tres niveles de la acción social, el macro, meso y micro, y en la medida que genere capacidad gerencial para establecer conexiones entre estos niveles. Esto garantiza que quienes toman decisiones pertinentes al nivel macro de la acción estatal puedan utilizar información de los niveles inferiores, y viceversa, creándose así una

(*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

mayor coherencia en los distintos niveles de la administración pública y entre la gestión y las políticas públicas.

Las reflexiones y ejemplos presentados aquí tienen su origen en dos trabajos exploratorios de investigación empírica realizados por la autora durante los últimos años. Mientras que el estudio del caso colombiano se encuentra en estado más avanzado, el caso chileno se encuentra en la etapa preliminar de desarrollo. Por esta razón, este trabajo ofrece simplemente algunas ideas para estimular la discusión y demostrar así la urgencia de desarrollar una agenda comprensiva de investigación sobre las valiosas experiencias que existen en la región. En la medida de lo posible, el trabajo busca también utilizar el método comparativo para empezar a formular proposiciones tentativas sobre los avances en estos dos países en el área de la evaluación de la gestión pública, y la contribución de estos esfuerzos para comprender mejor la naturaleza de esta tarea y su relevancia para el proceso de modernización del Estado en América Latina.

El trabajo está, entonces, dividido en cuatro secciones. Tres de ellas exploran cada una de las preguntas planteadas y se desarrollan después de una sección inicial que proporciona una breve reseña del contexto histórico y disciplinario dentro del cual se enmarca la creciente preocupación por el tema, en el contexto mundial en general y latinoamericano en particular.

Un nuevo énfasis en el problema de la evaluación: el contexto histórico y disciplinario

Aunque el tema de la evaluación de proyectos y programas públicos no es nuevo, la preocupación actual por la evaluación *de la gestión pública* se enmarca dentro de la agenda más amplia de la reforma del Estado y la modernización de sus instituciones. En realidad, se puede hablar de un movimiento que propone un cambio de paradigma en la administración pública, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Cabrero M., 1995; Ospina, 1999b). La difusión de este movimiento, que se inicia en el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, y luego se desarrolla con matices diferentes en los Estados Unidos, también ha influenciado las prácticas de gestión de países de otras áreas geográficas y con otros niveles de desarrollo, como Malaysia y Singapur en el Asia, y el Brasil en América Latina (Banco Mundial, 1997; Caiden y Caiden, 1997).

En la base de las nuevas ideas se encuentra una preocupación generalizada por los retos impuestos por un entorno cada vez más turbulento frente a la necesidad imperiosa de reevaluar el papel del Estado y de mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos. En parte, el mejoramiento de la administración pública es pre-requisito para recuperar la legitimidad del Estado, en su papel, ahora más reducido pero igualmente crítico, como co-actor en la resolución de los problemas colectivos en la sociedad de cambio de siglo.

Como resultado de esta macro-preocupación, aparece una micro-preocupación por el desempeño de los empleados y las organizaciones públicas. Entre las características comunes del nuevo tipo de gestión deseado para administrarlas, podemos mencionar:

- un mayor énfasis en los resultados producidos por las organizaciones más que en los insumos o en el proceso para conseguirlos (y por tanto, un mayor énfasis en la efectividad e impactos de la gestión);
- una mayor atención al punto de vista de los clientes/consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto, un mayor énfasis en la calidad de los servicios).

A su vez, el nuevo paradigma genera las siguientes tendencias en la práctica de la gestión:

- necesidad de clarificar y definir las expectativas en relación con el desempeño de las organizaciones, y las políticas y programas que sus gerentes administran;
- necesidad de dar más flexibilidad y autonomía al gerente público, pero también pedir más responsabilidad y un claro rendimiento de cuentas frente al desempeño de su organización;

- reducción del tamaño del Estado y su participación directa en la producción de servicios, reemplazando ésta por mecanismos tales como la privatización y los contratos con otros proveedores;
- tratamiento de las agencias públicas como repositarias de “contratos” o “acuerdos” con los ministerios u otras jurisdicciones bajo cuya jurisdicción funcionan.

Dadas estas tendencias, se explica la motivación por desarrollar una gestión orientada a resultados y la consecuente preocupación por la evaluación de la gestión pública. En el caso de América Latina, el Consejo Científico del CLAD, en su documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998), identifica como una de las características y objetivos de la reforma gerencial su orientación hacia el control de los resultados. Partiendo de la precariedad del desarrollo de este aspecto de la gestión en la región, el Comité Científico del CLAD plantea que “los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública” (p. 17).

El contexto descrito arriba proporciona un marco para empezar a entender la lógica de la evaluación, concebida ésta como una práctica administrativa deseable en la gestión pública contemporánea. Sin embargo, cabe preguntarse si su aplicación en América Latina representa un simple caso de transferencia técnica o si, más bien, las particularidades del proceso de transformación en la región hacen de la evaluación de la gestión pública una herramienta útil para el proceso de fortalecimiento de la democracia.

La descentralización fiscal, política y administrativa; la democratización y las reformas electorales; y la modernización del Estado y su administración pública representan procesos de la reforma que cambian las reglas del juego en la región, y afectan las relaciones horizontales (Estado-sociedad civil) y verticales (Estado nacional, regional y local) entre los actores participantes en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. Esta dinámica a su vez está transformando radicalmente el tipo de soluciones articuladas y las prácticas de gestión para implementarlas (Campbell, 1997; Ospina, 1999a). La lógica de conceptualización e implementación de los mandatos para crear los sistemas de evaluación que aparecen dentro de este contexto está directamente enmarcada en estos cambios y responde a los retos que ellos suponen¹.

Por ejemplo, la transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas hacia los niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar las reglas del juego frente a la toma de decisiones públicas y sus consecuencias, así como los mecanismos para rendir cuentas sobre ellas (*accountability*). Esta clarificación es necesaria dentro de cada nivel (nacional, regional y local); entre cada nivel y los otros (relaciones gubernamentales); y entre los representantes del Estado y la sociedad civil en cada nivel. Igualmente, con el proceso de democratización se articulan nuevas demandas por el manejo transparente de los procesos y por más información pública acerca de los productos y el impacto de la gestión.

Finalmente, los varios procesos de modernización del Estado están íntimamente interrelacionados, como lo ilustra el último informe de la CEPAL (1998) sobre la reforma fiscal, cuando sugiere que: “...ni las políticas mejor formuladas y diseñadas -en materia tributaria o del gasto público- tienen mayores posibilidades de alcanzar resultados satisfactorios si el modelo de administración pública que las pone en marcha no está sustentado en un sistema de incentivos, control y evaluación adecuado para los fines propuestos” (p. 262). Esta es la lógica dentro de la cual se justifica la preocupación por mejorar la gestión pública en general y por garantizar su efectiva evaluación en particular.

Los casos de Colombia y Chile ilustran la variedad de respuestas a estos desafíos. Efectivamente, ellos representan dos estrategias diferentes para asumir el mismo reto. En Colombia, esta política se enmarca dentro de un mandato constitucional a partir de la reforma de 1991, mientras que en Chile, ella surge como parte del esfuerzo del ejecutivo por modernizar la gestión, y solamente más adelante se

codifican legalmente algunas de las iniciativas del proceso. Los tiempos y entidades responsables también varían. En Colombia se crea en 1993 una oficina especial en el Departamento Nacional de Planeación, entidad encargada hasta entonces de la evaluación de proyectos realizados con fondos públicos. En Chile, el esfuerzo es asumido en 1994 por el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMGP) del Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), con el apoyo técnico de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, entidad que ya había empezado a trabajar el problema de la evaluación desde antes.

Los dos países han desarrollado un conjunto de actividades que demuestran su compromiso con la agenda de promover una gestión pública orientada a resultados y con su prioridad para montar sistemas de medición de estos resultados. Es posible sugerir, sin embargo, que la localización institucional de cada esfuerzo, por sí misma, determinó la dirección y el abordaje de muchos de los detalles de su diseño e implementación. Como consecuencia, el producto de estos compromisos es bastante idiosincrático.

En el caso colombiano, desde un principio el énfasis se pone en la creación de un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión -SINERGIA- que contribuya al proceso de modernización del Estado. Ello guía las decisiones, que son tomadas desde una organización de carácter técnico más que político. En el caso chileno, el énfasis se pone en la creación de un programa sistemático de modernización de la gestión pública, cuyas múltiples iniciativas incluyen acuerdos institucionales que requieren un fuerte componente de evaluación del desempeño. Ello guía las decisiones tomadas conjuntamente por dos organizaciones, una de carácter más político y la otra con orientación más técnica.

Finalmente, en cuanto al diseño e implementación, para 1998 representantes del gobierno de Chile hablan de la existencia de un sistema en operación, lo cual significa una fase de conceptualización y diseño muy corta; mientras que para la misma fecha, existe en Colombia un sistema nacional cuya conceptualización es altamente sofisticada, pero cuya operatividad no es tan clara y su implementación se encuentra casi paralizada, además de que su relevancia ha sido cuestionada con el cambio de gobierno.

Aunque este trabajo no pretende hacer una evaluación de los dos casos, el contexto presentado aquí sugiere que su conocimiento puede ayudar a comprender mejor la naturaleza de la evaluación, no sólo como práctica administrativa y herramienta de modernización, sino también como instrumento político de consolidación de la institucionalidad. Este trabajo explora más detenidamente algunos de los desafíos y dimensiones que tal agenda ha impuesto para los países de la región. En este contexto, respuestas a las preguntas académicas de ¿Para qué, qué evaluar y qué hacer con la información? cobran sentido tanto por su pertinencia histórica como heurística.

¿Para qué evaluar?: las múltiples funciones de la evaluación

En su trabajo sobre el pacto fiscal, la CEPAL establece una clara conexión entre el macro proceso del desarrollo de América Latina y el micro proceso de la evaluación de los resultados de la gestión pública. Los investigadores de la CEPAL sugieren que la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño de la gestión pública son pre-requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible.

Conceptualmente, este argumento tiene sentido: la gestión pública es la instancia mediadora entre la implementación de las políticas públicas formuladas en el campo de la política y los resultados que se obtengan de su implementación en el campo de la administración. El mejoramiento de la gestión pública cobra en este contexto una perspectiva estratégica de consolidación institucional: "...se trata de mejorar la productividad del gasto público, haciendo rendir más y mejor los fondos asignados a las diversas partidas del presupuesto del Estado, de modo que hasta los usuarios de servicios públicos más

exigentes y los contribuyentes de impuestos más renuentes encuentren justificada la provisión gubernamental de bienes públicos y demás intervenciones del Estado en la economía” (p. 262).

Dicen los autores que una mejor gestión del gasto público mejora la imagen del Estado y aumenta su legitimidad; libera recursos que pueden ser aplicados a satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos más bajos, aumentando así también la equidad; y finalmente mejora directamente los bienes y servicios, contribuyendo a aumentar el bienestar de la población y la productividad y competitividad del sector privado.

La racionalización del gasto público supone modernizar todas las áreas de la administración pública, incluyendo la gestión financiera y de recursos humanos. Ello requiere de una gestión estratégica, con una clara definición de visión, objetivos y metas, y con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno.

La importancia política de la evaluación a este nivel macro coincide con el estado del arte de la gestión estratégica y la justificación de la evaluación como herramienta crítica en el nivel micro de la administración. La evaluación como técnica administrativa ayuda a mejorar la gestión porque produce la información necesaria para identificar y entender las causas de los logros y los fracasos o problemas del desempeño individual y colectivo, dentro de un contexto de planeación estratégica (Bryson, 1988).

Esta visión es evidente en los documentos del caso colombiano y del caso chileno, aunque su importancia predomina más en el segundo. En las guías elaboradas por el Comité Interministerial (CIMGP) para entrenar a los funcionarios chilenos que participarán en sus iniciativas de modernización dicen: “Evaluar la gestión implica medir sistemáticamente, sobre una base continua en el tiempo, los resultados obtenidos por las principales unidades o departamentos de una institución, y comparar dichos resultados con lo deseado o planificado, a fin de elevar su eficiencia y productividad” (CIMGPa, 1996: 1).

En relación con la importancia y necesidad de medir indicadores de gestión, la misma guía dice: “La evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño...permite detectar inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios, induce adecuaciones en los procesos internos y aporta mayor transparencia a la gestión pública. [...]Lograr una gestión más eficiente y comprometida con los resultados implica transformaciones importantes en el funcionamiento de las instituciones públicas” (CIMGPb, 1996: 1).

Efectivamente, bien utilizada, la evaluación promueve procesos de aprendizaje continuo que permiten refinar la capacidad humana e institucional para avanzar los objetivos planteados hacia el cumplimiento de la misión. Las minucias de este proceso están bien descritas en la guía para los funcionarios chilenos, que dice así: “Un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia a la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de los funcionarios implicados en su implementación - en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes-, incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos - en tanto cuenta con bases sustentables de información para la toma de decisiones, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público” (CIMGPb, 1996: 1).

Todos estos aspectos técnicos obviamente se encuentran insertos en el caso chileno, al igual que en el colombiano, en un marco político. Ramón Figueroa, máxima autoridad oficial en asuntos de evaluación de la gestión pública en Chile durante el segundo gobierno de la Concertación, afirma: “¿Por qué debemos evaluar? [...] El principal objetivo es sustentar un sistema público que tenga credibilidad y que responda a las necesidades del público” (Figueroa, 1998: 209).

Efectivamente, hay una razón adicional por la cual es importante evaluar los resultados de la gestión en un contexto democrático. Al respecto, dice Pablo Abitbol en su reflexión sobre el sistema de evaluación diseñado en Colombia, que la evaluación de la gestión se puede considerar como una

herramienta crítica de la modernización del Estado por su papel dentro del proyecto de construcción de una sociedad más equitativa y democrática. Respondiendo a la pregunta de qué significa evaluar en términos de resultados en este contexto, Abitbol afirma: “Ante todo, esta modernización es un proceso que abarca mucho más que la innovación técnica de las prácticas estatales. Modernizar el Estado significa desatar procesos orientados a la consolidación de una *idea moderna del Estado* (énfasis en el original), que, en términos generales, implica la construcción de espacios democráticos de toma de decisiones públicas” (p. 1, documento sin fecha, circa 1994).

Más aún, Abitbol realza el carácter democrático de la evaluación del desempeño en el sector público al relacionar la doble obligación del Estado de responder a un mayor control ciudadano de las acciones del Estado y de formular objetivos que interpreten las preferencias de la ciudadanía: “La evaluación de resultados de la gestión pública... ofrece la posibilidad de articular la transparencia de las acciones del Estado al cumplimiento de objetivos, añadiendo claridad a las responsabilidades de cada unidad gerencial del gobierno y a la labor fiscalizadora que sobre ellas hace la sociedad civil” (p. 2, sin fecha).

Los diseñadores del sistema de evaluación en Colombia concibieron la evaluación de la gestión como la mejor herramienta posible para generar un cambio en la cultura de la administración pública colombiana, al pretender “abrir” la gestión al público, ofreciéndole amplia información generada por el sistema. El sistema serviría entonces para motivar y fortalecer en la práctica una gestión orientada a resultados, en la medida en que las acciones gubernamentales se hicieran públicas y los funcionarios tuvieran que rendir cuentas de una manera más transparente. Al respecto, dice Miguel Gandour (1996), uno de los primeros directores de la unidad encargada del proceso: “Un proceso de democratización lleva implícita la exigencia de hacer más pública la información referente a las ejecutorias del gobierno. El aumento del número de los procesos de toma de decisiones en los que la ciudadanía puede ejercer influencia, entraña el derecho de todos sus miembros a un mayor conocimiento de las acciones gubernamentales.[...] Este carácter público de las acciones gubernamentales no se refiere únicamente al acceso que tengan los ciudadanos a información sobre los resultados de la gestión, sino además a la transparencia de los procesos de toma de decisiones que conducen a esos resultados” (p. 27).

Para los gestores del sistema colombiano, el sistema de evaluación - además de ser una herramienta administrativa moderna - era una respuesta a los mandatos políticos de la Constitución de 1991. El sistema de evaluación se propone como una herramienta para contribuir tanto a la modernización del Estado como a la democratización de la sociedad colombiana. En las palabras de Abitbol: “la modernización del Estado y la democratización del sistema social, político y económico son procesos complementarios y mutuamente constitutivos” (p. 2, sin fecha).

Estas reflexiones sugieren que la evaluación de la gestión pública cumple tanto funciones técnicas como funciones políticas y simbólicas que son muy importantes. En resumen, como respuesta a la pregunta ¿Para qué evaluar la gestión pública en América Latina?, podemos decir que ésta es una agenda importante porque la evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática si logra:

- establecer claramente los varios niveles de responsabilidades de los funcionarios públicos y su obligación de dar cuenta de sus acciones (“*accountability*”);
- garantizar una gestión más transparente y generar información sobre la eficiencia del uso de recursos;
- motivar a los empleados públicos a dar prioridad a la perspectiva del ciudadano y del usuario del servicio en el diseño de programas y servicios, y en el diseño de los instrumentos para evaluarlos;
- mejorar la calidad en los servicios prestados por el sector público, lo cual incide directamente en los dos pilares de una política de desarrollo: el bienestar de la población y la competitividad del sector productivo;

- mejorar la coordinación entre organizaciones públicas que trabajan en los distintos niveles del aparato público;
- mejorar la productividad del sector público, legitimando a los ojos de los usuarios y ciudadanos la provisión gubernamental de bienes públicos.

En teoría, a través de estas consecuencias, un sistema de evaluación contribuye a democratizar la gestión y a ejercer un control más racional del gasto público, fortaleciendo así la capacidad del Estado para gobernar. En este sentido, la evaluación de la gestión pública contribuye a la democratización de la sociedad y del Estado, a la consolidación de procesos de desarrollo institucional, y por tanto, al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Si bien un buen sistema de evaluación no es suficiente para lograr todo esto, sí es necesario para que ello ocurra. Pero la evaluación de la gestión pública no es tarea fácil. Por un lado, muchos aspectos del accionar público son intangibles, simbólicos o puramente conceptuales, y por tanto, es difícil encontrar indicadores adecuados para medirlos. Por ejemplo, el sector público debe equilibrar múltiples objetivos (eficiencia, equidad, estabilidad, crecimiento, transparencia, democracia) e intermediar intereses de diversos actores que compiten por lograr éstos con recursos generalmente escasos. De manera que la evaluación tiene que ser suficientemente sensible al impacto que estas negociaciones pueden tener en los resultados de la gestión pública. Ello supone concebir sistemas de evaluación cuyas características técnicas no reduzcan o amenacen la integridad de su naturaleza política.

Si la naturaleza de la evaluación de la gestión en el sector público va más allá de su carácter puramente administrativo, entonces los modelos de evaluación de la gestión pública no pueden ser simplemente aplicaciones mecánicas de los modelos del sector privado. Aunque no se trata de “re-inventar la rueda”, es importante que las aplicaciones se realicen con una clara conciencia del contexto político, histórico-social y cultural.

Finalmente, la naturaleza misma de las actividades para implementar políticas públicas agrega una dimensión más a la complejidad de la evaluación de la gestión pública. En el sector público, el desempeño ocurre en varios niveles, que van desde el nivel personal (desempeño de los empleados) hasta el nivel de las políticas públicas de tipo nacional (desempeño de las políticas de gobierno), pasando por el nivel de los programas y las organizaciones. Estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Cómo hacer esto es, por sí mismo, un problema técnico y político de gran relevancia para la gestión pública.

¿Qué evaluar y a qué nivel hacerlo?: el objeto y los niveles de la evaluación

El estado del arte de la evaluación de la gestión pública sugiere que la evaluación debe orientarse principalmente a determinar si los resultados que se esperaban se han cumplido (Banco Mundial, 1996; Kettl, 2000). Esta orientación contrasta con otras que enfatizan, por ejemplo, la lógica de los procesos o de las teorías implícitas sobre intervención social. Los ejemplos presentados en la sección anterior sugieren que tanto el caso chileno como el colombiano se caracterizan por tener esta orientación.

En Colombia, el énfasis en los resultados está plasmado en el mismo nombre del sistema, SINERGIA. Además de tener un sentido metafórico, el término SINERGIA representa una abreviación al nombre asignado al sistema: Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública. Respondiendo a la pregunta de ¿Para qué se evalúa?, Silvia Escovar (1996), una de las primeras directoras de la unidad responsable de la creación del sistema, afirma categóricamente: “Sinergia ha sido concebido como una herramienta gerencial para el mejoramiento de la gestión pública. Esto implica acercar los resultados de las acciones de gobierno a lo pretendido en la planeación. Por lo tanto, la utilidad de la evaluación depende directamente de su contribución al logro de resultados de dichas acciones” (p. 14).

En Chile, Figueroa (1998) articula esta misma dirección cuando afirma que “ Los dos gobiernos de la Concertación se han orientado a medir y evaluar resultados, y su principal preocupación ha sido evaluar el impacto de las acciones del gobierno en la gente” (p. 209).

Por lo general, el objeto de la evaluación a nivel organizacional incluye medidas del desempeño en términos de por lo menos cuatro dimensiones de la gestión: economía (capacidad para movilizar recursos y costo/beneficio), eficiencia (costos considerando los productos), eficacia (cumplimiento de los objetivos) y calidad (la experiencia del servicio por parte del usuario). Estas son, efectivamente, las dimensiones de gestión que el sistema de medición implementado en las iniciativas de modernización chilenas se propone evaluar (Waisbluth, 1998). Para medir estas dimensiones de la gestión, las guías chilenas proponen crear indicadores a los objetivos formulados en cada dimensión, considerando por separado la gestión de procesos, de productos (o servicios) y de impactos (Dirección de Presupuesto, 1999). Se espera, así, que los sistemas de medición usados permitan determinar en qué medida los recursos, los procesos y las actividades realizadas, así como las estrategias implementadas para cumplir los objetivos propuestos, contribuyen de una manera concreta para avanzar en la misión de la agencia en cuestión.

Estos conceptos, derivados directamente de la metodología de la Planeación Estratégica, son aplicados de una manera bastante fidedigna, con las adaptaciones del caso, tanto en las técnicas de medición que proponen las guías chilenas para participar en las iniciativas de modernización, como en las guías colombianas para instruir a los funcionarios en la metodología necesaria para construir sus informes. Sin embargo, hay una diferencia entre los dos casos, y es que en Colombia, uno de los requisitos para la elaboración de planes con sus respectivos indicadores es demostrar de qué manera las metas y objetivos propuestos por cada organización se relacionan con el Plan de Desarrollo del gobierno. Esto agrega un nivel de complejidad al trabajo de los funcionarios de cada organización, pero a la vez, da mayor coherencia política a la información recogida a través del sistema.

Este énfasis en los macro procesos representa un esfuerzo por “empujar” la teoría de la gestión estratégica tradicional, ajustándola así a los requerimientos de la administración pública. Si la gestión pública moderna debe estar orientada a resultados más que a procedimientos, y si su evaluación debe reflejar esta orientación, ¿cómo abordar el problema de la gestión del desempeño cuando éste tiene implicaciones que van más allá de resultados medibles en términos financieros? Más aún, en el sector público, el desempeño de las organizaciones se relaciona con el nivel de las políticas públicas y los programas para implementarlas, que normalmente se desarrollan en varias organizaciones o cruzan varias jurisdicciones.

De allí la importancia de considerar varios niveles de la gestión en un sistema de evaluación. En el nivel más micro de la gestión, tenemos la evaluación del desempeño de los empleados que participan en una organización pública para cumplir su misión. Esta es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial denominada "gestión de recursos humanos". Un nivel intermedio de evaluación del desempeño (nivel meso) corresponde a la evaluación de las organizaciones públicas encargadas de proveer servicios o implementar aspectos concretos de los programas de gobierno. La evaluación del desempeño organizacional es una actividad que compete al ámbito de la función gerencial de la planeación estratégica. A un nivel macro está la evaluación del desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones, y un cuarto nivel, el más macro, se refiere a la evaluación del desempeño del gobierno como conjunto de instituciones comprometidas con una serie de políticas públicas que se han gestado democráticamente y por tanto representan un pacto con los ciudadanos.

Como dijimos antes, estos niveles son interdependientes, pero cada uno de ellos representa un ámbito particular cuya gestión puede ser objeto de evaluación. Para efectos de este trabajo, consideraremos los niveles tres y cuatro dentro de un mismo grupo. Estos dos niveles macro corresponden a actividades que competen a entidades supra-organizacionales, encargadas por ley o por

mandato ejecutivo de asegurarse del cumplimiento de los mandatos y el uso efectivo de los recursos públicos.

Cada uno de estos niveles tiene y requiere mediciones de distintos tipos y probablemente ciclos diferentes de evaluación. Por ejemplo, la evaluación de las políticas públicas requiere un horizonte más amplio que la evaluación de los objetivos de cada organización y que las evaluaciones del personal en cada una de ellas. Pero a la vez, estos niveles, más que independientes, son interdependientes.

Si se quiere hablar de un sistema, se tiene que hablar necesariamente de las interconexiones y, sobre todo, de la articulación de estos niveles. Por ejemplo, la evaluación del desempeño de un funcionario (nivel micro) tiene que estar referida a la manera como sus acciones posibilitan el cumplimiento de la misión organizacional (nivel meso); y la evaluación de la organización tiene que estar referida a la manera como ésta posibilita acciones del gobierno para implementar las políticas públicas (nivel macro). De esta manera, los niveles más macro de la evaluación pueden utilizar información de los niveles inferiores, e igualmente, los sistemas de los niveles inferiores pueden ser ajustados y desarrollados con la información que se recibe de los niveles superiores.

Este fue, en efecto, el espíritu que guió el desarrollo del sistema nacional de evaluación colombiano, SINERGIA. Durante su gestación, la pregunta crítica fue cómo articular los diversos niveles, y más importante aun, cómo asegurar que los usuarios del sistema pudieran establecer comparaciones válidas entre organizaciones tan diversas como el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Educación, por ejemplo. Como respuesta, se crearon los Planes Indicativos, instrumentos que deberían ser elaborados por cada entidad y presentados al DNP para efectos del análisis, comparación y publicación de la información presentada en ellos. El DNP utilizaría también la información como base para la toma de decisiones de ajuste de las políticas públicas y asignación de los rubros del presupuesto (Ospina, 1997).

El sistema funcionaría de la siguiente manera. Con el Plan Indicativo, las agencias establecerían metas y objetivos para los cuatro años correspondientes a cada período presidencial. Estas metas se formularían en relación con su misión, pero también con referencia al Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el gobierno para el mismo período. Los planes indicativos, por tanto, partirían de las políticas de desarrollo nacional y especificarían los productos e impactos, las actividades para alcanzarlos y los indicadores con los cuales cada organización se comprometía a evaluar su desempeño. Sus contenidos serían especificados conjuntamente por miembros de cada entidad con el apoyo de miembros de las unidades especializadas en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cada Plan Indicativo se actualizaría anualmente con base en auto-evaluaciones internas entregadas al ministerio correspondiente, y éste a su vez las entregaría al Departamento Nacional de Planeación. Además, el Departamento conduciría cinco o seis evaluaciones ex-post en algunas organizaciones y programas seleccionados estratégicamente. El DNP produciría un informe anual para el Congreso con un resumen de todas las evaluaciones y con un análisis del progreso alcanzado para el cumplimiento del Plan Nacional. Produciría además un documento estratégico con los resultados de las evaluaciones y propondría los ajustes necesarios a nivel de programas y políticas.

De ser aprobado por el Congreso, éste se convertiría en el documento orientador del trabajo para todas las entidades. Esta información, junto con el borrador de los planes indicativos para el año siguiente, servirían como base para asignar el gasto público y los rubros presupuestales correspondientes. La información permitiría, además, identificar necesidades de desarrollo institucional y ajustar la formulación estratégica de las políticas públicas. En teoría, se esperaba también que las auto-evaluaciones y el documento del DNP servirían como fuentes de aprendizaje y mejoramiento al interior de cada entidad (Banco Mundial, 1997).

Por la localización institucional de los funcionarios que lo crearon y por el mandato que lo inspiró, el diseño de SINERGIA refleja un énfasis en el nivel más macro de la evaluación, el nivel de los programas y políticas de gobierno. En este sentido, el sistema surge como una política de arriba

hacia abajo, donde la lógica es impuesta desde la Planeación Nacional hacia las organizaciones y funcionarios. Es posible que esto explique en parte la falta de atención a los sistemas de evaluación del desempeño de los empleados y a cómo éstos se articularían a los niveles meso y macro del sistema. En efecto, el sistema como tal no contempla el nivel individual del desempeño, dejando a otras entidades la tarea de abordar el problema de la evaluación de los empleados, el problema de los incentivos asociados a ésta, y otros aspectos de la gestión de los recursos humanos.

Esto representa una debilidad del sistema colombiano. Incluso aceptando la idea de una división del trabajo entre varias organizaciones públicas para evaluar los distintos niveles del desempeño, el problema se evidencia en la ausencia de un mecanismo para asegurar la coordinación entre estas instancias. En este sentido, el sistema está integrado verticalmente solamente hacia arriba (al articular el problema del desempeño organizacional con el de las políticas públicas), pero carece de un grado importante de integración hacia abajo (ignorando el nivel micro de la evaluación del personal). Más aún, carece también de coherencia “horizontal” por no estar bien articulado con las otras entidades encargadas de regular la evaluación del desempeño individual.

En el caso chileno, aunque la evaluación también se concibe en referencia a la modernización como política de gobierno, la atención hacia el problema de la medición de los resultados de la gestión parece haberse puesto desde un comienzo en los niveles micro y meso, o sea en la evaluación del desempeño individual y organizacional. Por ejemplo, Figueroa (1998) ofrece la siguiente definición de la evaluación del desempeño: “Cuando hablamos de evaluación del desempeño nos referimos al conjunto de mecanismos o elementos que permiten definir el grado en que las personas contribuyen al logro de los estándares u objetivos de una institución” (p. 209).

Este énfasis en el nivel de las personas y las organizaciones se ve reflejado en la manera como el sistema de medición de la gestión pública en Chile está jalonado por la agenda de mejorar la administración pública (como parte del esfuerzo de modernización), más que por la agenda para evaluar las políticas de gobierno. En contraste con Colombia, en su primera etapa al sistema chileno parece hacerle falta una mayor integración vertical hacia arriba, mientras que su fortaleza está en la integración hacia abajo.

Por ejemplo, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son compromisos institucionales para que un servicio público genere un esfuerzo por aumentar cualitativa o cuantitativamente “respecto de los resultados históricos o [para] innovar hacia nuevos logros” (Dirección de Presupuesto, 1999: 1). Los PMG están basados en un sofisticado sistema de medición de indicadores para documentar el cumplimiento de los compromisos. Este sistema se consolidó a partir de un proceso de negociación con la asociación de empleados públicos, para articular las estrategias de evaluación del desempeño individual con las del desempeño organizacional (Dirección de Presupuesto, 1999). El proceso culminó con la creación de una ley que manda establecer incentivos para los funcionarios de los servicios que demuestren el cumplimiento de los objetivos contenidos en su Programa de Mejoramiento.

En Chile, el énfasis en la evaluación se desarrolló incrementalmente alrededor de proyectos piloto de indicadores de gestión implementados en algunas instituciones seleccionadas (Plan General). Los proyectos iniciales eran parte de un esfuerzo “modernizador” para aplicar la metodología de la planeación estratégica al sector público. El proceso de implementación fue gradual. Inicialmente se impulsó a partir de los convenios de desempeño, que eran voluntarios. Más adelante se desarrolló la iniciativa de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, PMG, a través de la cual sus gestores esperaban eventualmente poder comparar el desempeño de las distintas agencias. En este sentido, en Chile existe un sistema de medición de la gestión que genera información para su mejoramiento, pero no existe un sistema nacional de evaluación, como en el caso de Colombia.

Efectivamente, en el caso de Chile el énfasis en la evaluación parece surgir para apoyar un conjunto de iniciativas que son parte de la agenda de modernización de la gestión pública, más que de

una agenda o mandato independiente para evaluar la gestión. Esta es una distinción sutil pero importante. El sistema de medición chileno es una herramienta más en la agenda de modernización, definida esta agenda como un “conjunto de instrumentos de gestión y evaluación orientados a un proceso continuo de perfeccionamiento de la gestión de las instituciones públicas” (Dirección de Presupuesto, 1999: 1).

Esta agenda consta de diversas estrategias en el ámbito ministerial, interministerial y de los servicios públicos, y busca desarrollar cinco líneas de acción, de las cuales solamente una enfatiza en los resultados (las otras son: la orientación al usuario, la visión estratégica, la participación de los funcionarios y la desconcentración de los ministerios y servicios). Las principales estrategias de la agenda modernizadora incluyen los Convenios de Desempeño, los Compromisos de Modernización, y más recientemente, los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Por ejemplo, los Compromisos de Modernización entre cada servicio público y el Presidente de la República, creados para promover iniciativas modernizadoras en las entidades públicas, utilizan indicadores de gestión para determinar su cumplimiento y para generar balances de gestión, en teoría comparables entre sí. Los indicadores y los balances de gestión representan el componente de evaluación del esfuerzo modernizador.

Solamente con los PMGs el proceso de evaluación de la gestión en Chile empieza a adquirir carácter más integral e intenta convertirse en un esbozo de sistema de evaluación, sin lograrlo del todo. Ciertamente los PMGs introducen el tema de la evaluación al discurso legislativo, a partir de la aprobación en el Congreso de los incentivos para los funcionarios. Además, estos programas promueven un mayor nivel de articulación con los niveles macro del desempeño, porque involucran en el proceso tanto a las agencias como a los ministerios al cual pertenecen y al gobierno central. La guía desarrollada para presentar un PMG describe el proceso de la siguiente manera: “Una vez planteada la misión, identificados los productos/usuarios, definidos los objetivos estratégicos (de mediano y largo plazo), formulados los objetivos de gestión, priorizados (como expresión anual del logro), determinados los indicadores, el Jefe de Servicio se compromete formalmente ante el Ministro del ramo a un mejoramiento del desempeño institucional; el Ministro, por su parte, asume un compromiso sectorial ante las autoridades centrales” (p. 18).

Más aún, el compromiso entre el Ministro y el gobierno central se formaliza a través de un decreto. Pero la articulación entre los niveles micro y meso con el nivel macro se concibe como algo implícito, que ocurre automáticamente como el resultado de la sumatoria de los esfuerzos de modernización. Esto representa una debilidad del sistema chileno. Por ejemplo, la guía incluye en las instrucciones la siguiente sugerencia: “Con el objetivo de agilizar el proceso de tramitación de los decretos, se sugiere elaborar un decreto por cada Ministerio que contenga los programas de mejoramiento de los servicios relacionados o dependientes” (p. 19). Pero nótese que la razón que se da no tiene que ver con la integración ni horizontal ni vertical, sino con la necesidad pragmática de tener menos tramitación. Este pragmatismo es característico de la propuesta de evaluación de la gestión en el caso chileno y puede tener consecuencias negativas en el largo plazo.

A diferencia del caso colombiano, en Chile parece haberse dado un proceso que empezó de abajo hacia arriba en lo que se refiere a la preocupación con los niveles de la evaluación del desempeño. Inicialmente, los esfuerzos de evaluación se promueven al interior de cada organización y sólo más tarde empiezan a buscarse maneras para ubicar cada proceso dentro de un ámbito común. En efecto, según documentos oficiales, el gobierno chileno se encuentra actualmente involucrado en un proceso para buscar mecanismos que permitan integrar las metodologías e instrumentos de evaluación del desempeño que se usan en cada entidad, y para unificar en un sistema integrado lo que se hace en cada organización, puesto que hasta el momento ha sido difícil establecer comparaciones.

¿Cómo asegurar el uso de la información?: de la medición a la gestión del desempeño

La existencia de un sistema -bien sea de medición o de evaluación - por sí solo no garantiza el mejoramiento de la gestión pública, ni mucho menos su contribución para fortalecer la democracia. La viabilidad del sistema para promover una cultura orientada a resultados y para ayudar a fortalecer las instituciones públicas depende en gran parte del uso que se le dé a la información generada.

Expertos en evaluación de programas públicos hacen una distinción entre los términos “medición del desempeño” y “gestión del desempeño” (Rist, 1990; Smith and Barnes, 1998). El primer concepto se refiere a la creación de un sistema de indicadores y herramientas que permiten medir el rendimiento de un individuo, organización o programa. El segundo se refiere al uso de la información generada por este sistema de indicadores para aprender y tomar decisiones a un nivel más estratégico. La gestión del desempeño está directamente relacionada con la idea de la misión organizacional y ayuda a determinar qué áreas necesitan mejorar para su cumplimiento; mientras que la medición del desempeño es el instrumento técnico para lograr ese objetivo.

La diferencia entre medición y gestión del desempeño radica en el aprendizaje generado cuando los indicadores del desempeño se utilizan de una manera coherente y sistemática para tomar decisiones con respecto al individuo, organización o programa del cual se ha obtenido la información. Aunque existen muchos sistemas de medición, pocos se convierten en herramientas de gestión, porque la medición no produce automáticamente mejores resultados (Smith y Barnes, 1998).

Por ejemplo, a pesar de que la metodología para crear indicadores de gestión lleva ya más de cincuenta años de experimentación en los Estados Unidos, el uso de la información sigue siendo el punto débil de esta tecnología gerencial. En efecto, cuatro años después de implementar la legislación que en 1993 exigió a las agencias federales producir un plan estratégico, metas anuales de desempeño e indicadores para demostrar progreso, la Oficina de Evaluación de este gobierno concluye en 1997 que la información no es usada para tomar decisiones en los programas pertinentes. Situaciones similares se han documentado a nivel de varios estados y municipalidades estadounidenses (Caiden y Caiden, 1997).

¿Cómo motivar a los gerentes y empleados para que usen la información? ¿Qué tipo de incentivos es necesario crear para que la evaluación no se convierta en un simple ejercicio burocrático sino que, por el contrario, cumpla su papel administrativo y político dentro de una agenda más amplia? El problema no es solamente de tipo técnico sino también humano y político.

Algunos elementos de la información recogida en Chile y Colombia sugieren la importancia de estas preguntas. Por ejemplo, una característica distintiva del caso chileno es el éxito de los convenios personalizados para motivar los procesos de mejoramiento y para institucionalizar la evaluación de la gestión como una herramienta gerencial. Esta característica refleja una clara influencia de la filosofía de la Nueva Gestión Pública pero adaptada a las idiosincrasias de la región. El énfasis en la filosofía de los contratos o acuerdos que incentivan directamente al gerente combina algo del estilo de Nueva Zelanda - al considerar a los gerentes como “agentes” y el gobierno como “principal” , pero sin formalizar esta relación sino dejándola como un contrato moral - y algo del estilo pragmático estadounidense, con su fuerte tradición de gestión del desempeño y la aplicación formal de técnicas de medición del mismo. La aplicación de estrategias con esta lógica se entiende en parte por la fuerte tradición de estabilidad institucional y de respeto a las instituciones políticas que han caracterizado a Chile a lo largo de su historia.

En Colombia también trataron de implementar los Acuerdos de Eficiencia, que representaban compromisos políticos formales de cada Ministro con el Presidente. Estos se propusieron como acuerdos sustentados con metas y objetivos concretos (formulados en los planes indicativos), que buscaban articular formalmente el compromiso del ministerio para contribuir al cumplimiento del Plan de Desarrollo. Se esperaba así dar mayor importancia a los planes indicativos y hacer que la alta

directiva de cada organización se involucrara personalmente en el proceso de evaluación, promoviendo de esta manera una cultura gerencial orientada a los resultados.

Sin embargo, las circunstancias políticas de creciente ingobernabilidad que caracterizaron la coyuntura bajo la cual se empujó la idea de los Acuerdos impidieron que estos se institucionalizaran. En un contexto de alta turbulencia política, los planes indicativos, que eran el pilar del sistema de medición utilizado por Sinergia, se volvieron elementos amenazantes para la alta gerencia, y quedaron relegados a una actividad burocrática, poco o escasamente articulados a la visión del ministro y su equipo de trabajo (Ospina, 1997). La coherencia teórica del modelo propuesto desde Planeación Nacional no representó un incentivo poderoso para los ministros, quienes tenían problemas más inmediatos que resolver, particularmente dada la incertidumbre y poca legitimidad del ejecutivo para gobernar en ese momento².

Estas observaciones sugieren que para que los sistemas de medición se conviertan en sistemas de gestión, además de indicadores y mediciones técnicamente elaboradas, se necesitan mecanismos organizacionales e incentivos institucionales que comprometan personalmente a los empleados y gerentes en agendas que vayan más allá de las fronteras de cada organización. En parte, el desafío está en generar una dinámica que motive a los líderes de una organización pública a demandar y usar información de una manera explícita y sistemática para tomar decisiones que son parte de una agenda no sólo gerencial sino política.

El problema del uso de la información apunta nuevamente a la articulación de los niveles micro, meso y macro como elemento crítico de un sistema de evaluación que busque ser más que una herramienta técnica. El uso de la información representa el elemento más político de la evaluación de la gestión pública. Los casos de Chile y Colombia son muy jóvenes y se necesita más investigación de campo para aprender de ellos. Dos ejemplos documentados en los Estados Unidos ilustran algunos aspectos de esta dinámica que vale la pena resaltar.

El caso del Departamento de Policía en la ciudad de Nueva York es ilustrativo de la importancia de los mecanismos organizacionales para promover el uso colectivo de la información y las consecuencias que ello conlleva para el mejoramiento de la gestión. El proceso empezó con la modernización del sistema de computadores para recoger información y con la creación de un sistema de indicadores de gestión para que los comandantes de los precintos demostraran el progreso de su trabajo. Sin embargo, a pesar de la energía invertida en la recolección de los datos, nadie los utilizaba (Smith, 1997).

Esto cambió cuando los comandantes de los precintos fueron “invitados” a rendir cuentas sobre el progreso de su jurisdicción, llevando los datos a una reunión de alto mando en la oficina central de la policía, presidida por el Comisionado. Utilizando grandes pantallas que todos podían leer, el grupo empezó a monitorear el progreso con tablas y gráficos que mostraban de una manera comparativa el desempeño de cada precinto.

Con la transferencia de la rendición de cuentas del Comisionado a los comandantes de cada precinto sobre el resultado de la gestión, la información pronto empezó a fluir en ambas direcciones (Smith y Barnes, 1998). Los comandantes empezaron a exigirle a sus subalternos mejores datos, quienes a su vez pusieron presión hacia abajo hasta influenciar los niveles más bajos de la pirámide, o sea a los policías en la calle. Todos empezaron a usar los datos para analizar tendencias significativas en relación con la actividad criminal y la actividad policial en su zona. Empezaron también a buscar soluciones a los problemas identificados, ubicando éstos dentro del plan estratégico propuesto desde la administración central.

Pronto las reuniones en la oficina central se convirtieron en oportunidades para intercambiar ideas, problemas y soluciones que empezaron a ser usadas por todos. El mayor flujo de información horizontal redundó en una mejor coordinación interdepartamental, y con el tiempo, la reunión se convirtió en una instancia para tomar decisiones estratégicas a nivel ejecutivo. Esta dinámica generó

una nueva manera de entender la misión y las tareas críticas de la organización, con el desarrollo de estrategias integradas y con un mayor nivel de coordinación del trabajo (Smith, 1997).

El crimen en Nueva York se ha reducido considerablemente en los últimos años, y la policía atribuye esto, en parte, al nuevo uso de la información para la toma de decisiones estratégicas. Existen debates sobre la validez de este argumento, dado que la reducción del crimen es un fenómeno nacional, y no se han realizado evaluaciones sistemáticas del impacto de la iniciativa descrita. Se necesita más investigación empírica para determinar la contribución de estos procesos al mejoramiento de la gestión pública (Caiden y Caiden, 1997). Pero a primera vista, la evidencia sugiere que un enfoque de gestión por resultados, con un compromiso formal por parte de los gerentes, con incentivos y mecanismos organizacionales dirigidos a mostrar su utilidad, y con una visión orientada a solucionar problemas para mejorar los servicios, puede tener implicaciones directas en el mejoramiento de la gestión pública. Además, la evaluación juega un papel clave en el éxito de este proceso.

Si el caso de la Policía de Nueva York enfatiza la función técnica del uso de la información para mejorar la gestión y volverla más estratégica, el siguiente caso enfatiza la función política del uso de la información al ilustrar un proceso de concertación que involucró a la ciudadanía en la evaluación de la gestión.

El caso se refiere al trabajo realizado en el área de la provisión de servicios sociales en el estado de Vermont, en los Estados Unidos (Hogan, 1999a). En este estado se han creado una serie de colaborativos a través de los cuales fundaciones, agencias públicas y ONGs desarrollan conjuntamente una visión común sobre el bienestar social de la población. Los miembros de estas organizaciones se han comprometido a usar esta visión como referencia para su trabajo. De ella se derivan indicadores concretos que representan mediciones del impacto del trabajo y están referidos no solamente a la misión formulada para el área social en el estado en su conjunto, sino además a la misión de cada organización que se compromete a trabajar por ellos. Este estilo de trabajo también ha generado integración horizontal, ya que algunas agencias públicas se han unido en alianzas estratégicas para establecer metas y objetivos comunes en relación con el avance de indicadores selectos relacionados con alguno de los aspectos de la visión (Hogan, 1999).

Esta visión fue formulada a través de un proceso de concertación liderado por el equipo de alta gerencia de la Agencia de Servicios Humanos y del Departamento de Educación, en el cual participaron los diferentes actores interesados, incluyendo miembros de la comunidad. Del proceso surgió una lista que guía la acción de los empleados y gerentes de cada organización. La lista presenta los resultados esperados si la acción concertada de todos pudiera hacer realidad esta visión. Estos resultados se formularon como proposiciones que describen el impacto que debería tener el trabajo conjunto de las organizaciones en el bienestar de las poblaciones “vulnerables” de Vermont. De acuerdo con esta visión, se aspira que algún día en el estado de Vermont sea posible decir que: las familias, los jóvenes y los individuos participan y contribuyen a la toma de decisiones y actividades públicas en su comunidad; las mujeres embarazadas y sus bebés recién nacidos prosperan; los infantes y los niños crecen sanos; los niños están preparados para ir a la escuela; los niños tienen éxito en la escuela; los niños viven en familias estables, las cuales cuentan con suficiente apoyo; los jóvenes escogen comportamientos sanos; los jóvenes realizan una transición exitosa hacia la adultez; los ancianos y las personas minusválidas viven con dignidad e independencia en los lugares que ellos prefieren; y las familias y los individuos viven en comunidades seguras y se sienten apoyados por éstas (Hogan, 1999a).

El esfuerzo se considera exitoso porque los indicadores de estos impactos parecen mostrar una tendencia positiva en la dirección esperada en los últimos cinco años. Por ejemplo, en relación con el impacto # 3, los indicadores sobre abuso y negligencia infantil muestran una reducción del 33% desde 1992, y el indicador del porcentaje de niños de dos años que están totalmente vacunados creció en un 17% entre 1994 y 1995 (Hogan, 1999a).

Lo interesante de este modelo es que cada organización y cada colaborativo de organizaciones desarrolla sus propias estrategias, metas y objetivos para lograr estos resultados, pero todos se comprometen a trabajar por ellos. La evaluación del desempeño organizacional se realiza en cada organización de manera independiente, pero a la vez, el estado realiza una evaluación que busca documentar el progreso del trabajo conjunto. En efecto, el estado publica cada año un Informe de Bienestar, con 51 indicadores distribuidos entre los impactos esperados, con análisis de los datos y con comparaciones frente a las tendencias nacionales. Al mismo tiempo, se publican también Perfiles de la Comunidad, en donde la comparación se hace en relación con las tendencias del estado.

Este ejemplo sugiere entonces que es crítico formular muy explícitamente una visión de lo que los funcionarios y otras personas involucradas en la prestación de los servicios sociales se atreven a soñar. A partir de ella se crean objetivos e indicadores más concretos y de carácter intermedio para medir los impactos deseados. Así, el éxito se evalúa en la medida en que las metas y objetivos alcanzados ayuden a acercar la realidad a la visión formulada. Los indicadores de impacto, por su parte, que requieren un horizonte de medición más largo, sirven como estándares para generar aprendizaje en relación con los esfuerzos realizados en el mediano plazo, en el nivel macro de la gestión.

Los esfuerzos descritos se han realizado en jurisdicciones muy particulares (Nueva York representa una ciudad *sui generis*, y Vermont, un estado pequeño). Qué tan factible es extrapolar estas ideas para transplantarlas a otros contextos es una pregunta que está fuera del alcance de este trabajo. Pero su descripción sirve para ilustrar lo que significa organizar una agencia pública o un conjunto de ellas alrededor de una cultura de gestión orientada a resultados, y el papel que los sistemas de medición y evaluación cumplen en el proceso de mejoramiento continuo y aprendizaje que se genera con el uso de la información en todos los niveles, micro, meso y macro.

Conclusiones

En este trabajo he presentado una conceptualización del fenómeno de la evaluación de la gestión pública alrededor de tres preguntas clave - ¿para qué evaluar, qué evaluar y cómo asegurar el uso apropiado de la información? -, analizando aspectos selectos de esfuerzos de promoción de una gestión orientada a resultados en dos países latinoamericanos. Ello permitió clarificar el alcance del término “evaluación de la gestión pública” en Chile y Colombia, y reflexionar sobre su importancia en la gestión pública latinoamericana, resaltando algunos dilemas y oportunidades en la implementación de esta práctica como herramienta de modernización del Estado y consolidación de la democracia.

Es posible sacar algunas conclusiones tentativas de este ejercicio, a partir de la comparación entre los casos empíricos y de las reflexiones generadas con base en su discusión. Desde el punto de vista de la Administración Pública como disciplina, la evaluación de los resultados de la gestión pública se puede abordar desde tres niveles analíticos diferentes: un enfoque macro, que considera el desempeño del gobierno en la implementación de sus políticas públicas; un nivel meso, que considera el desempeño de las organizaciones públicas; y un nivel micro, que considera la contribución producida por el desempeño de los empleados al cumplimiento de la misión.

Un **sistema** de evaluación de la gestión pública supone un diseño institucional que produzca los incentivos necesarios para que sus usuarios vean la necesidad de acceder a la información de los tres niveles y de establecer conexiones entre éstos, creándose así una coherencia en las prácticas de los distintos niveles de la administración pública. Si el esfuerzo de evaluación se limita a generar indicadores de gestión en los niveles micro y meso de la acción, es posible hablar de un sistema de medición de la gestión que genera aprendizajes para mejorar las prácticas administrativas, mas no necesariamente para mejorar la calidad de las políticas públicas. Por otro lado, un sistema que se limite a generar indicadores en los niveles meso y macro, descuidando su articulación con el nivel micro de la acción gerencial, corre el peligro de perder legitimidad frente a quienes deberán implementarlo en la práctica, los gerentes y empleados.

En relación con las conclusiones empíricas, aunque no se ha buscado evaluar la validez de estos dos esfuerzos, ni de determinar si alguno de ellos es mejor que el otro, es claro que ambos representan esfuerzos muy valiosos para el desarrollo de la agenda de la modernización del Estado. Ambos proporcionan excelentes lecciones para avanzar esta agenda en la región. La comparación permite ilustrar los desafíos para crear sistemas de medición y evaluación modernos y viables en el contexto público. Además, los dos casos presentados en este trabajo sugieren que el diseño e implementación de esfuerzos sistemáticos de evaluación de la gestión pública tienen su propia dinámica en cada contexto nacional. En efecto, estos esfuerzos tienen diferencias importantes, tanto en su naturaleza como en su estructura y en los términos del proceso de implementación.

En Colombia, un mandato constitucional es el punto de partida para organizar un sistema de alcance nacional; una entidad técnica altamente especializada e independiente del Presidente asume el liderazgo y diseña un sistema de evaluación flexible pero, en teoría, unificado para todas las entidades. Una vez elaborado el sistema, se empiezan a desarrollar planes piloto con entidades de algunos ministerios para ajustar el modelo a la realidad y para comenzar a “venderlo”. Sin embargo, en la práctica, a pesar de ser un mandato legal y a pesar de la excelencia del modelo en el papel, no se crearon los mecanismos formales ni existían los incentivos políticos para garantizar el uso del Plan Indicativo en las entidades, ni se dieron tampoco las condiciones para involucrar seriamente en el proceso a la alta gerencia de las entidades ni a los ministros de cada ramo.

En contraste, en Chile el ejecutivo crea un conjunto de indicadores de gestión insertados dentro de una estrategia articulada de modernización. En este país, el mandato legal se da después de la experimentación inicial, utilizando un proceso voluntario incentivado por acuerdos y convenios que involucran a la alta gerencia de cada entidad de una manera personal; una organización técnica también ayuda a jalonar el proceso (una oficina del Ministerio de Hacienda), pero con el liderazgo de una entidad muy cercana al Presidente, que además incorpora en su estructura de gobierno a todos los ministros (el Comité Inter-ministerial). En Chile, además, el proceso de integración solamente ocurre después de que el sistema parece funcionar en la práctica en cada organización que voluntariamente se ha acogido a las iniciativas, y este orden del proceso genera nuevos desafíos para su implementación. Finalmente, en el caso chileno, el esfuerzo incluye esquemas de bonificaciones por desempeño institucional, las cuales están totalmente ausentes en el caso colombiano.

El contraste entre los dos casos es muy interesante en términos del tipo de sistema que resultó a partir de cada proceso. En ambos casos es posible encontrar una fuerte influencia de los principios filosóficos y teóricos de la Nueva Gestión Pública, pero con resultados bastante disímiles. En Colombia emerge un sistema nacional de evaluación que tiene una gran coherencia y sofisticación teórica, como producto de un esfuerzo de conceptualización prolongado y liderado por un equipo multidisciplinario de expertos ubicados en una entidad técnica. Esto produce dos características que vale la pena resaltar como fortalezas potenciales del sistema: una es la excelente articulación entre los niveles meso de gestión y los niveles macro de las políticas públicas; la otra es la capacidad del sistema para establecer comparaciones entre los resultados de entidades cuya naturaleza es muy diferente.

En teoría, el diseño del sistema es impecable. Pero a la vez el sistema ha tenido problemas de implementación, que algunos relacionan precisamente con su grado de sofisticación y con la falta de atención a la articulación entre los niveles meso y micro de la gestión. Otro factor importante es la coyuntura política dentro de la cual se creó e implementó el sistema (Ospina, 1997). Este entorno, caracterizado por un alto nivel de ingobernabilidad e incertidumbre, hizo que la alta gerencia no se atreviera a asumir riesgos, dado que su atención estaba dirigida a otras prioridades ajenas a la evaluación de la gestión, que de por sí es un fenómeno amenazante (Kettl, 2000).

En contraste, en Chile el esfuerzo se basó en una aplicación pragmática de las técnicas de administración privada aplicadas al sector público con miras a modernizar sus instituciones, y en un proceso de conceptualización rápido y sin gran elaboración teórica más allá de la relacionada con los

principios generales de la gestión. El resultado es un sistema de medición articulado a un programa de modernización. No es un sistema nacional de evaluación porque aún carece de herramientas que permitan establecer comparaciones precisas entre el desempeño de las distintas entidades y porque no está referido directamente al problema del desempeño de las políticas públicas. Por lo menos no todavía. En el caso de Chile, la evaluación busca mejorar las organizaciones públicas y el desempeño de sus empleados, o sea la administración pública, independientemente de los contenidos de los programas de gobierno. El gran desafío en el caso chileno estará en la etapa que sigue, cuando el esfuerzo de integración y unificación de las estrategias y herramientas de evaluación empiece a generar resistencias en las organizaciones que hasta ahora han operado independientemente, y cuando se establezcan las bases para que el sistema de medición se convierta en un sistema de evaluación de naturaleza nacional.

Por otro lado, la fortaleza del esfuerzo chileno radica en una clara articulación entre los niveles de desempeño organizacional y los niveles de desempeño del personal, puesto que ella ha permitido generar aprendizaje individual y organizacional reflejado en la rápida modernización de los sistemas administrativos de sus organizaciones públicas. Además, el proceso de implementación ha sido ágil, el grado de aceptación del sistema por parte de los empleados públicos parece ser alto, y el esfuerzo cuenta con un buen nivel de compromiso de la alta gerencia. Esto se explica en parte por las condiciones estables de gobernabilidad y en parte por los incentivos simbólicos y materiales que motivan a los empleados y gerentes a participar en los acuerdos organizados para cada estrategia de modernización.

Pero a pesar de las fortalezas de los dos esfuerzos, no sabemos aún si en realidad ellos van a promover, como sus gestores aspiran, una gestión pública orientada a resultados, con el consecuente mejoramiento sistemático de la gestión pública, de los servicios y bienes que ella produce, y de las políticas públicas bajo las cuales opera. La evidencia parece sugerir que, a pesar de las limitaciones y obstáculos en su implementación, hay razones para ser optimistas. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, es tal vez demasiado pronto para emitir juicios al respecto. Lo que sí queda claro es que a medida que estos dos esfuerzos siguen desarrollándose en la práctica, sería conveniente contar con un proceso de investigación empírica que permita recoger lecciones útiles para otros países y aumentar nuestros conocimientos sobre la naturaleza de la gestión pública como herramienta de modernización en América Latina.

Efectivamente, este aprendizaje es importante porque la estrategia de cada país para responder a las exigencias generadas a partir de los procesos de reforma del Estado tiene importantes implicaciones para la consolidación de sus estructuras democráticas, y por tanto, afecta la capacidad de gobernar de sus dirigentes. En este sentido, el fracaso o el éxito de los esfuerzos de evaluación de la gestión pública como un componente crítico del proceso de modernización, está directamente relacionado con los problemas de legitimidad y gobernabilidad en los estados latinoamericanos. Si esto es cierto, entonces el diseño e implementación de sistemas de medición y evaluación deben ser concebidos como parte de una amplia estrategia de gestión pública con importantes visos políticos y democráticos. Aspiraciones relacionadas con esta actividad en el contexto público son: la rendición de cuentas (en inglés, “*accountability*”); la calidad del servicio; la equidad en su prestación; la productividad, eficiencia y efectividad de las organizaciones; la transparencia de la gestión y el control del gasto público. Vista desde esta perspectiva, la evaluación de la gestión no es solamente un problema técnico o gerencial de interés exclusivo para profesionales de la gestión. La evaluación es además un asunto político que concierne tanto a gobernantes como a gobernados.

Notas

¹ No hay duda que estos cambios a su vez han sido influenciados por la nueva filosofía de la gestión, pero también es claro que los profundos cambios que experimenta la región tienen también en parte un origen endógeno.

² La coyuntura se refiere al gobierno del Presidente Samper, quien fue acusado de utilizar dineros del narcotráfico para su campaña y, por tanto, pasó gran parte de su administración en actitud defensiva más que ofensiva.

Bibliografía

- ABITBOL, Pablo (sin fecha, circa 1994) “La Evaluación como parte integral de la gestión pública en Colombia”. Documento de trabajo de la División Especial de Evaluación, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, Colombia.
- BRESSER PEREIRA, Luiz (1997) “State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms” Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Venezuela, Octubre, 1997.
- BRYSON, John M. (1988) Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- CABRERO M., Enrique (1995) Del Administrador al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- CAIDEN, Gerald E. and CAIDEN, Naomi J. (sin fecha, circa 1997) “Approaches and Guidelines for Monitoring, Measuring and Evaluating Performance in Public Sector Programs”, presentado en la Conferencia sobre Modernización del Estado organizada por Development Alternatives, Inc, Washington DC.
- CAMPBELL, Tim (1997) Innovations and Risk Taking, The Engine of Reform in Local Government in Latin America and the Caribbean. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- CEPAL (1998) El Pacto Fiscal: Fortalezas, debilidades, desafíos. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.
- CIMGP (Comité Interministerial de Modernización para la Gestión Pública) (1996) Guías para la Planificación Estratégica en los Servicios Públicos. Internet:
CIMGPa: <http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikorgpag2.html>
CIMGPb: <http://www.modernizacion.cl/cedoc/guias.indikorgpag1.html>
- CLAD (1998) “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Dirección de Presupuesto (1999) Guía Metodológica para la Formulación de Programas de Mejoramiento de la Gestión. PMG Ley 19.553. Santiago de Chile, Comité Técnico, Programa de Mejoramiento de la Gestión, SUBDERE-SEGPRES-DIPRES.
- ESCOVAR, Silvia (1996) “Evaluación de la Gestión Pública en Colombia”. En: Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados, DNP, Lito Camargo, Ltda., Sta. Fé de Bogotá, pp. 13-24.
- FIGUEROA, Ramón (1998) “Evaluación del Desempeño en Chile”. En: Gestión para el Cambio. CIMGP, Dolmen Ediciones, Chile, pp. 209-212.
- GANDOUR, Miguel (1996) “La Evaluación de Resultados en el Contexto de un Proceso de Democratización”. En: Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados, DNP, Lito Camargo, Ltda., Sta. Fé de Bogotá, pp. 25-30 .
- HOGAN, Cornelius D. (1999) “Mobilizing Communities: Data Strategies that Contribute to Better Outcomes for People,” presented at 21st Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, New York City.
- _____ (1999a) Vermont Communities: Using Results to Strengthen Services for Families and Children. Agency of Human Services, Vermont.
- HOLLOWAY, J.; LEWIS J. and MALLORY, G. (1995) Performance Measurement and Evaluation, Sage Publications, London.

- KETTL, Donald F. (1997) "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". Journal of Policy Analysis and Management 16:3, Summer. pp. 446-462.
- _____ (2000) The Global Public Management Revolution. Washington, Brookings Institution Press.
- LYNN, Lawrence (1998) "Requiring Bureaucracies to Perform: What Have we Learned from the US Government Performance and Results Act?" Working Paper Series: 98-3. The Harris School, University of Chicago.
- Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia (1997) Por un Estado al Servicio de la Gente. Programa de Modernización de la Gestión Pública. Chile: Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
- NAIM, M. (1995) Latin American's Journey To the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy, California, ICS Press.
- OSPINA, Sonia (1999a) "Las Múltiples Dimensiones de la Innovación en el Contexto Latinoamericano". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, México, Octubre, 1999.
- _____ (1999b) "¿Nueva Gestión Pública en América Latina?". Presentado en el Taller "Ahora las Instituciones: Desarrollo Institucional para el Desarrollo Humano en América Latina". UNDP/IIG, México, 1999.
- _____ (1997) Sinergia: Diseño, Organización y Operación de un Modelo de Evaluación para Impulsar la Gestión Pública Orientada a Resultados. Informe de Consultoría para el Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- PRATS, J. (1997) "La Reforma del Estado y de la Administración Pública". Presentado en el Congreso Internacional del CLAD, Venezuela, Octubre, 1997.
- REID, Gary (sin fecha, circa 1997) "La Modernización del Sector Público Orientada hacia el Desempeño en los Países en Desarrollo: Enfrentar el Desafío de la Implementación". Presented at Conference on State Modernization organized by Development Alternatives, Inc, Washington DC.
- RIST, Ray C. (1990) Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects across Eight Nations, Transaction Publishers, New Brunswick.
- RHODES, R.A.W. (ed). (1991) "The New Public Management". Public Administration. Vol 69:1
- SMITH, Dennis C. (1997) "What Public Managers Learn from Police Reform in New York? COMSTAT and the Promise of Performance Management". Presentado en 19th Annual Research Conference Association of Public Policy and Management, Washington DC.
- SMITH, Dennis C., and BARNES, Robin A. (1998) "Making Management Count: Toward theory-based Performance Management". Presentado en 20th Annual Research Conference Association for Public Policy and Management, New York.
- WAISBLUTH, Mario (1998) "Indicadores de Desempeño en la Gestión". En: Gestión para el Cambio. CIMGP, Dolmen Ediciones, Chile, pp. 213-216.
- World Bank (1997) Colombia Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector. World Bank Report No. 15300-CO. Washington DC.

Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina *

Bernardo Kliksberg

I. Hora de escuchar a la gente

¿Qué piensan los latinoamericanos sobre lo que está sucediendo en la región? Cuando se les pregunta algo tan concreto sobre si creían que están viviendo mejor o peor que sus padres, sólo un 17% dijo que mejor; la gran mayoría sentía que su situación había desmejorado (Latín Barómetro, 1999). Esta respuesta evidencia un hondo sentimiento de descontento. Las mayorías tienen bien claro en el Continente cuáles son las causas de su disconformidad. Se hallan bien conscientes de ellas. Y distinguen perfectamente causas aparentes de otras más profundas. Cuando se les interroga sobre si creen que la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno, muestran un apoyo masivo al sistema democrático y sus ideales. Dos terceras partes lo prefieren, y sólo un 20% sigue exhibiendo inclinaciones hacia el autoritarismo. Pero cuando se profundiza, expresan que están fuertemente insatisfechos respecto a cómo la democracia está funcionando en sus países. Sólo el 35% está satisfecho con su funcionamiento. En la Unión Europea, para comparar la cifra, es el 47%; en Dinamarca el 84%. Los latinoamericanos han elegido la democracia como forma de vida, y la respaldan consistentemente, pero "democráticamente" están fuertemente disconformes con su desempeño concreto.

Entre las causas de insatisfacción, algunas son políticas, pero tienen un peso decisivo las económico-sociales. La gran mayoría considera que los problemas vinculados con la pobreza han empeorado. Se refieren a carencias en oportunidades de trabajo, acceso a salud, acceso a educación de buena calidad, incertidumbre laboral, bajos sueldos. Agregan a ello temas como el agravamiento de la corrupción, la delincuencia y el tráfico de drogas. Además, testimonian que sienten que ésta es una región donde existen grandes desigualdades, y resienten agudamente esa situación.

Los dos únicos países donde los promedios de satisfacción con el desempeño del sistema democrático son mayores a los de la Unión Europea, son Costa Rica y Uruguay, donde más del 60% de la población está satisfecha con su funcionamiento. Son dos países que se caracterizan por tener los más bajos niveles de desigualdad de toda la región, y por haber desarrollado algunos de los más avanzados sistemas de protección social.

Las encuestas reflejan que la población está clamando por cambios, a través de la democracia, no por otra vía, que permitan enfrentar los agudos problemas sociales.

Los avances en ese camino parecen encontrar obstáculos formidables en la región si se juzga por los limitados resultados alcanzados. Algunos tienen que ver con la existencia de fuertes intereses creados y de privilegios que obtienen beneficios del mantenimiento de la situación vigente. Otros, con dificultades derivadas de la inserción económica de la región en la nueva economía internacional. Otros, con el funcionamiento defectuoso de instituciones y organizaciones básicas. A estos y otros añadibles, se suma la circulación profusa de ciertas falacias sobre los problemas sociales que llevan a la adopción de políticas erróneas y a emprender caminos que se alejan de la salida del largo túnel en que está sumida buena parte de la población. No son el único factor de retraso, pero claramente su peso muy fuerte en sectores con mucha influencia en la toma de decisiones obstruye seriamente la búsqueda de alternativas renovadoras y el paso hacia una nueva generación de políticas económicas y sociales.

El objetivo de este trabajo es llamar la atención sobre estas falacias para estimular la discusión amplia y abierta sobre las mismas, con vías a su superación.

Se presentan a continuación algunas de las principales, se analizan algunos de sus efectos en el diseño de políticas, y se examina su consistencia. Se trata, sobre todo, de procurar ponerlas a foco e

(*) Documento expresamente preparado para el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Las opiniones expuestas en este trabajo son del autor y no representan necesariamente las de la organización donde se desempeña.

invitar a una reflexión colectiva sobre ellas.

II. Primera falacia: la negación o la minimización de la pobreza

Existe una intensa discusión metodológica sobre cómo medir la pobreza en la región. Sin embargo, a pesar de los resultados diversos que surgen de diferentes mediciones, los estudios tienden a coincidir en dos aspectos centrales: a) las cifras de población ubicada por debajo del umbral de pobreza son muy elevadas; b) existe una tendencia consistente al crecimiento de dichas cifras en los últimos 20 años. Las cifras se deterioraron severamente en los ochenta, mejoraron discretamente en parte de los 90, pero en los años finales de la década aumentaron significativamente. En su conjunto, la pobreza es mayor en el 2000 a la que la región tenía en 1980, tanto en términos de número de pobres como en el porcentaje que significan los pobres sobre la población total.

La CEPAL estima, en su Panorama Social de América Latina 2000, que la población en situación de pobreza creció desde 1997 hasta comienzos del 2000 de 204 millones a no menos de 220 millones. Analizando la estructura de la fuerza de trabajo en ocho países de la región que comprenden el 75% de su población total (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá y Venezuela), la CEPAL constata que el 75% de la población que tiene ocupación "percibe ingresos promedios que en la mayoría de los países no alcanzan por sí solos para sacar de la pobreza a una familia de tamaño y composición típica".

La evolución de la pobreza en América Latina fue la siguiente, según refiere el BID (1998):



Fuente: BID, Informe de progreso económico y social, 1998.

Nota: Línea de pobreza de dos dólares diarios *per cápita*, ajustado según año base 1985.

Como puede observarse, desde los 80 se produce una firme elevación del número de personas que gana menos de dos dólares diarios. Verrier (1999) señala que en toda América Latina había entre 1970 y 1980, cincuenta millones de pobres e indigentes, pero que en 1998 ya eran 192 millones. La Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social, presidida por Patricio Aylwin (1995), considera que se hallan en pobreza "casi la mitad de los habitantes de América Latina y el Caribe".

Diversas mediciones nacionales señalan, con las diferencias propias de cada realidad, la extensión y profundidad de la pobreza. Un informe detallado sobre Centro América (PNUD-Unión Europea, 1999) señala que son pobres el 75% de los guatemaltecos, el 73% de los hondureños, el 68% de los nicaragüenses y el 53% de los salvadoreños. Las cifras relativas a la población indígena son aún peores. En Guatemala, se halla por debajo de la línea de pobreza el 86% de la población indígena frente

al 54% de los no indígenas. En Venezuela se estimaba la pobreza entre el 70 y el 80% de la población. En Ecuador, en un 62,5%. En Brasil se estima que el 43,5% de la población gana menos de dos dólares diarios, y que 40 millones de personas viven en pobreza absoluta. Aun en países donde tradicionalmente las cifras de pobreza han sido bajas, como en la Argentina, el Banco Mundial ha estimado que está en pobreza casi la tercera parte de la población y el 45% de los niños. En las provincias más pobres, como las del nordeste, la tasa es del 48,8%.

Uno de los tantos indicadores del grado de "rigidez" de la pobreza latinoamericana lo proporcionan las proyecciones sobre niveles de educación e ingresos. La CEPAL (2000) afirma, con base en ellas, que "10 años de escolaridad parecen constituir el umbral mínimo para que la educación pueda cumplir un papel significativo en la reducción de la pobreza; si se tiene un nivel educativo inferior a 10 años de escolaridad y no se poseen activos productivos, son muy escasas las probabilidades de superar los niveles inferiores de ingreso ocupacional". El promedio de años de escolaridad en la región se ha estimado en 5,2, virtualmente la mitad del mínimo necesario para tener posibilidades de emerger de la pobreza.

Frente a estas realidades, la alternativa lógica es partir de ellas y tratar de encontrar vías innovadoras para enfrentarlas. Sin embargo, en el discurso público latinoamericano de las dos últimas décadas, ha sido reiterada la tendencia de algunos sectores a optar por otra vía, la negación o minimización del problema. La falacia funciona a través de diversos canales. Uno es la relativización de la situación. "Pobres hay en todos lados" es el tipo de respuesta utilizado por algunas autoridades públicas, cuando se les preguntaba sobre el ascenso de las cifras de pobreza en su país. En materia económico-social, lo conveniente es siempre desagregar los datos y tener una perspectiva comparada e histórica para saber cuál es la situación real. Los países desarrollados tienen efectivamente también porcentajes de población ubicados por debajo de la línea de pobreza. Pero hay varias diferencias. Por una parte, las cifras difieren muy fuertemente. La población pobre es normalmente en ellos menor al 15%. Es muy diferente tener entre una sexta y una séptima parte de la población en situación de pobreza, a tener a casi la mitad de la población en ese estado. No sólo es una diferencia cuantitativa; es otra escala que implica considerables diferencias cualitativas. En los países desarrollados se habla de "islotos de pobreza", o de "focos de pobreza". En vastas áreas de América Latina, es muy difícil reflejar la realidad con ese lenguaje. La pobreza es extensa, diversificada, y tiene actualmente incluso una fuerte expresión en las clases medias, en donde el deterioro de sus bases económicas ha generado un estrato social en crecimiento denominado "los nuevos pobres".

No hay "focos de pobreza" a erradicar, sino un problema mucho más amplio y generalizado que requiere estrategias globales.

Por otra parte, la comparación estricta podría llevar a identificar que la brecha es aún mucho mayor. Las líneas de pobreza utilizadas en los países desarrollados son mucho más altas que las empleadas normalmente en América Latina. Así, entre otros, la difundida tendencia a medir la pobreza considerando pobres a quienes ganan menos de dos dólares diarios, es muy cuestionable. En todos los países de la región la línea de pobreza está muy por encima de esa cifra.

Otro pasaje usual del discurso negador, es la afirmación de que "pobres hubo siempre", por tanto no se entiende por qué tanto énfasis en la situación actual. Allí la falacia adquiere el tono de la ahistoricidad. Uno de los razonamientos más utilizados cuando se trata de relativizar un problema grave, es quitarle el piso histórico. La pobreza ha existido en América Latina desde sus orígenes, pero el tema es ¿Cuáles son las tendencias presentes? ¿En qué dirección apuntan; van hacia su disminución, su estancamiento o su incremento? En los últimos 20 años parecen haber suficientes evidencias para preocuparse. Los indicadores han experimentado un deterioro; con altibajos y variaciones nacionales, las cifras han ascendido. Son muy pocos los casos en donde ha habido reducciones de consideración.

La falacia de desconocer o relativizar la pobreza, no es inocua. Tiene severas consecuencias en términos de políticas públicas. Si hay pobres en todos lados, y los ha habido siempre ¿por qué dar al

tema tan alta prioridad? Hay que atenuar los impactos, pero no asustarse. Basta con políticas de contención rutinarias. La política social no es la importante. Es una carga de la que no es posible desprenderse, pero como se trata de afrontar un problema que siempre existirá y todos los países tienen, cuidado con sobreestimarla. El enfoque lleva a políticas sociales de muy bajo perfil, y a una desjerarquización de todo el área social. En algunas de las expresiones más extremas de la falacia, se procuró en la década pasada eliminar la "pobreza" de las agendas de reuniones relevantes, viéndola ya en sí como demasiado cargada de connotaciones.

Además de conducir a políticas absolutamente incapaces de enfrentar las realidades de la pobreza, la falacia expuesta entraña un importante problema ético. No sólo no da soluciones a los pobres, lo que lleva a la perduración y acentuación de situaciones de exclusión humana antiéticas, sino que va aún más lejos, a través de la minimización y la relativización, cuestionando la existencia misma del pobre.

III. Segunda falacia: la falacia de la paciencia

Con frecuencia, el razonamiento explícito o implícito que se despliega frente a los problemas sociales por parte de sectores influyentes gira en derredor a la necesidad de una cierta "paciencia histórica". Se trata de etapas que deben sucederse las unas a las otras. Habrá una etapa de "ajustarse el cinturón", pero luego vendrá la reactivación y posteriormente ella se "derramará" hacia los desfavorecidos y los sacará de la pobreza. Lo social debe esperar, y se necesita entender el proceso, y guardar paciencia mientras las etapas se suceden. Independientemente del amplio cuestionamiento que hay actualmente sobre toda esta visión del proceso de desarrollo, queremos enfatizar aquí uno de sus elementos. El mensaje que se está enviando es, de hecho, que la pobreza puede esperar. ¿Realmente puede esperar? La realidad indica que el mensaje tiene una falla de fondo: en muchísimos casos, los daños que puede causar la espera son simplemente irreversibles; después no tendrán arreglo posible.

Veamos. Una buena parte del peso de la pobreza recae en América Latina sobre los niños y los adolescentes. En 1997, según CEPAL (2000), el 58% de los niños menores de 5 años de la región eran pobres; lo mismo sucedía con el 57% de los niños de 6 a 12 años, y con el 47% de los adolescentes de 13 a 19 años. Siendo en su conjunto los menores de 20 años el 44% de la población de la región, representaban en cambio el 54% de todos los pobres. Las cifras verifican que efectivamente, como fue subrayado por UNICEF, "en América Latina la mayoría de los pobres son niños y la mayoría de los niños son pobres".

Esa no es una situación neutra. Como lo destacara Peter Tonwised, "la pobreza mata". Crea factores de riesgo que reducen la esperanza de vida y desmejoran sensiblemente la calidad de la vida. Los niños son los pobres de América Latina según lo visto, y al mismo tiempo por naturaleza los más vulnerables. Sobre esos niños pobres operan varios factores que son generadores, entre otros aspectos, de lo que se denomina "un alto riesgo alimentario"; insuficiencias en lo más elemental: la posibilidad de que puedan alimentarse normalmente. Los resultados de déficit de este orden causan daños múltiples. Entre ellos se estima que en los primeros años de vida se desenvuelven buena parte de las capacidades cerebrales. La falta de una nutrición adecuada genera daños de carácter irreversible. Investigaciones de UNICEF (1995) sobre una muestra de niños pobres, determinaron que a los cinco años de edad la mitad de los niños de la muestra presentaban retrasos en el desarrollo del lenguaje; un 30%, atrasos en su evolución visual y motora; y un 40%, dificultades en su desarrollo general. La desnutrición causa, asimismo, déficit en el peso y talla de los niños y ello va a repercutir fuertemente en su desenvolvimiento. Entre los factores generadores de riesgo alimentario se hallan: la falta de recursos de la familia, el carácter monoparental de la misma, y la baja educación de las madres.

Existe una robusta correlación estadística entre estos factores y la desnutrición infantil. En la América Latina actual los tres factores tienen significativa incidencia. Como se señaló, numerosas familias tienen ingresos menores a los imprescindibles; se estima que cerca de un 30% de los hogares

está a cargo de madres solas, en su gran mayoría se trata de hogares humildes, y el nivel educativo de las madres pobres es muy bajo. La pobreza del hogar puede significar que muchas madres estarán a su vez desnutridas durante el embarazo. Es probable entonces que el hijo tenga anemia, déficit de macronutrientes esenciales y bajo peso. Ello puede amenazar su misma supervivencia, o atentar contra su desarrollo futuro. Si, además, la madre está sola al frente de la familia, tendrá que luchar muy duramente para buscar ingresos. Sus posibilidades de dedicación al niño en las críticas etapas iniciales serán limitadas. El factor educativo influirá asimismo en aspectos muy concretos. Así, las madres con baja escolaridad tendrán poca información sobre cómo manejarse apropiadamente respecto a la lactancia materna, cómo armar dietas adecuadas, cómo cuidar sanitariamente los alimentos, cómo administrar alimentos escasos. En 1999, en 10 de 16 países de la región, un 40 a un 50% de los niños urbanos en edad preescolar formaban parte de hogares cuya madre no había completado la educación primaria. En las zonas rurales en 6 de 10 países analizados, el porcentaje era de 65 a 85%; en los cuatro restantes, de 30 a 40%. Si se toman sólo los niños menores de 2 años de edad, en 1997 del 20 al 50% de los niños de la gran mayoría de los países vivían en hogares con un ingreso por miembro inferior al 75% del valor de la línea de pobreza, y cuya madre no había completado la educación primaria.

La acción combinada de estos y otros factores lleva al sombrío panorama que capta CEPAL (2000): "Al año 2000 se estima que aproximadamente el 36% del total de niños menores de 2 años de América Latina están en situación de alto riesgo alimentario". Los cuadros nacionales son alarmantes en diversos países. En Nicaragua, estimaciones del Ministerio de Salud (1999) indican que el 59% de las familias cubren menos del 70% de las necesidades de hierro que requiere el ser humano, el 28% de los niños de menos de 5 años padecen anemias por el poco hierro que consumen, 66 niños de cada 100 tienen problemas de salud por falta de vitamina A. El 80% de la población nicaragüense consume sólo 1.700 calorías diarias, cuando la dieta normal debería ser no menor a las 2.125 calorías. En Venezuela, un niño de 7 años de los estratos altos pesa en promedio 24,3 Kgs. y mide 1,219 M. Uno de igual edad de los sectores pobres pesa sólo 20 Kgs. y mide 1,148 M. Aun en países con tanto potencial alimentario como la Argentina, las estadísticas informan que en el gran Buenos Aires, una de las áreas poblacionales principales, uno de cada cinco niños está desnutrido.

Muchos de los países de la región tienen importantes posibilidades naturales de producción de alimentos. Sin embargo, como se ha visto, una tercera parte de los niños más pequeños está en inseguridad alimentaria pronunciada. Ello parece difícil de entender. Influyen factores como los que identifican la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y CEPAL en investigación conjunta (1998): "Se observa en casi todos los países de la región un incremento en enfermedades no transmisibles crónicas asociadas con alimentación y nutrición. Las medidas de ajuste implementadas por los países han afectado la disponibilidad nacional de alimentos y han tenido repercusiones negativas sobre el poder de compra de los grupos más pobres amenazando la seguridad alimentaria".

Así como la falta de alimentación causa daños no reparables posteriormente, lo mismo sucede con otras expresiones de la pobreza, como los déficit que afrontan los desfavorecidos en la región en dos aspectos básicos: el agua potable, y la existencia de alcantarillado y sistemas de eliminación de excretas. Ambos elementos son decisivos para la salud. Amplios sectores de la población pobre tienen dificultades muy fuertes para obtener agua potable o tienen que comprarla a precios muy elevados. Asimismo, carecen de instalaciones de alcantarillado adecuadas lo que significará graves riesgos de contaminación a través de las napas subterráneas, y de contaminación del medio ambiente inmediato a la vivienda. Según los cálculos de la OPS, cerca de la tercera parte de la población de la región carece de agua potable y/o alcantarillado. El 30% de los niños menores de 6 años habitan en viviendas sin acceso a las redes de agua potable, y el 40%, en viviendas sin sistemas adecuados de eliminación de excretas. Cuando se analiza por países, se observan datos como los que siguen, que describen los porcentajes de niños de menos de 5 años de edad que habitaban viviendas sin conexión a sistemas de evacuación por alcantarillado en 1998 (CEPAL, 2000): Paraguay 87, Bolivia 66, Brasil 59, Honduras

47, El Salvador 45, Venezuela 26, México 24. La acción de estos factores genera mortalidad infantil y riesgos graves de salud, como los contagios y las infecciones intestinales. En 11 países, la diarrea es una de las dos principales causas de muerte en niños de menos de un año.

Nuevamente se trata de daños de carácter irreparable. La falacia de la paciencia respecto a la pobreza, niega de hecho el análisis de la irreversibilidad de los daños. Lleva a políticas en donde, bajo la idea de que las cosas se arreglarán después, no se da la prioridad que correspondería a cuestiones elementales para la supervivencia. Nuevamente, además de las ineficiencias que significan esas políticas en cualquier visión de largo plazo de una sociedad, hay una falta ética fundamental. Frente a la pobreza debería aplicarse una "ética de la urgencia"; no es posible esperar ante problemas tan vitales como los descriptos. Esta falacia desconoce el carácter de urgencia de éstas y otras carencias básicas.

IV. Tercera falacia: con el crecimiento económico basta

El pensamiento económico ortodoxo, de gran difusión en la región, lanza el mensaje básico de que todos los esfuerzos deben ponerse en el crecimiento. Dirige las miradas a los pronósticos sobre el aumento del producto bruto y el producto bruto *per cápita*.

Despierta las expectativas de que todo está bien si ellos crecen a un buen ritmo. Plantea explícitamente, como se mencionó, que logradas metas importantes de crecimiento, todo lo demás se resolverá. El mismo fluir hacia abajo, a través del famoso efecto "derrame", y ello solucionará los "rezagos" que pudieran existir en el campo social.

El siglo XX ha enseñando muy duramente, una y otra vez, que el último juez que decidirá si las teorías sobre el desarrollo son válidas o no, no es su grado de difusión, sino lo que cuentan los hechos. Ellos han desmentido muy fuertemente que la realidad funcione como la ortodoxia supone que debería funcionar. Las promesas hechas a América Latina a comienzos de los 80 sobre lo que sucedería al aplicar el modelo convencional, no se cumplieron en la práctica. Describiendo los productos concretos de lo que llama la "forma de hacer economía", que "América Latina escogió en los años recientes", señala Ricardo French Davis (2000): "El resultado es una fuerte inestabilidad del empleo y la producción, una mayor diferenciación entre ricos y pobres, y un crecimiento promedio modesto: sólo 3% en este decenio, y con una profunda desigualdad". Efectivamente, los datos indican que el crecimiento fue muy discreto, no se derramó automáticamente, la desigualdad aumentó significativamente, la pobreza no se redujo.

¿Frente a este juicio de la realidad, no correspondería revisar el razonamiento usual? Joseph Stiglitz (1998) sugiere que ha llegado la hora de hacerlo. Se refiere a la visión general, uno de cuyos componentes esenciales es la idea de que el crecimiento basta. Argumenta: "Muchos países han aplicado las recomendaciones intelectualmente claras, aunque generalmente difíciles políticamente, del consenso de Washington. Los resultados no han sido sin embargo del todo satisfactorios. Esto tiene varias explicaciones. ¿Será porque algunos no siguieron correctamente las recetas económicas? Tal vez. Sin embargo, yo argumentaría que la experiencia latinoamericana sugiere que deberíamos reexaminar, rehacer y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad mientras planificamos la próxima serie de reformas".

La experiencia de América Latina y otras regiones del globo, indica que el crecimiento económico es imprescindible, es muy importante tratar de aumentar el producto total de una sociedad. Son fundamentales, asimismo, el desarrollo de las capacidades tecnológicas, de la competitividad, y un clima de estabilidad económica. Pero enseña también que es simplificar extremadamente el tema del desarrollo y de sus dimensiones sociales aventurar que sólo el crecimiento económico producirá los resultados necesarios. El informe 2000 del Banco Mundial sobre la pobreza, que expresa la política oficial de dicha institución, plantea la necesidad de pasar de una vez a una visión más amplia de la problemática del desarrollo. Comentando su enfoque diferencial, señala un influyente medio, el Washington Post (2000): "La publicación del Informe Mundial de desarrollo del Banco Mundial

representa un significativo disenso del consenso sostenido entre economistas de que la mejor vía para aliviar la pobreza es impulsar el crecimiento económico, y que la única vía para hacerlo es a través de mercados libres y abiertos. El informe hace notar que, aun una década después de que las economías planificadas de Europa oriental fueran desmanteladas y el comercio y la inversión global alcanzaran niveles récord, 24% de la población mundial recibe ingresos menores a un dólar diario. La conclusión ineludible, de acuerdo a los economistas y expertos en desarrollo del Banco, es que mientras el crecimiento económico puede ser un ingrediente necesario para reducir la pobreza no lo puede hacer solo".

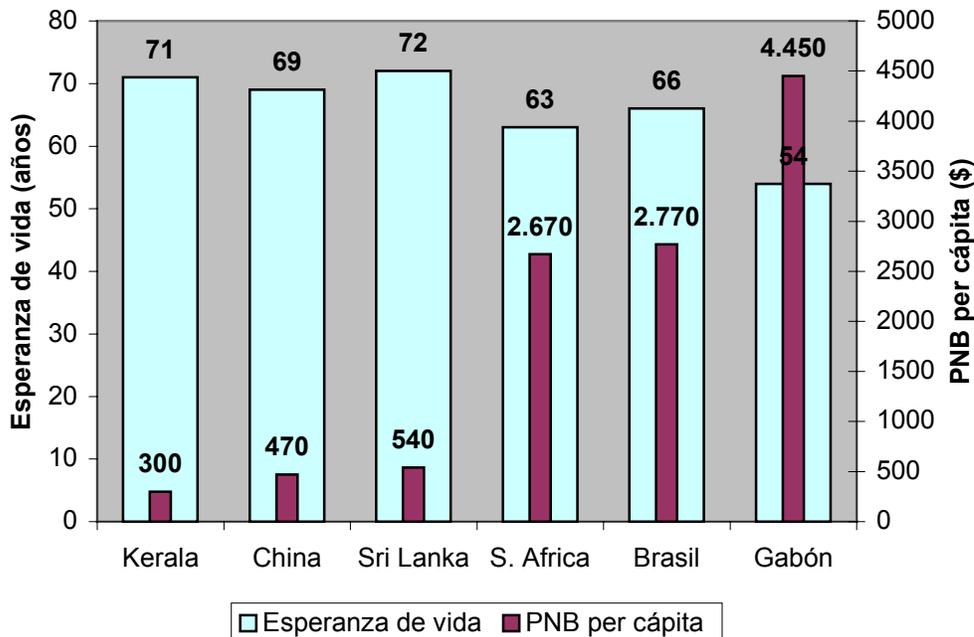
Otro informe posterior del Banco Mundial, "La calidad del crecimiento" (2000), producido por otros equipos del mismo, plantea también vigorosamente el mismo tipo de argumento básico. Dice, presentándolo Vinod Thomas, Director del Instituto del Banco (The Economist 2000): "La experiencia de los países en desarrollo y también de los industrializados muestra que no es meramente más crecimiento, sino mejor crecimiento lo que determina en qué medida aumenta el bienestar, y el bienestar de quién. Países con ingresos y crecimiento similares han obtenido en las últimas tres décadas logros muy diferentes en educación, salud y protección del medio ambiente". Se está sugiriendo que es decisiva la estructura del crecimiento, sus prioridades, vías de desarrollo, sectores beneficiados.

La falacia de que el crecimiento basta, transmite la visión de que se estaría avanzando si el producto bruto *per cápita* sube, y que las miradas deben estar puestas en el mismo. Naciones Unidas ha desarrollado en la última década un cuerpo conceptual ampliamente difundido internacionalmente, "el paradigma del desarrollo humano", que ataca radicalmente este razonamiento. No sólo el crecimiento no basta; es necesario pero no alcanza, sino que corresponde iniciar una discusión mayor. Preguntarnos cuándo realmente una sociedad avanza, y cuándo está retrocediendo. Los parámetros definitivos, es la sugerencia, debemos encontrarlos en qué sucede con la gente. ¿Aumenta o disminuye su esperanza de vida? ¿Mejora o desmejora su calidad de vida? La ONU diseñó un índice de desarrollo humano que ha venido perfeccionando año tras año, que incluye indicadores que reflejan la situación de todos los países del mundo en áreas como, entre otras: esperanza de vida, población con acceso a servicios de salud, población con acceso a agua potable, población con acceso a servicios de disposición de excretas, escolaridad, mortalidad infantil, producto bruto *per cápita* ponderado por la distribución del ingreso. Los ordenamientos de los países del mundo según sus logros en desarrollo humano, que viene publicando anualmente la ONU a través del PNUD, muestran un cuadro que en diversos aspectos no coincide con el que deviene de los puros récords de crecimiento económico.

Las conclusiones resultantes enfatizan que cuanto mejor sea el crecimiento y más recursos haya se ampliarán las posibilidades para la sociedad, pero la vida de la gente, que es el fin último, no se puede medir por algo que es un medio; debe medirse por índices que reflejen lo que sucede en ámbitos básicos de la vida cotidiana.

La falacia de que basta el crecimiento está en definitiva transformando un medio fundamental, pero sólo un medio, en el fin último. Es necesario desmitificarla y retomar un debate a fondo sobre qué está sucediendo con el cumplimiento de los fines. Amartya Sen ilustra los límites de esta falacia analizando varias situaciones reales. Realiza la comparación que se refleja en el siguiente gráfico:

Gráfico 2
**Producto nacional bruto y esperanza de vida
 en países seleccionados, 1992**



Fuente: Amartya Sen, "Mortality as indicator of economic success and failure." *The Economic Journal*, January 1998.

Como se observa, los tres primeros países del gráfico, el Estado de Kerala en la India (de 33 millones de habitantes), China y Sri Lanka, tenían un producto bruto *per cápita* muy reducido. Los otros tres, Sud África, Brasil y Gabón, tenían un producto bruto que multiplicaba cinco a quince veces el de los anteriores. Sin embargo, la población vivía más años en los tres países pobres: 71, 69 y 72 *versus* 63, 66 y 54.

El crecimiento económico solo no era el factor determinante en uno de los indicadores más fundamentales para ver si una sociedad adelanta, el más básico, la esperanza de vida. ¿Qué otras variables intervenían en este caso? Sen identifica aspectos como las políticas públicas que garantizaban, en los tres primeros países, un acceso más extendido a insumos fundamentales para la salud, como el agua potable, las instalaciones sanitarias, la electricidad, y la cobertura médica. Asimismo, las mejores posibilidades en materia de educación a su vez incidente en la salud. Junto a ello, un aspecto central era la mejor distribución del ingreso en las tres primeras sociedades. Todo ello llevó a que los países supuestamente más pobres en términos del ingreso, fueran más exitosos en salud y años de vida. Dice Sen: "Ellos han registrado una reducción muy rápida de las tasas de mortalidad y una mejora de las condiciones de vida, sin un crecimiento económico notable".

V. Cuarta falacia: la desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza el desarrollo

El pensamiento económico convencional ha tendido a eludir una discusión frontal sobre la desigualdad y sus efectos sobre la economía. Se ha apoyado para ello, con frecuencia, en la sacralización de la U invertida de Kusnetz. De acuerdo a la misma, la desigualdad es simplemente una etapa inevitable de la marcha hacia el desarrollo. En su primera fase se producen polarizaciones sociales, que después se van moderando y reduciendo. Algunos economistas convencionales más extremos llegan aún más lejos, y plantean que esa acumulación de recursos en pocas manos favorecerá

el desarrollo al crear mayores capacidades de inversión.

Esta discusión tiene particular trascendencia para América Latina, porque es considerada unánimemente la región más desigual del planeta. Si la tesis de los ortodoxos más duros fuera cierta, la región debería haber contado con tasas de inversión muy altas, dadas las "acumulaciones en pocas manos" que ha generado. No se ven. Tampoco parece ser una mera etapa del camino al desarrollo. En América Latina la desigualdad se ha instalado, y no sólo no se modera, sino que tiene una tendencia muy consistente a crecer, particularmente en las dos últimas décadas. La U invertida parece no funcionar para la región.

En realidad, Kusnetz nunca pretendió que fuera aplicable mecánicamente a los países no desarrollados. Como ha sucedido con frecuencia, algunos de sus supuestos intérpretes ha hecho claro abuso de sus afirmaciones. Sus trabajos estuvieron referidos a la observación de USA, Inglaterra y Alemania en un período que comprendió desde la primera mitad del siglo XIX hasta la finalización de la Primera Guerra Mundial. Advierte expresamente sobre el riesgo de generalizar las conclusiones que extrajo. Dice (1970): "Es peligroso utilizar simples analogías; no podemos afirmar que puesto que la desigual distribución de la renta condujo en el pasado en Europa Occidental, a la acumulación de los ahorros necesarios para formar los primeros capitales, para asegurar el mismo resultado en los países subdesarrollados es preciso por lo tanto mantener e incluso acentuar la desigualdad en la distribución de la renta". Y enfatiza en la afirmación que en América Latina tiene mucho sentido hoy: "Es muy posible que los grupos que perciben rentas superiores en algunos de los países hoy subdesarrollados presenten una propensión de consumo mucho mayor y una propensión al ahorro mucho menor, que las que presentaban los mismos grupos de renta en los países hoy desarrollados durante sus primeras fases de crecimiento".

Además de haber desvirtuado el pensamiento real del mismo Kusnetz, la falacia difundida respecto a la desigualdad choca fuertemente con los datos de la realidad. La desigualdad latinoamericana se ha transformado a nivel internacional en un caso casi de laboratorio de los impactos regresivos de la desigualdad. Frente a la pregunta de por qué un continente con tantas potencialidades económicas y humanas ha generado resultados económicos tan discretos y déficit sociales tan agudos, una de las respuestas con creciente consenso científico es que uno de los factores fundamentales en contra ha sido el peso de la desigualdad y su ascenso. Así señalan Birdsall, Ross y Sabot (1996) sobre la región: "la asociación entre un crecimiento lento y una elevada desigualdad se debe en parte al hecho de que esa elevada desigualdad puede constituir en sí misma un obstáculo para el crecimiento".

Están operando activamente en América Latina, entre otros, cinco tipos de desigualdades. Uno es la iniquidad en la distribución de los ingresos. El 5% de la población es dueña del 25% del ingreso nacional. Del otro lado, el 30% de la población tiene sólo el 7,5% del ingreso nacional. Es la mayor brecha del planeta. Medida con el coeficiente Gini de iniquidad en ingresos, América Latina tiene un 0,57, casi tres veces el Gini de los países nórdicos. En promedio, la mitad del ingreso nacional de cada país de la región va al 15% más rico de la población. En Brasil, el 10% más rico tiene el 46% del ingreso, mientras que el 50% más pobre sólo tiene el 14% del mismo. En Argentina, mientras que en 1975 el 10% más rico recibía ocho veces más ingresos que el 10% más pobre, en 1997 la relación se había más que duplicado, era de 22 veces. Otra desigualdad acentuada es la que aparece en términos de acceso a activos productivos. La extremadamente inequitativa distribución de la tierra en algunos de los mayores países de la región, como Brasil y México, es una de sus expresiones. Una tercera desigualdad es la que rige en el campo del acceso al crédito, instrumento esencial para poder crear oportunidades reales de desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Hay en América Latina 60 millones de PYMES, que generan 150 millones de empleos. Sólo tienen acceso al 5% del crédito. Una cuarta iniquidad es la que surge del sistema educativo. Los diferentes estratos socioeconómicos de los países alcanzan muy diversos récords en años de escolaridad. La deserción y la repetición provocadas por las condiciones socioeconómicas del hogar minan a diario la posibilidad de que los sectores pobres completen estudios.

Según CEPAL 2000, en Brasil repetían los dos primeros grados de la escuela primaria el 41% de los niños del 25% de menores ingresos de la población, y en cambio, sólo el 4,5% de los niños del 25% con mayores ingresos. Asimismo, habían completado la escuela secundaria a los 20 años de edad, sólo el 8% de los jóvenes del 25% de menos ingresos, y en cambio, el 54% del 25% de mayores ingresos. Tomando 15 países de la región (BID 1998) surgía que los jefes de hogar del 10% de ingresos más altos tenían 11,3 años de educación, los del 30% más pobre sólo 4,3 años. Una brecha de 7 años. Mientras que en Europa la brecha de escolaridad entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 2 a 4 años, en México es de 10 años. La desigualdad educativa va a ser un factor muy importante en la iniquidad en la posibilidad de conseguir trabajo y en los sueldos que se ganen. Los sectores desfavorecidos van a estar en muy malas condiciones al respecto por su débil carga educativa. La fuerza de trabajo ocupada de la región presenta una marcada estratificación. Según CEPAL (2000), hay un nivel superior que es el 3% de la población ocupada que tiene 15 años de escolaridad, un nivel intermedio que es el 20% de la fuerza de trabajo que tiene entre 9 y 12 años de escolaridad, y el 77% restante tiene sólo de 5,5 a 7,3 años de estudios en las ciudades y 2,9 en las zonas rurales. Una quinta y nueva cifra de desigualdad está surgiendo de las posibilidades totalmente diferenciadas de acceso al mundo de la informática y la Internet. La gran mayoría de la población no tiene los medios ni la educación para conectarse con el mismo. Forma parte así de una nueva categoría de analfabetismo, el "analfabetismo cibernético"

Todas estas desigualdades generan múltiples efectos regresivos en la economía, la vida personal y familiar, y el desarrollo democrático. Entre otros, según lo demuestran numerosas investigaciones: reducen la formación de ahorro nacional, estrechan el mercado interno, conspiran contra la salud pública, impiden la formación en gran escala de capital humano calificado, deterioran la confianza en las instituciones básicas de las sociedades y en el liderazgo político. El aumento de la desigualdad es, por otra parte, una de las causas centrales del aumento de la pobreza en la región. Birdsall y Londoño (1998) han estimado económicamente que su ascenso entre 1983 y 1995 duplicó la pobreza, que la misma hubiera sido la mitad de lo que fue si la desigualdad hubiera seguido en los niveles que tenía anteriormente, elevados pero menores.

La desigualdad latinoamericana no es un hecho natural propio del camino del desarrollo como lo pretende la falacia. Es la consecuencia de estructuras regresivas y políticas erradas que la han potenciado. Barbara Stallings (CEPAL 1999) considera que "las reformas económicas aplicadas en los últimos años han agravado las desigualdades entre la población", y subraya: "se puede afirmar sin ninguna duda, que los noventa son una década perdida en cuanto a la reducción de las ya alarmantes diferencias sociales existentes en la región con más desigualdad del mundo". Altimir (1994), después de analizar 10 países, plantea que "hay bases para suponer que la nueva modalidad de funcionamiento y las nuevas reglas de política pública de estas economías, pueden implicar mayores desigualdades de ingreso". Albert Berry (1997) indica: "La mayoría de los países latinoamericanos que han introducido reformas económicas pro mercado en el curso de las últimas dos décadas han sufrido también serios incrementos en la desigualdad. Esta coincidencia sistemática en el tiempo de los dos eventos sugiere que las reformas han sido una de las causas del empeoramiento en la distribución".

Por otra parte, la otra dimensión de la falacia también es desmentida por la realidad. La desigualdad no se modera o atenúa sola. Por el contrario, la instalación de circuitos de desigualdad en áreas clave tiene una tendencia "contaminante", propicia la generación de circuitos similares en otras áreas. Lo ilustra, entre otros casos, la dificultad, a pesar de todos los esfuerzos, en mejorar la situación educativa de la población pobre. Las desigualdades en otras áreas, como ocupación e ingresos, conspiran contra las reformas educativas. Asimismo, las desigualdades en educación van a reforzar, como se ha visto, las brechas en el mercado de trabajo. Los circuitos perversos de desigualdad muestran además una enorme capacidad reproductora. Se automultiplican. Sin acciones en contrario las polarizaciones tienden a crecer y ampliarse. Lo muestra la conformación creciente en numerosas

sociedades de una dualidad central: incluidos y excluidos.

VI. Quinta falacia: la desvalorización de la política social

Frente a preguntas sobre la política social, el tipo de respuesta proporcionada por algunos decisores económicos adquirió, en oportunidades, el modelo: "La única política social es la política económica". Esta respuesta refleja toda una actitud hacia la política social, que ha tenido hondas consecuencias en el continente. Se ha tendido a verla como un complemento menor de otras políticas mayores, como las que tienen que ver directamente con el desarrollo productivo, los equilibrios monetarios, el crecimiento tecnológico, la privatización, etc. Le correspondería atenuar los impactos transitorios que las anteriores producen en la sociedad. Debería atacar focalizadamente los desajustes sociales más irritables para reducirlos. En el fondo, desde este razonamiento se la percibe como una "concesión" a la política. Como la pobreza genera fuerte inquietud política, la política social haría el trabajo de "calmar los ánimos" y mostrar que se están haciendo cosas en ese frente, pero el corolario consecuente es: cuanto menos concesiones, mejor. Los recursos destinados a lo social deberían ser muy acotados y destinados a fines muy específicos.

Albert Hirschman llamó en una oportunidad a esta forma de abordar el tema: "políticas pobres para pobres". Da lugar a reducir lo social a metas muy estrechas, a constituir una institucionalidad social débil en recursos y personal, alejada de los altos niveles de decisión. Por otra parte, además altamente vulnerable. Frente a reducciones presupuestarias, con muy escasa capacidad para defender su situación, y normalmente candidata preferida para los recortes. Por otra parte, esta visión supone en sí misma un cuestionamiento implícito de la legitimidad de la política social. Es distraer recursos de destinos más importantes, por "presión política".

Reflejando la situación, un ministro de lo social muy experimentada, de un país latinoamericano, narró al respecto a un auditorio internacional: "No nos invitaban al gabinete donde se tomaban las decisiones económicas más importantes. Después de muchos esfuerzos logramos se nos invitara. Claro, con voz pero sin voto".

Considerar la política social en estos términos: de una categoría inferior, concesión a la política, uso suboptimizante de recursos, conforma una falacia que está afectando seriamente a la región.

En primer término, ¿cómo puede relegarse lo social en un contexto como el latinoamericano, donde casi una de cada dos personas están por debajo de la línea de la pobreza, y expresan a diario de mil modos su descontento y protesta por esa realidad? Atender lo social no es una concesión, es, en una democracia, tratar de hacer respetar derechos fundamentales de sus miembros. Lo que está en juego es, en el fondo, como plantea Naciones Unidas, una cuestión de derechos humanos violados. Como resalta el Informe de Desarrollo Humano 2000 del PNUD: "La erradicación de la pobreza constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI. Un nivel decente de vida, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades no son simplemente metas del desarrollo, son también derechos humanos". Las políticas sociales son esenciales para la población en la región, y estratégicas para la estabilidad misma del sistema democrático. Cuando se consulta a la población, ella no pide que se reduzcan, estrechen o eliminen, sino todo lo contrario, exige masivamente que se refuercen, amplíen y se incorporen nuevas políticas.

En segundo lugar, es difícil sostener a inicios de este nuevo siglo que es una asignación de recursos de poca eficiencia. ¿Destinar recursos a asegurarse de que todos los niños terminen la escuela primaria, a elevar la tasa de completamiento de la secundaria, a desarrollar el sistema de educación superior, es ineficiente? Las mediciones econométricas dan resultados muy diferentes. La tasa de retorno en educación es una de las más altas posibles para una sociedad. Actualmente. La competitividad de los países está fuertemente ligada al nivel de capacitación de su población. Algunos de los países más exitosos del planeta en los mercados internacionales están exportando básicamente productos como "high tech", totalmente basados en el capital educativo que han sabido desarrollar. La

absorción de nuevas tecnologías, la innovación local a partir de ellas, la investigación y desarrollo, el progreso tecnológico dependen todos de los niveles de educación alcanzados. Los cálculos demuestran así, entre otros casos, que una de las inversiones más rentables macroeconómicamente que puede hacer un país, es invertir en la educación de niñas. Agregar años de escolaridad a las niñas desfavorecidas, va a aumentar su capital educativo, y a través de él, reducir las tasas de embarazo adolescente, de mortalidad materna, de mortalidad infantil, de morbilidad. Todas ellas están correlacionadas estadísticamente con los años de escolaridad de la madre.

¿En las condiciones latinoamericanas, extender la posibilidad de acceder a agua potable a toda la población es una inversión deficiente? El retorno de hacerlo será cuantioso en términos de salud pública, lo que repercutirá desde ya en la productividad de la economía.

En realidad, toda la terminología utilizada está equivocada, y nuevamente vemos un error semántico no casual. Así como existían quienes no querían oír hablar de la palabra pobreza, en la falacia que desvaloriza la política social se ha llevado a que toda la discusión al respecto se haga en términos de "gasto social". En realidad, no hay tal gasto. Bien gerenciados los recursos para lo social constituyen, en la gran mayoría de los casos, inversiones de un alto retorno.

Hoy es difícil discutir las evidencias de que la inversión social genera capital humano, y que el mismo se transforma en productividad, progreso tecnológico, y es decisivo para la competitividad. En realidad, la política social, bien diseñada y eficientemente ejecutada, es un poderoso instrumento de desarrollo productivo. Como lo sugiere Touraine (1997): "En vez de compensar los efectos de la lógica económica, la política social debe concebirse como condición indispensable del desarrollo económico".

En tercer término, se ha planteado la gravedad que tiene el tema de la desigualdad en América Latina. Superada la falacia que la niega o minimiza, ¿cómo se puede reducir? Una de las vías fundamentales posibles en una democracia es una agresiva política social que amplíe fuertemente las oportunidades para los pobres, en campos cruciales. Deberá estar integrada, entre otras, por políticas que universalicen posibilidades de control de factores de riesgo clave en salud en la región, como el agua, el alcantarillado, la electricidad, el acceso a cobertura de salud, que actúen sobre los factores que excluyen a parte de la población del sistema educativo, que aseguren servicios públicos de buena calidad para todos. La política social puede ser una llave para la acción contra la desigualdad, proveyendo una base mínima de bienes y servicios indispensables, y contribuyendo así a abrir las oportunidades y romper círculos perversos.

En lugar de una política social "cenicienta", como plantea la falacia, lo que América Latina necesita es una nueva generación de políticas sociales con mayúscula. Ello implica dar prioridad efectiva a las metas sociales en el diseño de las políticas públicas, procurar articular estrechamente las políticas económicas y las sociales, montar una institucionalidad social moderna y eficiente, asignar recursos apropiados, formar recursos humanos calificados en lo social, fortalecer las capacidades de gerencia social, y jerarquizar en general esta área de actividad pública.

La metáfora que se escucha en toda la región describe bien la situación. Dice que la política social es actualmente la "asistencia pública" que recoge los muertos y heridos que deja la política económica. La falacia examinada cultiva y racionaliza esta situación inaceptable. Se necesita una política social que potencie el capital humano, base esencial de un desarrollo económico sostenido. Es un tema ético, político, y al mismo tiempo de lucidez histórica. Como lo anota Birdsall (1998): "es posible que las tasas de crecimiento de América Latina no puedan ser más del 3 o el 4%, a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los porcentajes más bajos de ingresos".

VII. Sexta falacia: la maniqueización del Estado

En el pensamiento económico convencional circulante se ha hecho un esfuerzo sistemático de vastas proporciones para deslegitimar la acción del Estado. Se ha asociado la idea de Estado con

corrupción, con incapacidad para cumplir eficientemente las funciones más mínimas, con grandes burocracias, con despilfarro de recursos. La visión se apoya en graves defectos existentes en el funcionamiento de las administraciones públicas en numerosos países de América Latina, pero fue mucho más allá de ello, y "maniqueizó" al Estado en su conjunto. Proyectó la imagen de que toda acción llevada en el terreno público sería negativa para la sociedad, y en cambio, la reducción al mínimo de las políticas públicas y la entrega de sus funciones al mercado, la llevaría a un reino de la eficiencia y a la solución de los principales problemas económico-sociales existentes. Además, creó la concepción de que existía una oposición de fondo entre Estado y sociedad civil, y había que elegir entre ambos.

Como en otros campos, hoy es posible mantener una discusión sobre el tema más allá de ideologías. El instrumental metodológico de las ciencias sociales actuales aporta evidencias muy concretas que permiten establecer cómo funciona la realidad. La visión del Estado como solucionador de todos los problemas, el "Estado omnipotente", demostró ser errada. El Estado solo no puede hacer el desarrollo, y en América Latina la acción estatal ha presentado agudos problemas de burocratización, ineficiencia y corrupción. Sin embargo, el proceso de eliminación de numerosas funciones del Estado, de reducción a niveles mínimos en muchos casos de sus capacidades de acción, como sucedió con frecuencia en las áreas sociales, el debilitamiento en general del rol de las políticas públicas, y la entrega de sus funciones al mercado, no llevó al reino ideal supuesto. Los problemas estructurales de las sociedades latinoamericanas y de otras del mundo en desarrollo siguieron agudizándose, la corrupción acompañó también con frecuencia los procesos de privatización. Se identificó como una ley operante que siempre que hay un corrupto en el Estado hay a su vez un corruptor en el sector privado, es decir que el tema excede a cualquier simplificación. El funcionamiento sin regulación del mercado llevó a profundizaciones de las brechas, particularmente de las de iniquidad. Se dio una marcada tendencia, bajo las nuevas reglas de juego, a la constitución de monopolios que significaron, en la práctica, la imposición de cargas muy pesadas a los consumidores y a las pequeñas y medianas empresas, ahogando a estas últimas.

Pareciera que las dos polarizaciones han conducido a callejones sin salida. El Estado solo no puede resolver los problemas, pero su minimización los agrava. Esa es la conclusión, entre muchas otras voces, del Banco Mundial a fines de esta década. En su informe especial dedicado al rol del Estado (1998), resalta como una idea central que sin un Estado eficiente el desarrollo no es viable, y propone una serie de directrices orientadas a "reconstruir la capacidad de acción del Estado". Por su parte, autores como Stiglitz y otros, han llamado la atención sobre "las fallas del mercado", su tendencia a generar desigualdades y a la cartelización para maximizar ganancias, y sus desvíos especulativos cuando no hay eficientes controles regulatorios, como se da en Estados tan debilitados por las reformas de las últimas décadas como los de la región. Cáusticamente afirma una autoridad mundial en materia de gerenciar con eficiencia, Henry Mintzberg (1996), respecto a la concepción de que se podía prescindir del Estado y la visión de que todo lo que se hace en el Estado es ineficiente y en el sector privado eficiente, que: "el modelo representa el gran experimento de los economistas que nunca han tenido que gerenciar nada".

Hoy hay un activo retorno hacia la búsqueda de una visión más equilibrada en el debate internacional de punta sobre el tema del desarrollo y el rol del Estado. Imposible desconocer la importancia de las políticas públicas en un contexto histórico donde la segunda economía del mundo, Japón, está poniendo en marcha, una tras otras, sucesivas iniciativas de intervención activa del Estado para dinamizar la economía, la más reciente (octubre 2000), inyectando 100.000 millones de dólares a tal efecto. Amartya Sen (1998) resalta especialmente el papel decisivo que ha jugado la política pública en el campo social, en algunas de las economías de mejor desempeño de largo plazo del mundo. Subraya: "De hecho, muchos países de Europa Occidental han logrado asegurar una amplia cobertura de seguridad social con la prestación de atención en salud y educación pública de maneras hasta

entonces desconocidas en el mundo; Japón y la región del Este de Asia han tenido un alto grado de liderazgo gubernamental en la transformación, tanto de sus economías como de sus sociedades; el papel de la educación y atención en salud pública ha sido el eje fundamental para contribuir al cambio social y económico en el mundo entero (y en forma bastante espectacular en el Este y Sudeste Asiáticos)".

Un área totalmente decisiva para la economía y la sociedad es la de la salud. Toda sociedad democrática tiene la obligación de garantizar el derecho a la atención en salud a sus miembros; es el derecho más básico. Asimismo, mejorar los niveles de salud de la población tiene todo orden de impactos favorables sobre la economía, entre muchos otros aspectos, en reducción de horas de trabajo perdidas por enfermedad, aumento de la productividad laboral, descenso de costos ligados a enfermedades, etc. El reciente informe sobre la salud mundial 2000 de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000), establece el primer *ranking* de los países del mundo según el desempeño de sus sistemas de salud. Entre otros, construye un índice muy significativo para esas mediciones: los años promedio que una persona vive con buena salud, sin enfermedades. A la cabeza de la tabla se hallan países como Japón 74,5 años, Suecia 73, Canadá 72, Noruega 71,7. En todos esos países el Estado tiene una participación fundamental, habiendo construido una amplísima red de protección. En Japón, el gasto público es el 80,2% del gasto total en salud, en Suecia el 78%, en Noruega el 82%, en Canadá el 72%. El gasto público *per cápita* en salud sobrepasa en todos ellos los 1.300 dólares anuales. El contraste con la actual situación en diversos países latinoamericanos es muy marcado. El gasto público *per cápita* en salud es en Brasil 208 dólares, en México 172, en Perú 98. Los años de vida saludable promedio sólo llega en Brasil a 59. Dicho país es una de las mayores potencias industriales del mundo. En cambio, cuando se lo busca en las tablas de desempeño de los sistemas de salud de la OMS, figura en el lugar número 125.

El carácter crucial de la acción estatal en campos clave como salud y educación, desde ya de una acción bien gerenciada y transparente, surge con toda fuerza de una investigación reciente (Financial Times, 2000) que muestra qué sucede cuando se fija como política arancelaria los servicios en áreas de población pobre, bajo la idea de "compartir costos" y de "financiamiento comunitario", reduciendo así las responsabilidades del Estado. En Tanzania, siguiendo condicionalidades del Banco Mundial, se introdujeron aranceles en educación primaria. El resultado, según indica la Iglesia Evangélica Luterana de Tanzania, fue un inmediato descenso en la asistencia a la escuela, y los ingresos totales de las mismas fueron la mitad de los previstos. En Zimbawe la condicionalidad se centró en que debían cobrar aranceles en los servicios de salud, pero que los pobres estarían exceptuados de ello. Una evaluación del mismo Banco Mundial concluyó que sólo 20% de los pobres pudieron conseguir los permisos de exención necesarios. En Ghana, al imponer aranceles en la escuela, 77% de los niños de la calle de Accra que asistían a las escuelas las abandonaron.

La falacia de la maniqueización del Estado lleva a consecuencias muy concretas; al deslegitimar su acción deja abierto el terreno para su debilitamiento indiscriminado y la desaparición paulatina de políticas públicas firmes en campos cruciales como los sociales. Causa así daños irreparables a vastos sectores de familias, aumenta la pobreza y la desigualdad, y limita las posibilidades de un crecimiento sostenido. Los datos de la realidad sugieren que hay otro camino. En algunos de los países más exitosos económica y socialmente del mundo, uno de los pilares de sus economías es un Estado activo de alta eficiencia. Una de sus características centrales, contradice uno de los ejes de la falacia. Es un Estado coordinado estrechamente con la sociedad civil. La falsa oposición Estado-sociedad civil que preconiza la falacia como un hecho, es desmentida en ellos. Los lazos de cooperación son multiplísimos, y surge una acción integrada. También en América Latina misma, algunas de las sociedades con mejores cifras de equidad, menor pobreza y mejores tasas de desarrollo humano, tuvieron como base de esos logros a Estados bien organizados, con burocracias consideradas eficientes, como Costa Rica, Uruguay y el Chile democrático. Es imprescindible reformar y mejorar la eficiencia estatal y erradicar la corrupción.

Pero para ello es necesario avanzar en otra dirección totalmente distinta a la de la falacia. No satanizar al Estado, sino ir construyendo administraciones publicas descentralizadas, transparentes, abiertas a la participación comunitaria, bien gerenciadas, con carreras administrativas estables fundadas en el mérito.

VIII. Séptima falacia: la incredulidad sobre las posibilidades de aporte de la sociedad civil

El pensamiento económico circulante envía a veces explícitamente, y con frecuencia implícitamente, un profundo mensaje de desvalorización del posible rol que puede jugar la sociedad civil en los procesos de desarrollo y en la resolución de los problemas sociales. Su énfasis está totalmente volcado en el mercado, la fuerza de los incentivos económicos, la gerencia de negocios, la maximización de utilidades como motor del desarrollo, las señales que pueden atraer o alejar al mercado. El mundo de la sociedad civil es percibido como un mundo secundario, de segunda línea respecto a lo que sucede en el "mundo importante" conformado por los mercados. De ese enfoque van a surgir políticas públicas de apoyo muy limitado, casi "simbólico" y por "cortesía", a las organizaciones de la sociedad civil, y una desconfianza fuerte a depositar en ellas responsabilidades realmente relevantes.

La falacia razona en términos de una dualidad básica; Estado *versus* mercado. En los hechos, la situación es mucho más matizada. Existe un sinnúmero de organizaciones que no son lo uno ni lo otro. Fueron creadas con finalidades distintas, los actores sociales que se hallan tras ellas son otros, y las metodologías que utilizan no son de Estado ni de mercado. Este mundo comprende, entre otras: las organizaciones no gubernamentales, en continuo crecimiento en América Latina, que han sido denominadas con frecuencia el tercer sector y que realizan múltiples aportes en el campo social; los espacios de interés público, que son fórmulas especiales muy utilizadas en los países desarrollados en donde numerosas universidades y hospitales han sido fundados por ellos, se trata de emprendimientos de largo plazo animados por numerosos actores públicos y privados; modelos económicos que no son típicos de mercado, como las cooperativas, que tienen alta presencia en diversos campos; y el amplísimo movimiento de lucha contra la pobreza desarrollado en toda la región por las organizaciones religiosas cristianas, protestantes y judías, que están en primera línea de la acción social. La realidad no es sólo Estado y mercado, como pretende la falacia. Incluso algunos de los modelos de organización y gestión social y general más efectivos de nuestro tiempo fueron desarrollados en esta vasta área, diferente de ambos.

Todas estas organizaciones tienen un gran peso y una fuerte participación en la acción social en el mundo desarrollado. Recaudan recursos considerables, se les delegan funciones crecientes por parte del Estado, están interrelacionadas con la acción pública de múltiples modos. Están basadas fuertemente en trabajo voluntario. Movilizan miles y miles de personas que dedican anónimamente considerables horas a llevar adelante sus programas. Hacen aportes considerables al producto bruto nacional con trabajo no remunerado en países como Canadá, Holanda, Suecia, Noruega, Dinamarca, España, Israel y otros. Así, en Israel, que figura entre los primeros del mundo en esta materia, una de cuatro personas hace trabajos voluntarios semanalmente, produciendo bienes y servicios de carácter social, constituyendo parte del personal paramédico en los hospitales, ayudando a personas discapacitadas, a ancianos, familias desfavorecidas, y otros sectores con dificultades. También ha aumentado en el mundo desarrollado la participación empresarial en el apoyo a la acción social de la sociedad civil. Las contribuciones e iniciativas empresarias de solidaridad se han incrementado, y la asunción de su responsabilidad social ha pasado a formar parte creciente de legitimidad misma de la empresa. La aseveración de hace años de Milton Friedman, el gurú de la Escuela de Chicago, de que la única responsabilidad de la empresa privada es producir utilidades a sus accionistas, ha sido refutada constantemente por empresarios prominentes, y es hoy rechazada masivamente por la opinión pública de los países desarrollados.

En América Latina la situación tiende a ser muy diferente. Existe un inmenso potencial de trabajo voluntario que, de ser adecuadamente convocado y de crearse condiciones propicias, podría cumplir roles de gran significación. Esforzadamente, sectores de la sociedad civil están tratando de movilizarlo y surgen permanentemente múltiples iniciativas. Pero todo ello es a pesar de las desconfianzas y la incredulidad que surge del razonamiento desvalorizador, que alimenta a su vez gruesos errores en las políticas. No hay así, entre otros aspectos, apoyos públicos firmes a las iniciativas de la sociedad civil de acción social, y los incentivos fiscales son muy reducidos. Asimismo, el movimiento de responsabilidad social empresarial es débil y los aportes muy reducidos comparativamente. La proporción de las ganancias empresarias dedicadas a fines de interés público es mucho menor que la de los países avanzados. Es notable el trabajo que, aun con todas estas limitaciones, llevan adelante numerosas organizaciones, entre ellas las de fe antes mencionadas, para lograr ayudar a las dificultades de supervivencia de extendidos sectores de la población.

En el fondo, lo que el pensamiento económico convencional está haciendo a través de su desvalorización de las posibilidades de la sociedad civil, es cerrar el paso a la entrada misma del concepto de capital social. Múltiples investigaciones de los años recientes, desde los primeros estudios de Putnam y Coleman hasta los efectuados en diversas realidades nacionales de todo el planeta, demuestran que hay factores cruciales para el desarrollo que no tenían lugar en el pensamiento económico ortodoxo, como los agrupados en la idea de "capital social". Tales: el clima de confianza entre las personas de una sociedad y hacia sus instituciones y líderes; el grado de asociatividad, es decir, la capacidad de crear esfuerzos asociativos de todo tipo; y el nivel de conciencia cívica, la actitud hacia los problemas colectivos desde cuidar el aseo en los lugares públicos hasta pagar los impuestos. Estudios del Banco Mundial atribuyen al capital social y el capital humano dos terceras parte del crecimiento económico de los países, y diversas investigaciones dan cuenta de los significativos impactos del capital social sobre la *performance* macroeconómica, la productividad microeconómica, la gobernabilidad democrática, la salud pública, y otras dimensiones¹.

Desarrollar el capital social significa fortalecer la sociedad civil a través de políticas que mejoren la confianza, que según dicen los mismos estudios, en sociedades polarizadas es muy fuertemente erosionada por la desigualdad. También implica propiciar el crecimiento de la asociatividad, y contribuir a hacer madurar la conciencia cívica. El razonamiento económico convencional ha estado aferrado a ideas muy estrechas sobre los factores que cuentan, que no consideran estos elementos, o que los relegan. Tras la falacia de la incredulidad sobre la sociedad civil, se halla un rechazo más amplio a la idea de que hay otros capitales a tener en cuenta, como el social. Un cerrado "reduccionismo economicista" obstruye el paso a ampliar la visión del desarrollo con su incorporación y a extraer las consecuencias consiguientes en términos de políticas de apoyo al fortalecimiento y potenciación de las capacidades latentes en la sociedad civil.

IX. Octava falacia: la participación; sí, pero no

La participación de la comunidad en forma cada vez más activa en la gestión de los asuntos públicos surge en esta época como una exigencia creciente de las grandes mayorías de la sociedad en América Latina y otras regiones. Los avances de la democratización, producto de largas luchas históricas de los pueblos, han creado condiciones de libre organización y expresión que han disparado esta "sed" por participación. Por otra parte, existe hoy una convalidación mundial creciente de la superioridad en términos de efectividad de la participación comunitaria, sobre las formas organizativas tradicionales de corte vertical, o burocrático. En el campo social ello es muy visible. Los programas sociales hacen mejor uso de los recursos, logran mejor sus metas, y crean autosustentabilidad si las comunidades pobres a las que se desea favorecer participan desde el inicio y a lo largo de todo su desarrollo y comparten la planificación, la gestión, el control y la evaluación. Señala al respecto Stern, el economista jefe del Banco Mundial resumiendo múltiples estudios de la institución (2000): " A lo

largo del mundo, la participación funciona: las escuelas operan mejor si los padres participan, los programas de irrigación son mejores si los campesinos participan, el crédito trabaja mejor si los solicitantes participan. Las reformas a nivel de los países son mucho más efectivas si son generadas en el país y manejadas por el país. La participación es práctica y poderosa" ².

Dos recientes trabajos: "Superando la pobreza humana", del PNUD (2000), y "The voices of the poor", del Banco Mundial (2000), basado en una gigantesca encuesta a 60.000 pobres de 60 países, llegan a similar conclusión en términos de políticas: es necesario dar prioridad a invertir en fortalecer las organizaciones de los propios pobres. Ellos carecen de "voz y voto" real en la sociedad. Fortalecer sus organizaciones, les permitiría participar en forma mucho más activa y recuperar terreno en ambas dimensiones. Se propone, entre otros aspectos: facilitar su constitución, apoyarlas, dar posibilidades de capacitación a sus líderes, fortalecer sus capacidades de gestión.

En América Latina, el discurso político ha tendido a reconocer crecientemente la participación. Sería claramente antipopular enfrentar la presión pro participación tan fuerte en la sociedad, y con argumentos tan contundentes a su favor. Sin embargo, los avances reales en cuanto a la implementación efectiva de programas con altos niveles de participación comunitaria son muy reducidos. Siguen predominando los programas "llave en mano", e impuestos verticalmente, donde los decisores o diseñadores son los que saben, y la comunidad desfavorecida debe acatar sus directivas y ser sujeto pasivo de los mismos. También son usuales los programas en donde se hacen fuertes apelativos a que se trata de programas participativos, cuando en realidad hay un mínimo contenido real de intervención de la comunidad en la toma de decisiones. El discurso dice sí a la participación en la región, pero los hechos con frecuencia dicen no.

Los costos de esta falacia son muy fuertes. Por un lado se están desechando enormes energías latentes en las comunidades pobres. Cuando se les moviliza, como sucedió en experiencias latinoamericanas mundialmente reconocidas como Villa El Salvador en el Perú, las escuelas Educo en El Salvador, o el presupuesto municipal participativo en Porto Alegre ³, los resultados son sorprendentes. La comunidad multiplica los recursos escasos, sumando a ellos incontables horas de trabajo, y es generadora de continuas iniciativas innovadoras. Asimismo, la presencia de la comunidad es uno de los pocos medios probados que previene efectivamente la corrupción. El control social de la misma sobre la gestión es una gran garantía al respecto, que se pierde al impedir la participación. Por otra parte, el divorcio entre el discurso y la realidad es claramente percibido por los pobres, y lo resienten con descontento y frustración. Se limitan así las posibilidades de programas donde se ofrezca participación genuina porque las comunidades están "quemadas" al respecto por las falsas promesas.

El sí pero no, está basado en resistencias profundas a que en definitiva realmente las comunidades pobres participen, que se disfrazan ante su ilegitimidad conceptual, política y ética. Ha llegado la hora en la región de ponerlas a foco y enfrentarlas.

X. Novena falacia: la elusión ética

El análisis económico convencional sobre los problemas de América Latina escabulle normalmente la discusión sobre las implicancias éticas de los diferentes cursos de acción posibles. Pareciera que se está tratando un tema técnico más, de carácter neutro, donde sólo deben predominar razonamientos costo-beneficio para resolverlo. La situación es muy distinta. El tema tiene que ver con la vida de la gente, y las consideraciones éticas deberían estar por ende absolutamente presentes. De lo contrario se está cayendo en el gran riesgo sobre el que previene uno de los mayores filósofos de nuestra época, Charles Taylor. Taylor (1992) dice que hay una acusada tendencia a que la racionalidad técnica, la discusión sobre los medios, reemplace a la discusión sobre los fines. La tecnología es un medio para lograr fines, que a su vez deben ser objeto de otro orden de discusión. Si la discusión sobre los fines desaparece, como puede estar sucediendo, previene Taylor, y la racionalidad tecnológica predomina sobre la racionalidad ética, los resultados pueden ser muy regresivos para la sociedad. En la

misma dirección señaló recientemente otro destacado pensador, Vaclav Havel, Presidente de la República Checa (2000): "es necesario reestructurar el sistema de valores en que nuestra civilización descansa", y advirtió que los países ricos, los "euroamericanos" los llamó, deben examinar su conciencia. Ellos, dijo, han impuesto las orientaciones actuales de la civilización global y son responsables por sus consecuencias.

Estas voces prominentes sugieren un debate a fondo sobre los temas éticos del desarrollo. El llamado tiene raíces en realidades intolerables. La ONU (2000) llama la atención sobre la imprescindibilidad de un debate de este orden en un mundo donde perecen a diario 30.000 niños por causas evitables, imputables a la pobreza. Dice que se reacciona indignamente, y ello es correcto frente a un solo caso de tortura, pero se pasa por alto a diario esta aniquilación en gran escala. El Fondo de Población Mundial (2000) resalta que mueren anualmente 500.000 madres durante el embarazo, muertes también en su inmensa mayoría evitables y ligadas a falta de atención médica; 99% de ellas se producen en los llamados países en desarrollo.

En América Latina resulta imprescindible debatir, entre otros, temas como: ¿Qué pasa con las consecuencias éticas de las políticas? ¿Cuál es la éticidad de los medios empleados, si es éticamente lícito sacrificar generaciones? ¿Por qué los más débiles, como los niños y los ancianos, son los más afectados por las políticas aplicadas en muchos países?, la destrucción de familias que está generando la pobreza, y otras cuestiones similares. Es una región donde, como se ha visto, la mayoría de los niños son pobres, donde miles y miles de niños viven en las calles marginados por la sociedad, y donde mientras la tasa de mortalidad de niños menores de cinco años era en 1997 en Canadá de 6,9 cada 1000, llegaba en Bolivia a 82,8, en Ecuador a 57,7, en Brasil a 45,9, y en México a 36,4 (Organización Panamericana de la Salud, 2000). En América Latina el 17% de los partos se producen sin asistencia médica de ningún tipo, con los consiguientes efectos en términos de mortalidad materna, que es cinco veces mayor a la de los países desarrollados, y sólo se hallan cubiertos previsionalmente el 25% de las personas de edad mayor.

Surgen de todo ello problemas éticos básicos: ¿Qué es más importante? ¿Cómo asignar recursos? ¿No deberían reestudiarse las prioridades? ¿No hay políticas que deberían descartarse por su efecto "letal" en términos sociales?

Cuando se denuncia la debilidad de la falacia que elude la discusión ética, ella toma con frecuencia el rostro del "pragmatismo". Arguye que es imposible discutir de ética cuando no hay recursos. Sin embargo, más que nunca cuando los recursos son escasos debería debatirse a fondo sobre las prioridades. En los países en que ese debate se libra, los resultados suelen ser muy distintos en términos de prioridades y de resultados sociales, a aquellos en donde se elude. Cuanto más recursos existan, mejor, y se debe hacer todo lo posible para aumentarlos, pero puede haber más y seguir asignados bajo los patrones de alta iniquidad propios de América Latina. La discusión sobre las prioridades finales es la única que garantiza un uso socialmente racional de los recursos. La Comisión Latinoamericana y del Caribe, presidida por Patricio Aylwin (1995), realizó un análisis sistemático para la Cumbre Social mundial de Copenhague sobre qué recursos hacían falta para solventar las brechas sociales más importantes de la región. Concluyó que no son tan cuantiosos como se supone imaginariamente, y que una parte importante de ellos puede obtenerse reordenando prioridades, fortaleciendo un sistema fiscal progresivo y eficiente, y generando pactos sociales para aumentar los recursos para áreas críticas.

En un artículo cercano, en el New York Times, plantea un renombrado filósofo, Peter Singer (1999), que no es posible que los estratos prósperos de las sociedades ricas se libren de la carga de conciencia que significa la convivencia con realidades masivas de abyecta pobreza y sufrimiento en el mundo, y que deben encarar de frente su situación moral. Su sugerencia es totalmente extensiva a los estratos similares de América Latina.

XI. Décima falacia: no hay otra alternativa

Una argumentación preferida en el discurso económico ortodoxo es la alegación de que las medidas que se adoptan son las únicas posibles. No habría otro curso de acción alternativo. Por tanto, los graves problemas sociales que crean son inevitables. La larga experiencia del siglo XX es plena en fracasos históricos de modelos de pensamiento que se autopresentaron como el "pensamiento único". Parece demasiado complejo el desarrollo como para poder pensar que sólo hay una vía. Por otra parte, en diferentes regiones del globo los hechos no han favorecido al "pensamiento único". Resumiendo la situación, dice William Pfaff (International Herald Tribune, 2000): " El consenso intelectual sobre las políticas económicas globales se ha roto". En la misma dirección, reflejando la necesidad de buscar nuevas vías, opina Félix Rohatyn (Financial Times, 2000), actual Embajador de USA en Francia: "Para sostener los beneficios (del actual sistema económico) en EE.UU. y globalmente, tenemos que convertir a los perdedores en ganadores. Si no lo hacemos, probablemente todos nosotros nos convertiremos también en perdedores". Amartya Sen a su vez destaca: "Ha habido demostraciones recientemente no sólo frente a las reuniones financieras internacionales, sino también en forma de protestas menos organizadas, pero intensas, en diferentes capitales, desde Jakarta y Bangkok hasta Abidjan y México. Las dudas acerca de las relaciones económicas globales continúan viniendo de diferentes confines del planeta, y hay suficiente razón para ver estas dudas acerca de la globalización como un fenómeno global, son dudas globales no una oposición localizada".

El clamor por cambios en las reglas de juego globales que afectan duramente a los países en desarrollo es muy intenso. Comprende una agenda muy amplia, desde temas por los que ha clamado el Papa Juan Pablo II poniéndose a la cabeza de un vasto movimiento mundial que exige la condonación de la deuda externa para los países más pobres, pasando por el reclamo por las fuertes barreras a los productos de los países en desarrollo, hasta el tema muy directo de que la ayuda internacional al desarrollo ha bajado (de 50.000 a 60.000 millones de dólares en los noventa) y está en su punto menor en muchas décadas. El Presidente del Banco Mundial, Wolfensohn (2000), ha calificado este hecho como "un crimen". Ha destacado que es "ceguera de los países ricos que destinan sumas insignificantes a la ayuda al desarrollo, o no se dan cuenta de lo que está en juego". Planteando la necesidad de una política global alternativa, señala el PNUD (2000), que se debe "formular una nueva generación de programas centrados en hacer que el crecimiento sea más propicio a los pobres, esté orientado a superar la desigualdad y destaque la potenciación de los pobres. Las recetas anticuadas de complementación del crecimiento rápido con el gasto social y redes de seguridad han demostrado ser insuficientes". El economista jefe del Banco Mundial, Stern (2000), también sugiere: "el crecimiento económico es mayor en países donde la distancia entre ricos y pobres es más pequeña y el gobierno tiene programas para mejorar la equidad, con reformas agrarias, impuestos progresivos, y un buen sistema de educación pública". Todos ellos van más allá del pensamiento único.

En este ambiente, la falacia de "que no hay otra alternativa" resulta cada vez más insostenible en la América Latina actual. Por una parte, a nivel internacional, como se advierte, empieza a haber una cada vez más activa búsqueda de alternativas diferentes. Por otro lado, hay en el escenario histórico presente países que han obtenido desempeños altamente exitosos en lo económico y lo social, siguiendo vías distintas al pensamiento económico ortodoxo preconizado en la región, entre ellos, Canadá; varios países del Sudeste Asiático como Corea del Sur; Japón; los países nórdicos: Noruega, Suecia, Dinamarca, Finlandia; Israel; Holanda, y otros. Pero el argumento fundamental es la realidad misma. El pensamiento único ha producido resultados muy dudosos en América Latina. La CEPAL (2000) describe así la situación social presente: "Hacia fines de los noventa las encuestas de opinión muestran que porcentajes crecientes de la población declaran sentirse sometidas a condiciones de riesgo, inseguridad e indefensión. Ello encuentra sustento en la evolución del mercado de trabajo, el repliegue de la acción del Estado, las nuevas formas institucionales para el acceso a los servicios sociales, el deterioro experimentado por las expresiones tradicionales de organización social, y las

dificultades de la micro y pequeña empresa para lograr un funcionamiento que las proyecte económica y socialmente." Reflejando el desencanto con las políticas aplicadas en muchos casos, una encuesta masiva, el Latín Barómetro 2000, encuentra, según describe Mulligan (Financial Times, 2000) resumiendo sus resultados, que "los latinoamericanos están perdiendo la fe el uno en el otro, así como en sus sistemas políticos y en los beneficios de la privatización". Respecto a este último punto, la encuesta informa que el 57% no está de acuerdo con el argumento de que la privatización ha beneficiado a su país. "Para mucha gente, dice Marta Lagos, directora de la encuesta, la privatización significa costos más altos, y virtualmente el mismo nivel de servicios".

La población latinoamericana no acepta la falacia de que no hay otras alternativas que éstas, que conducen necesariamente a altísimos costos sociales y al desencanto. Aparece en su imaginario, con fuerza creciente, que es posible, como lo han hecho otros países en el mundo, avanzar con las singularidades de cada país, y respetando sus realidades nacionales hacia modelos de desarrollo con equidad, desarrollo compartido, o desarrollo integrado, donde se busca armonizar las metas económicas y sociales. Ello implica configurar proyectos nacionales que impulsen, entre otros: la integración regional, que puede ser un poderoso instrumento para el fortalecimiento económico de la región y su reinserción adecuada en el sistema económico global; el impulso vigoroso a la pequeña y mediana empresa; la democratización del acceso al crédito y el acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos; una reforma fiscal orientada hacia una imposición más equitativa y la eliminación de la evasión; la puesta al alcance de toda la población de la tecnología informática; la universalización de la cobertura en salud; la generalización de posibilidades de acceso a la educación preescolar, y de finalización de los ciclos primario y secundario; el desarrollo del sistema de educación superior; el apoyo a la investigación científica y tecnológica; el acceso de toda la población a agua potable, alcantarillado y electricidad; la apertura de espacios que permitan la participación masiva en la cultura.

Para marchar en dirección a metas de esta índole se requerirá, entre otros aspectos, reconstruir la capacidad de acción del Estado, construyendo un perfil de Estado descentralizado, transparente, responsable, con un servicio civil profesionalizado; potenciar las posibilidades de aporte de la sociedad civil abriendo todas las vías posibles para favorecer su fortalecimiento; articular una estrecha cooperación de esfuerzos entre Estado y sociedad civil; desarrollar la responsabilidad social del empresariado; practicar políticas activas pro "empoderamiento", y participación de las comunidades desfavorecidas. Todos ellos pueden ser medios formidables, en una sociedad democrática, para movilizar las enormes capacidades de construcción y progreso latentes en los pueblos de América Latina.

XII. Una mirada de conjunto

Hemos visto cómo la existencia de falacias de extensa circulación, que presentan una visión distorsionada de los problemas sociales de América Latina y de sus causas, y llevan a graves errores en las políticas adoptadas, es parte misma de los retrocesos y de la dificultad por mejorar la situación. No ayudan a superar la pobreza y la desigualdad, y, por el contrario, con frecuencia las refuerzan estructuralmente visiones como: negar la gravedad de la pobreza, no considerar la irreversibilidad de los daños que causa, argumentar que el crecimiento económico solo solucionará los problemas, desconocer la trascendencia del peso regresivo de la desigualdad, desvalorizar la función de las políticas sociales, descalificar totalmente la acción del Estado, desestimar el rol de la sociedad civil y del capital social, bloquear la utilización de la participación comunitaria, eludir las discusiones éticas, y presentar el modelo reduccionista que se propone, con sus falacias implícitas, como la única alternativa posible.

Estas visiones no son la causa única de los problemas, que tienen profundas raíces internas y externas, pero oscurecen la búsqueda de las causas, y pretenden legitimar algunas de ellas. Buscar caminos diferentes exige enfrentar y superar estas y otras falacias semejantes. Ello aparece en primer

lugar como una exigencia ética. En el texto bíblico, la voz divina reclama "No te desentendas de la sangre de tu prójimo" (Levítico, 19:16). Las sociedades latinoamericanas y cada uno de sus miembros no pueden ser indiferentes frente a los infinitos dramas familiares e individuales que a diario surgen de la problemática social de la región. Asimismo, deben ser muy autocríticas con las racionalizaciones de la situación y los autoengaños tranquilizadores. Al mismo tiempo, atacar frontalmente las causas de la pobreza, no dando lugar a las negaciones y tergiversaciones, es trabajar por restituir ciudadanía a gran parte de los habitantes de la región, cuyos derechos humanos elementales están de hecho conculcados por las carencias sociales. Por último, frente a las falacias, permítasenos elevar la voz de un gran escritor latinoamericano. Carlos Fuentes escribió (1995): "Algo se ha agotado en América Latina, los pretextos para justificar la pobreza".

Notas

¹ Se puede encontrar la presentación de una serie de investigaciones recientes sobre el capital social y sus impactos, en Bernardo Kliksberg, "El capital social y la cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL/BID, Buenos Aires, 2000.

² Se refieren diversos datos e investigaciones sobre la superioridad gerencial de la participación, en Bernardo Kliksberg, "Seis tesis no convencionales sobre participación, en "Instituciones y Desarrollo", revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre 1998, Barcelona, España.

³ El caso de Villa El Salvador es analizado en detalle por Carlos Franco en su trabajo "La experiencia de Villa El Salvador: del arenal a un modelo social de avanzada", incluido en la obra de Bernardo Kliksberg, "Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Caracas, cuarta edición, 1997. Sobre el caso del presupuesto municipal participativo en Porto Alegre, puede verse: Zander Navarro, "La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil", incluido en Edmundo Jarquín y Andrés Caldera (comp.), "Programas sociales, pobreza y participación ciudadana", BID, Washington, 2000.

Bibliografía

- ALTIMIR, Oscar (1994) Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL, No. 52, abril.
- BERRY, Albert (1997) The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol. 32, No. 2.
- BID (1998) Informe de progreso económico y social. Washington.
- BIRDSALL, Nancy; ROSS, David y Richard SABOT (1996) La desigualdad como limitación para el crecimiento económico. Gestión y Política Pública, CIDE, México, primer semestre.
- BIRDSALL, Nancy (1998) Comentarios sobre el caso del Japón. En: Emmerij L. y Núñez del Arco J. (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID, Washington.
- BIRDSALL, Nancy and Juan Luis LONDOÑO (1997) Assets inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.
- CEPAL (2000) Panorama social de América Latina 2000. Santiago de Chile.
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995) Informe sobre el desarrollo social. CEPAL, PNUD, BID.
- Financial Times (2000) Nancy Dunne, "Fees issue entangles US debt relief plan", October 18, 2000.
- Fondo de Población Mundial (2000) Informe sobre la población mundial 2000. New York.
- FRENCH DAVIS, Ricardo (2000) Reformar las reformas en América Latina. El País, Madrid, 30 de junio.
- FUENTES, Carlos (1995) Introducción al informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. CEPAL, PNUD, BID.

- HAVEL, Vaclav (2000) Discurso inaugural de la Asamblea conjunta del FMI y el Banco Mundial. Praga.
- KUSNETZ, Simón (1970) Crecimiento económico y estructura económica. Editorial Gustavo Gill, Barcelona.
- LatinBarómetro (2000) Encuesta 1999. Santiago de Chile.
- MINTZBERG, Henry (1996) Managing government. Government management. Harvard Business Review, May-June.
- MULLIGAN, Mark (2000) Latin America sees optimism fade. Financial Times, May 10.
- ONU. PNUD (2000) Informe sobre Desarrollo Humano 2000. New York.
- OPS y CEPAL (1998) Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean. Washington.
- OPS (2000) Situación de salud en las Américas. Indicadores básicos 2000. Washington.
- Organización Mundial de la Salud (2000) The World Health Report 2000. Ginebra.
- PFAFF, William (2000) The West globalization drive is proving a massive failure. International Herald Tribune, September 29th.
- PNUD y Unión Europea (1999) Informe del proyecto "Estado de la región". San José.
- PNUD (2000) Superar la pobreza humana. New York.
- ROHATYN, Felix (2000) The costs of globalization, Financial Times, September 17th.
- SEN, Amartya (1998) Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal, January.
- _____ (1998) Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI. En: Emmerij L. y Núñez del Arco, J. (comp.) El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID, Washington.
- SINGER, Peter (1999) The Singer solution to world poverty. The New York Times Magazine, September 5th, New York.
- STALLING, Barbara (1999) Conferencia, VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro.
- STERN, Nicholas (2000) Empowerment leads to enrichment. Financial Times, October 9th.
- _____ (2000) Washington Post, Steve Pearlstein, World Bank Rethinks Poverty, September 13th.
- STIGLITZ, Joseph (1998) Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post Washington. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 12, Caracas.
- TAYLOR, Charles (1992) The ethics of authenticity. Harvard University Press.
- THOMAS, Vinod (2000) Why quality matters. The Economist, October 7th. London.
- TOURAINÉ, Alan (1997) Por una nueva política social. El País, 4 de agosto, Madrid.
- UNICEF (1992) Menores en circunstancias especialmente difíciles. Caracas.
- VERRIER, Roberto (1999) Declaraciones del Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, septiembre 10.
- Washington Post (2000) Steve Pearlstein, World Bank Rethinks Poverty. September 13th, Washington.
- WOLFENSOHN, James (2000) Declaraciones al diario francés Liberation, Paris, julio 10.
- World Bank (1997) The State in a changing world. Washington.
- _____ (2000) The quality of growth, Washington.

Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones *

Ruth Richardson

El mundo alcanza el nuevo milenio en un estado de profunda transformación y de cambio estructural. Las fuerzas hermanadas de la globalización y de la tecnología han orientado en gran medida la transformación y el cambio. Dichas fuerzas se encuentran operando a nivel mundial, y no existe un lugar en el que se pueda eludir la acción de las mismas. Nuestras vidas personales, nuestros horizontes económicos y nuestras oportunidades, la forma en que funcionamos como sociedad y el modo en que somos gobernados están siendo profundamente redimensionados por estas fuerzas.

Los desafíos para las democracias representativas y para el liderazgo político son enormes. En un mundo de libre flujo de ideas, personas, mercancías y capitales, la mala gestión de gobierno es sancionada de manera inmediata e implacable.

Este documento se presenta desde la perspectiva de mis dos experiencias gemelas:

- la experiencia de la política práctica: fui Ministra de Finanzas de Nueva Zelanda entre 1990 y 1993, y miembro del Parlamento de Nueva Zelanda durante 14 años; y
- la práctica de una reforma radical: primero como arquitecto de esta reforma radical en Nueva Zelanda a comienzos de los años 1990, y posteriormente como “*coach*” de la reforma en numerosos países.

1. Empezar por lo primero

El punto de partida no puede ser la responsabilización por el desempeño en el nivel restringido del sector público. Un mejor punto de arranque es concebir el desempeño en su sentido más amplio, en términos de lo que ambicionamos como nación. Una vasta panorámica del desempeño incluye la identificación de nuestras metas de desarrollo económico y social, la articulación de nuestra visión de la educación y de las oportunidades individuales, y la determinación de la clase de entorno físico y político del que quisiéramos disfrutar.

El logro de estos múltiples propósitos dependerá no sólo de lo que haga el gobierno. Dependerá cada vez más del talento de los individuos, de su capacidad para dominar la tecnología, y de sus éxitos en los mercados globales en los cuales ellos operan.

Por definición, los gobiernos, y aquellos que aspiran a gobernar, necesitarán comportarse y operar en un modo que les permita realizar los mejores avances para alcanzar los más altos niveles de estos indicadores de desempeño.

En todo el mundo, independientemente del nivel de desarrollo del país e independientemente de la tendencia filosófica del gobierno de turno, el denominador común es la transformación del papel del Estado. Si bien Nueva Zelanda ha sido en cierto modo un país pionero en esta materia, todos los gobiernos, en diferentes grados, están confrontando interrogantes fundamentales acerca de sus tareas esenciales; qué puede hacer y qué no puede hacer un gobierno; y cómo debería gerenciarse el sector público. En suma, la mayoría de las naciones se enfrentan a cuestiones relativas a qué debería hacer el Estado y cómo podría hacerlo de la mejor manera.

En circunstancias en que todo incentivo político se orienta a mantener el *status quo* y a no agitar las aguas, ¿por qué sucede que muchos y muy distintos gobiernos se han embarcado en el camino de la realización de reformas radicales? La respuesta es que el *status quo* del Estado hipertrofiado y de las burocracias que no asumen su responsabilización no ha funcionado y que ya no es más viable. Muchas

(*) Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Traducido del inglés por Carlos Sánchez.

naciones no sólo sufren de un déficit fiscal, sino que también muestran balances deficitarios en la gestión de gobierno, en las instituciones y en el desempeño.

Este documento tiene el propósito de:

- Reexaminar las bases que sustentan la efectividad de las intervenciones del gobierno.
- Diagnosticar las causas del fracaso al interior del modelo burocrático tradicional.
- Identificar las bases conceptuales y las características clave de un régimen de gerencia del desempeño.
- Describir y evaluar los nuevos instrumentos de gerencia, que ayudan a asegurar la responsabilización por desempeño.
- Llamar la atención sobre las marcadas desviaciones que ocurren tanto a nivel político como oficial, cuando el sistema se desplaza desde un sistema de reglas hacia el control estratégico.
- Aislar lo que pueden ser los puntos de presión y los cuellos de botella para los políticos en los regímenes de gestión por desempeño.
- Dar expresión a algunas lecciones que se desprenden de la experiencia de Nueva Zelanda, que podrán servir para mejorar y sostener las reformas.

2. Las intervenciones gubernamentales: ¿Qué debería hacer el Estado - y qué no debería hacer?

El gobierno, por definición, se ejerce a través de intervenciones. Típicamente, estas intervenciones pueden asumir tres formas:

- Como **propietario**: el Estado puede ser propietario de una gama de entidades comerciales y agencias de suministro de servicios. En lo esencial, el Estado es un productor de bienes y servicios.
- Como **comprador**: el Estado es un gran comprador de bienes y servicios en nombre de los ciudadanos. Los presupuestos de muchas naciones típicamente asignan hasta un 80% para la compra de servicios de educación, de salud y de servicios sociales. Estas compras son financiadas por impuestos, préstamos, y en menor medida, con cargo a los usuarios.
- Como **regulador**: el Estado no es sólo un actor (propietario o comprador), sino también un árbitro. El Estado establece las reglas del juego a lo largo de una amplia gama de actividades públicas y privadas.

Tradicionalmente se ha aceptado que las intervenciones activas del Estado en las tres esferas constituyen la mejor forma de avanzar en favor del interés público, para ordenar la producción de bienes públicos y promover la optimización de los resultados sociales y económicos.

La realidad ha sido bastante diferente:

El gobierno como **propietario** ha dilapidado recursos, ha disminuido el valor de la actividad empresarial y con demasiada frecuencia ha suministrado pésimos servicios a los ciudadanos.

El gobierno como **comprador** ha gastado en demasía, ha fracasado en cuanto a cuidar el valor del dinero, ha dado origen a riesgos morales, ha denegado posibilidades de escogencia a los ciudadanos y de responsabilización de los servicios, y al ocupar un excesivo espacio, no ha permitido la incorporación del sector privado, más eficiente y más eficaz, al suministro de bienes y servicios.

El gobierno como **regulador** ha distorsionado los mercados, ha propiciado bajos desempeños, ha asignado recursos en forma errónea, ha contribuido con el aumento de costos transaccionales y ha comprometido la competitividad.

La racionalidad de la intervención exige una revisión en profundidad, por ejemplo, del concepto de bienes públicos. Cuando el Estado procura justificar cualquiera de sus intervenciones, esgrimirá típicamente la argumentación concerniente a los bienes públicos. Sin embargo, con un escrutinio más cuidadoso, a menudo se pone de manifiesto que no todos los bienes que están siendo suministrados por el Estado son de hecho bienes públicos. Existen dos grandes tipos de bienes - bienes públicos y bienes privados. Cada uno de estos bienes se ubica en un *continuum* que va desde lo “exclusivamente público” a lo “exclusivamente privado”. Esta distinción conceptual es tan conocida como importante de

establecer ¹.

Los bienes *exclusivamente* públicos tienen dos características definitorias: no se puede prescindir de ellos y el consumo de los mismos no es competitivo. El consumo de bienes privados es precisamente lo contrario. En medio de este continuo se ubican los bienes con valor intrínseco (*merit goods*). El gobierno puede decidir permitir el acceso a un bien como si fuese totalmente o parcialmente un bien público, aun cuando el bien en cuestión posea las propiedades naturales (competencia y prescindencia) de un bien privado. La educación es un ejemplo sumamente claro de un bien de valor intrínseco. Los bienes públicos y los de valor intrínseco pueden ser suministrados por medio de cualquiera de las tres intervenciones típicas del Estado:

- por producción,
- por compra,
- por regulación.

Volviendo a los primeros principios, es preciso dar respuesta desde el comienzo a dos interrogantes críticas referidas a cualquier actividad del gobierno:

- ¿Lo que está siendo suministrado o regulado es un bien público genuino o es un bien de valor intrínseco? O se trata realmente de un bien privado, caso en el cual el gobierno no tendría razones para involucrarse.

- ¿El impacto o los resultados que el gobierno busca obtener (verbigracia, un mejor desarrollo económico o social) se alcanzan verdaderamente mejor con las intervenciones mediante la propiedad, la compra o la regulación que el Estado se propone realizar? Por ejemplo, el Estado tradicionalmente ha sido el propietario del negocio monopólico de las telecomunicaciones. Lo que actualmente es evidente es que los imperativos de la globalización y la tecnología exigen servicios de comunicación a nivel mundial. El mejor suministro de estos servicios no es compatible con una empresa de propiedad estatal, con un capital intelectual y financiero escuálido, operada burocráticamente. El Estado puede avanzar mejor hacia el logro del impacto deseado abandonando la propiedad y la compra en el negocio de las telecomunicaciones, y haciendo uso de la intervención regulatoria para asegurar el suministro competitivo privado de los servicios de telecomunicaciones.

Así, el punto de partida para cualquier iniciativa en relación con un régimen de gerencia del desempeño para el sector público, es plantear la interrogante fundamental acerca de qué es lo que el Estado debe hacer y qué es lo que no debe hacer. La solución para todo un abanico de problemas propios del desempeño estatal es, ante todo, sacar al Estado de una amplia gama de intervenciones contraproducentes que está llevando a cabo en la actualidad. No es ningún mérito el tratar de establecer “cómo” debería operar el Estado, antes de abordar el tema de “qué” es lo que el Estado debería hacer.

3. Más allá de las burocracias: ¿Cómo no debería operar el Estado?

Los graves fallos de los regímenes burocráticos han sido bien documentados. Mis dos recitales favoritos de la letanía de las calamidades burocráticas provienen de dos influyentes reformadores neozelandeses - el Dr. Roderick Deane, Presidente de la Comisión de Servicios del Estado, responsable de la supervisión de la transformación radical del sector público, y del Dr. Graham Scott, Secretario del Tesoro, quien desempeñó un papel similar con respecto a la reestructuración radical de la economía de Nueva Zelanda.

“La confusión de objetivos, la falta de responsabilización, la inadecuada adaptabilidad al cambio, los mecanismos de control hipercentralizados, las estructuras de gerencia multiestratificadas, las cargas excesivas de papeleo, la dispersión de responsabilidades, la multiplicación de los mecanismos de protección internos y, en último término, la incapacidad para ejercer en forma apropiada el control sobre los gastos del gobierno ... caracterizan a una gran parte del sector público”. Dr. Roderick Deane ².

"Los objetivos por departamento no se encontraban claramente especificados.

Las respectivas responsabilidades de políticos y funcionarios públicos se confundían, de modo

que las líneas para la rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades nunca eran claras.

Los sistemas de control administrados por las agencias centrales restringían la libertad para gerenciar eficazmente, por lo general eliminando los incentivos para un mejor desempeño.

Existían pocas sanciones para un pobre desempeño.

Los ministros tomaban decisiones inadecuadas acerca de la gerencia interna de los departamentos". Dr. Graham Scott³.

Independientemente del fracaso fundamental de las burocracias en términos de gerencia, el sector público tradicional sufre de otros dos *handicaps*. El primero es que muchos funcionarios públicos son reclutados sobre la base de sus preferencias políticas, no por sus cualidades profesionales. El segundo es que los regímenes de inamovilidad en el cargo niegan la posibilidad de instaurar una gerencia estratégica de los recursos humanos en el sector público.

La política antes que el profesionalismo

Es cierto que algunos podrían argumentar que “el personaje tiene que encajar” para justificar la inclusión de personas reclutadas políticamente en las filas del sector público, pero lamentablemente en la mayoría de los casos esta situación se explica con crudeza en términos de una recompensa por favoritismo político o por nepotismo. La selección política, en oposición a la selección profesional para la conformación de los cuadros del sector público, es un factor de deterioro de la calidad y el desempeño, y por lo tanto de la responsabilización.

La inamovilidad en el cargo: un factor deletéreo para la gerencia estratégica de los recursos humanos

La mentalidad del trabajo de por vida, que es un rasgo propio de tantas leyes y actitudes del sector público, se ubica en las antípodas de los enfoques modernos acerca de la gerencia de recursos humanos. En un mundo que se caracteriza por la rapidez y en el que la flexibilidad ocupa un lugar privilegiado, el sector público no debería pensar que podría escapar a la acción de estas fuerzas. En la medida que los gobiernos reconceptualizan su papel, el Estado reduce su tamaño y se moderniza, también se modifican las habilidades y los requerimientos para los funcionarios públicos. Un perfil pre-establecido para el empleo no tiene sentido; el gobierno debe ser capaz de establecer sus propios objetivos estratégicos y de reclutar para ocupar los cargos públicos a los profesionales que tienen el talento y las habilidades que contribuyan con el logro de estos objetivos.

4. Régimen de gerencia del desempeño en el sector público: ideas y características clave

Las reformas del sector público llevadas a cabo en Nueva Zelanda, y que se iniciaron a fines de los años 1980, fueron proclamadas desde su concepción como audaces y sin precedentes.

Los objetivos de la reforma se centraron en la efectividad, la eficiencia, la responsabilización, la transparencia y la consistencia. Entre los elementos clave del proceso de reforma se incluyeron:

- La corporatización y privatización de las empresas comerciales gubernamentales.
- La reestructuración departamental para racionalizar las funciones y dar una nueva forma al Servicio Público a nivel central, en particular mediante la separación del asesoramiento político, el suministro de servicios y las funciones reguladoras, y junto con esto, la separación de los roles de financiador, proveedor y comprador. Algunas de las funciones de suministro de servicios se desplazaron hacia un grupo de agencias no departamentales, conocidas como entidades de la Corona.
- La descentralización de la gerencia departamental, con jefes ejecutivos responsables de la toma de decisiones en relación con los recursos humanos y la escogencia y adquisición de los insumos.
- Una creciente utilización de los contratos (por ejemplo, acuerdos sobre el desempeño entre ministros y jefes ejecutivos departamentales, acuerdos de compras entre ministerios y departamentos, contratos entre financiadores y compradores, así como entre compradores y proveedores).

- Un cambio en las bases de la gerencia financiera del sector público, a través de la introducción de una contabilidad acumulativa, con un desplazamiento desde la focalización de la atención en los insumos hacia la focalización en los resultados y en el impacto.

Un rasgo definitorio de las reformas en Nueva Zelanda lo constituye el hecho de que ellas se conformaron en función de determinados aportes de la teoría administrativa y económica, en particular de la teoría de la elección pública, la teoría de la agencia, la economía de costos de transacción, el gerencialismo y la nueva gerencia pública⁴.

De fundamental importancia para las reformas del núcleo central del sector público fue el desplazamiento de la atención, desde una concepción basada en los insumos hacia un enfoque basado en los resultados. A este respecto, se plantea una importante distinción entre resultados o productos (“*outputs*”) e impactos (“*outcomes*”).

- *Impactos*: Son las consecuencias sociales y económicas perseguidas por el gobierno, y son determinadas por los ministerios. La focalización de la atención en los impactos permite que los ministros concentren sus esfuerzos en el nivel estratégico, y que establezcan las prioridades para la asignación de los recursos públicos.

- *Resultados*: Son los bienes y servicios producidos por las agencias públicas centrales. Los resultados de los departamentos contribuyen con el gobierno para el logro de los impactos más amplios previstos. Los resultados de un departamento son establecidos por el ministro, y se encuentran especificados en un acuerdo anual de “compras” departamentales, que se establece entre el ministro y el ejecutivo jefe del departamento. Todas las asignaciones presupuestarias tienen lugar sobre una base de resultados. Esto permite que el ministro perciba claramente qué es lo que le está “comprando” a su departamento y a qué precio.

- *Insumos*: Son los recursos utilizados para producir los resultados. Previamente, los departamentos habían estado sujetos a una amplia gama de controles en relación con el uso de los insumos. El sistema era hipercentralizado, arbitrario e ineficiente. Con el desplazamiento del énfasis hacia un enfoque basado en resultados, en la actualidad los departamentos gozan de una gran libertad en lo que se refiere a la adquisición y a la mezcla de insumos utilizados, incluyendo entre éstos el *staff* y el capital.

El Banco Mundial, en un informe considerado como punto de referencia, “*The State in a Changing World*”, ubica las reformas de Nueva Zelanda en un contexto global: “Existe una tendencia creciente hacia el establecimiento de agencias públicas focalizadas, con base en el desempeño, con mucho más claridad de propósitos y una mayor responsabilización gerencial en función de resultados e impactos. Nueva Zelanda ofrece el ejemplo más evidente entre los países de altos ingresos. Nueva Zelanda dispersó sus ministerios conglomerados, en unidades empresariales focalizadas, dirigidas por jefes ejecutivos durante plazos fijos, contratos basados en resultados concertados con las autoridades para reclutar y despedir y para negociar colectivamente”⁵.

En una revisión de las reformas de Nueva Zelanda, comisionada al Profesor Allen Schick, éste concluye que: “El sector estatal reformado es testimonio del poder de las ideas y de la inventiva de sus arquitectos. Se trata de un logro singular en el desarrollo de la administración pública moderna, que tendrá influencia sobre el curso futuro de la gerencia, tanto en Nueva Zelanda como en otros países. Es de interés revisar someramente el listado de sus logros pioneros. Nueva Zelanda fue el primer país en adoptar plenamente la contabilidad y el presupuesto sobre la base de costos: el primero en implementar exitosamente técnicas de presupuesto por resultados; el primero en otorgar a los gerentes total discrecionalidad para el uso de los insumos; el primero en introducir fuertes incentivos para la utilización eficiente de capital; el primero en requerir una especificación por adelantado de los resultados a ser logrados; el primero en establecer un régimen integral de contabilidad”⁶.

Las reformas de la gerencia pública implementadas en los años 1980 se encontraban fundamentadas en cinco principios relacionados entre sí. Estos principios eran:

- *Claridad de objetivos*: Una clara especificación de los objetivos que los gerentes deberían alcanzar es una condición necesaria. Es conveniente que estos se establezcan en términos de indicadores medibles de desempeño individual. Una clara especificación también significa que no debe haber conflicto entre los objetivos.

- *Libertad para gerenciar*: A los gerentes, en todos los niveles, se les debería dar poder para alcanzar los objetivos especificados. Los gerentes deberían por lo tanto ser capaces de hacer que la asignación de recursos garantice el logro de los objetivos en la forma más eficiente.

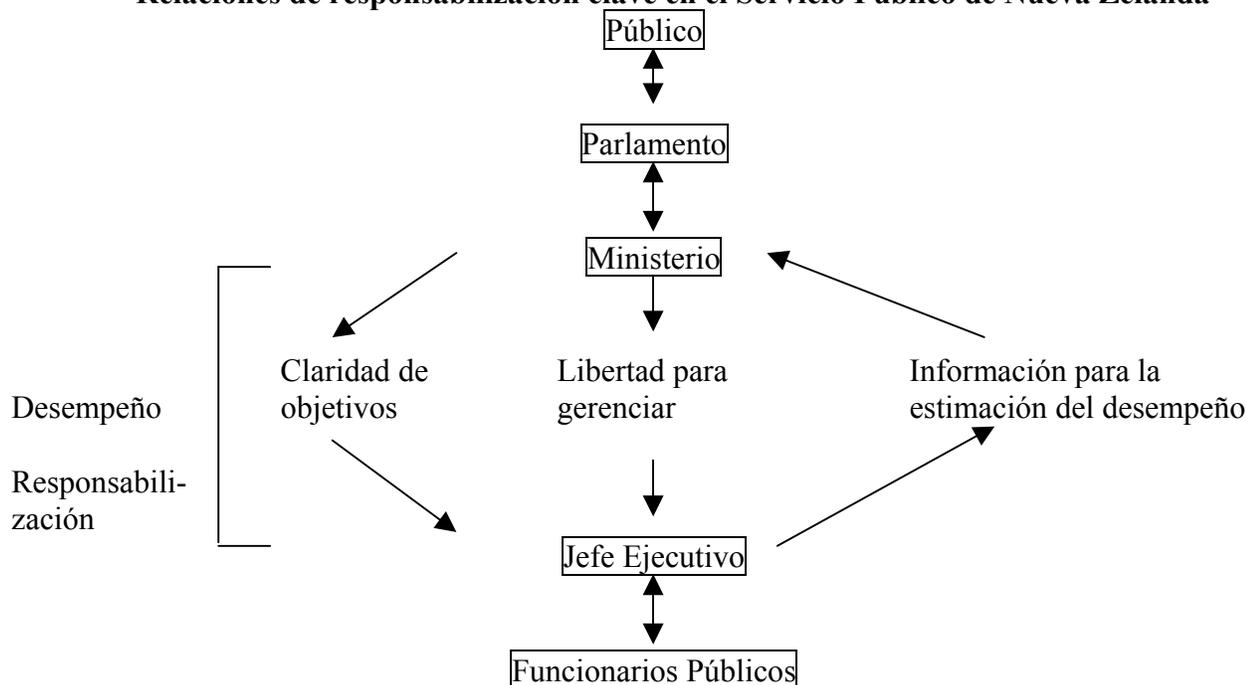
- *Responsabilización*: Como contrapartida de la libertad para gerenciar, los gerentes deben asumir responsabilidades por las decisiones que ellos toman. Esta situación permitirá aplicar las necesarias sanciones e incentivos para modificar el comportamiento y asegurar que los gerentes logren sus objetivos.

- *Flujos adecuados de información*: Los sistemas de responsabilización deben suministrar información que permita la evaluación de la calidad de las decisiones gerenciales que tienen que ver con los recursos.

- *Evaluación efectiva del desempeño*: Los gerentes deben ser evaluados estimando cuán bien ellos logran sus objetivos, y cualquier deficiencia debida a un manejo inadecuado deberá ser revelada y sancionada ⁷.

La siguiente lógica se empleó para mostrar cómo estas cinco condiciones debieran dar como resultado un incremento en la eficiencia y la efectividad de los servicios públicos. Si los gerentes están claros acerca de qué se espera de ellos (claridad de objetivos), si disponen del poder para alcanzar sus objetivos específicos (libertad para gerenciar) y asumen la responsabilidad, sometiéndose a evaluación por el logro de dichos objetivos (responsabilización), con una información de calidad (flujos adecuados de información) acerca de la mejor forma en que se están cumpliendo los objetivos establecidos (estimación efectiva del desempeño), los gerentes tomarán decisiones apropiadas en relación con la asignación eficiente de los recursos y alcanzarán los objetivos también en la forma más eficiente. A continuación se presenta una descripción de las relaciones que prescribe esta lógica:

Relaciones de responsabilización clave en el Servicio Público de Nueva Zelanda



En suma, el modelo de gerencia pública ideado por los arquitectos de las reformas procuró clarificar la responsabilidad en el sistema, en particular a efectos de incrementar las responsabilidades de los jefes departamentales para gerenciar sus departamentos, y de incrementar la rendición de cuentas en el ejercicio de dichas responsabilidades. Los altos ejecutivos deberían ser contratados para producir los resultados especificados y tener el control sobre los “recursos requeridos para producir esos resultados”. Los ministros, por su parte, serían responsables en lo que se refiere a clarificar los impactos que quieren los gobiernos, y en lo tocante a la adquisición de los productos necesarios para lograr esos impactos⁸.

El rasgo que mejor caracteriza el modelo neozelandés de gerencia del desempeño es la coherencia del diseño. Las reformas son partes internamente consistentes de un sistema único integrado de gerencia. Un elemento propio de las reformas es que la noción de “desempeño” ha permeado todo el sistema, incluyendo la naturaleza de los acuerdos de gestión del ejecutivo jefe, los presupuestos de las agencias departamentales y estatales, la naturaleza de las asignaciones hechas por el Parlamento al Ejecutivo, y las modalidades de información financiera y no financiera del gobierno, tanto a nivel departamental como a nivel general.

5. Gerencia del desempeño del sector público: nuevos instrumentos para realizar el trabajo

Los elementos clave del sistema rediseñado de gerencia del sector público son los siguientes:

- Definiciones claras del desempeño y de la responsabilización gerencial, sin ambigüedades.
- Autoridad delegada en correspondencia con las responsabilidades.
- Fuertes incentivos por desempeño.
- Exigencia de informes de alta calidad.

Definición de desempeño y responsabilización gerencial

El desempeño esperado por parte de los gerentes departamentales se define en términos de dos dimensiones:

- los resultados (bienes o servicios) que debe producir el departamento, y
- el desempeño financiero del departamento.

La orientación hacia los resultados centra a los gerentes en lo que ellos están produciendo y no solamente en los recursos que están manejando.

El costo se mide sobre una base progresiva, y está determinado por la asignación de todos los costos de insumos del departamento (costos de personal, costos operativos, etc.) a las distintas clases de resultados, utilizando técnicas estándar de contabilidad de gerencia.

Los productos se definen independientemente de a quién son suministrados. En el caso de un departamento típico, los productos son “vendidos” al ministro, quien los compra a cuenta del gobierno y del contribuyente. De esta manera, el ministro es percibido como un usuario del departamento. La importante distinción que debe hacerse aquí es que el ministro está comprando los productos aun cuando él no recibe personalmente el servicio. En este sentido, se establece una distinción entre el comprador y el destinatario del servicio.

Internamente, el departamento define los productos o los componentes del producto que cada gerente tiene la responsabilidad de suministrar. Estas definiciones se utilizan, entonces, como la base para un acuerdo anual de desempeño entre el ministro y el ejecutivo jefe y entre el ejecutivo jefe y sus gerentes. Estos gerentes, por su parte, van a establecer acuerdos de desempeño con su personal, y así sucesivamente. De esta manera, la orientación hacia los resultados se internaliza en el sistema de gerencia del desempeño del departamento.

Otra ventaja que tiene la focalización de la gestión en los resultados es que ello permite comparar los costos de los productos producidos internamente con los costos de productos similares producidos externamente. Esto ofrece oportunidades para mejorar el desempeño a través de la comparación.

El desempeño financiero se define habitualmente en términos comerciales ampliamente convencionales. En el caso de un departamento típico, éste consiste en el establecimiento de metas para:

- Ingresos, gastos y superávit neto
- Flujos de caja
- Capital de trabajo
- Utilización de activos físicos

Al igual que con el desempeño por resultados, es habitual que los ejecutivos jefes desagreguen las metas de desempeño financiero global del departamento en metas para cada uno de los altos gerentes. Éstas también se incluyen en los acuerdos anuales de desempeño, asegurando así que el desempeño financiero sea parte integral del sistema de gerencia del departamento.

De esta forma, al quedar definido el desempeño con toda claridad, la responsabilización gerencial también puede ser claramente establecida: suministro de productos especificados en cantidad, calidad y costo, y asegurando el cumplimiento de las metas financieras.

Delegación de autoridad

Un segundo elemento del sistema de gerencia es la delegación de autoridad en lo que se refiere a los insumos (personal, equipamiento, etc.). Esto permite a los gerentes seleccionar la combinación óptima de insumos para producir los resultados, decisión que ocupa un lugar central en la función productiva.

Esta delegación no necesariamente significa la reducción del control financiero. Con tal de que todos los costos de insumos se asignen a los productos (y se establece la exigencia de que ello así ocurra), todas las decisiones concernientes a los insumos estarán reflejadas en el costo de los productos. Los incrementos en los costos de los insumos o la mala utilización de los insumos se reflejará en un incremento de los costos de los productos.

De esta manera, los ministros reconocen que si bien los gerentes departamentales son libres para elegir entre distintas alternativas operativas para combinar el trabajo y el capital, en último término se encuentran constreñidos por la obligación de suministrar los productos a un costo especificado. Los jefes ejecutivos pueden tener igual confianza en cuanto a las responsabilidades asumidas por sus gerentes.

La extensión de la delegación de autoridad de un jefe ejecutivo a sus gerentes depende, en primer lugar, de la autoridad que posea el jefe. En Nueva Zelanda esta delegación es amplia, ya que incluye la autoridad de reclutar y despedir personal y de establecer tasas salariales. También incluye una total autoridad para elegir personal permanente o temporario, o consultores de corto plazo. Los jefes ejecutivos también tienen autoridad para reasignar su presupuesto entre ítems de personal y operativos, en la medida en que lo consideren adecuado, así como comprar y vender activos, con tal de que lo hagan en el marco de los límites establecidos por la hoja de balance.

El grado de delegación de los ejecutivos jefes a sus gerentes varía de un departamento a otro, pero en forma típica incluye la delegación global para gastos operativos y una delegación más limitada para gastos de capital.

Incentivos por desempeño

El sistema de gerencia del desempeño intenta deliberadamente crear fuertes incentivos para que los gerentes lleven a cabo el desempeño requerido. Esto puede lograrse de varias maneras.

El sistema de acuerdos de desempeño crea un proceso formal para definir y acordar las expectativas del desempeño para cada año. Al término del año, los sistemas formales de evaluación del desempeño exigen una evaluación del mismo en función de los resultados y del desempeño financiero especificados en el acuerdo de desempeño.

La mayoría de los departamentos operan con un sistema de pago por desempeño, en el que la remuneración se vincula con el sistema de evaluación y con el acuerdo de desempeño. En algunos departamentos, hasta el 15% del salario se encuentra vinculado al desempeño. Asimismo, el ejecutivo jefe está en capacidad de pagar bonos al personal con base en los superávits financieros generados por el departamento.

Los sistemas presupuestarios y de información se encuentran deliberadamente alineados con los requerimientos de desempeño de los departamentos. El sistema presupuestario, por ejemplo, asigna recursos por resultados en lugar de hacerlo por insumos. Asimismo, el formato de los informes presupuestarios y los informes de resultados reales se reflejan mutuamente, de modo que el desempeño esperado y el desempeño real pueden ser fácilmente comparados.

Se espera que los gerentes departamentales gestionen todos sus recursos y sus costos. Esto incluye la depreciación y el costo del capital invertido en los departamentos. Este último es asignado a los departamentos por vía de cargos de capital, que es como un pago combinado de intereses y dividendos calculado sobre la base de los activos netos del departamento.

El cargo de capital crea un incentivo para que los gerentes optimicen la utilización de capital. Si un departamento es capaz de utilizar mejor sus activos, de vender activos innecesarios e incorporar superávits de capital al gobierno, su cargo de capital se verá reducido. Podrá entonces utilizar los fondos ahorrados para financiar personal adicional o gastos operativos. De esta manera, los costos de oportunidad del capital se hacen transparentes a los ojos de los gerentes y los estimulan para incrementar la productividad del capital.

Requerimientos para una información de alta calidad

El cuarto componente del sistema de gerencia del sector público de Nueva Zelanda es el suministro regular de informes de calidad sobre el desempeño de los gerentes departamentales. Estos informes cubren las dos dimensiones del desempeño señaladas anteriormente: el suministro de productos y el desempeño financiero.

El informe del desempeño financiero típicamente reviste la forma de un conjunto de estados financieros, similar a los estados financieros comerciales, y normalmente consiste en:

- estado de políticas contables;
- estado de desempeño financiero (estado de las operaciones);
- estado de posición financiera (hoja de balance);
- estado de flujos de caja;
- estado de movimientos de dividendos;
- estado de compromisos;
- estado de obligaciones contingentes;
- conjunto completo de soportes correspondientes.

Aunque los informes financieros parecen ser similares al conjunto de cuentas comerciales, esto no significa necesariamente que ellos deben ser interpretados de igual forma. Por ejemplo, el hecho de que el estado de operaciones reporte un superávit o un déficit no implica que el departamento tenga o deba tener como objetivo la maximización del beneficio. Por el contrario, refleja el hecho de que inclusive en el sector sin fines de lucro, la diferencia entre ingresos y gastos sigue siendo una medida importante del desempeño financiero de las entidades.

Es habitual que los departamentos suministren mensualmente informes financieros y que trimestralmente envíen informes de resultados a su Ministerio. Los informes anuales de los departamentos, que son sometidos al Parlamento, incluyen una gama completa de estados financieros auditados y un estado auditado del desempeño (productos) del servicio.

Los informes internos de los departamentos siguen un patrón similar. Mensualmente, se preparan informes financieros por cada centro de responsabilidades/rendición de cuentas en el departamento. Es

también habitual que los informes mensuales sobre costos de productos y trimestrales sobre suministro de productos se elaboren para efectos de la gerencia interna.

El papel de la contabilidad progresiva

La contabilidad progresiva, sin ninguna duda, desempeña un papel importante en este sistema de gerencia. Ciertamente, la contabilidad progresiva es necesaria para que pueda medirse y evaluarse el desempeño gerencial en la forma descrita más arriba. Por ejemplo:

- La estimación total de costos requiere una contabilidad progresiva. La contabilidad de caja es insuficiente para registrar el uso de recursos significativos que no son de caja, tales como la depreciación, el costo de capital y las asignaciones no salariales al personal.

- El desempeño financiero sólo puede ser medido adecuadamente si se distinguen con claridad los gastos operativos y los gastos de capital. La contabilidad progresiva da cuenta de esto, en tanto que la contabilidad de caja no puede hacerlo. El desarrollo de la contabilidad progresiva suministra información global acerca de los activos y de las obligaciones del departamento, la gestión de lo cual es parte importante del desempeño financiero del ejecutivo jefe. En ausencia de un registro de activos y de una hoja de balance, los gerentes disponen de muy poca información a través de la cual manejar los activos.

En pocas palabras, la contabilidad progresiva suministra la información necesaria para el nivel de gerencia financiera requerida por los modernos gerentes del sector público.

La contabilidad progresiva ha sido utilizada en Nueva Zelanda debido a que ella ofrece una mejor información para la toma de decisiones y para la responsabilización gerencial. La información progresiva es superior a los datos de caja, porque suministra información acerca de todos los recursos utilizados y no sólo de los gastos de caja. De manera similar, la contabilidad progresiva separa los flujos operativos y los de capital, lo que a su vez ofrece un panorama más confiable de la posición financiera subyacente de la entidad. En tercer lugar, la contabilidad progresiva informa acerca de los activos y de las obligaciones, focalizando de este modo la atención de la gerencia en aspectos tales como la utilización de los activos, la gestión del capital de trabajo y la gestión de las obligaciones.

La contabilidad progresiva puede ser particularmente poderosa cuando forma parte de un sistema integrado de desempeño, porque permite la medición precisa de los varios elementos del desempeño departamental.

En Nueva Zelanda se han distinguido dos dimensiones del desempeño: el suministro de servicios (productos) y el desempeño financiero. La contabilidad progresiva es necesaria para medir adecuadamente ambas dimensiones. Permite que se establezca el costo total de los productos y, cuando ello es conveniente, la comparación con el costo de productos similares producidos en otros lugares. Asimismo, asegura que el desempeño financiero del departamento sea medido en forma global y apropiada.

En último término, los sistemas de contabilidad y la información que ellos proveen, son meras herramientas gerenciales. El éxito de los mismos dependerá de que ellos formen parte integrante del sistema de gerencia. Esto a su vez depende de si se define claramente el desempeño esperado por parte de los gerentes, si se les dota de la autoridad que ellos necesitan para cumplir con este desempeño, y si se les estimula para lograrlo y se les responsabiliza concomitantemente.

6. Los grandes cambios: para políticos y para funcionarios públicos

El modelo de gerencia del desempeño y los contratos de desempeño y de compra que se derivan del mismo, se sustentan sobre las siguientes bases:

- a) el Ejecutivo está en capacidad y tiene la voluntad de establecer los objetivos estratégicos generales prioritarios;
- b) los ministros considerados individualmente, de acuerdo con la estrategia general, están en capacidad

- de articular, en tanto “principales”, los objetivos claros que deben procurar concretar sus “agentes”;
- c) los ministros asumirán la responsabilidad de especificar dichos objetivos y evaluar la consecución de los mismos;
- d) los gerentes tendrán que gerenciar y asumir la responsabilidad en cuanto a la producción de los resultados definidos;
- e) desde el punto de vista de su actuación, los ministros se limitarán al control estratégico y dejarán los aspectos de ejecución en manos de los gerentes responsables.

Esto implica un enorme cambio en la responsabilización (*accountability*) democrática. Los políticos, en numerosos países, se proponen tener influencia sobre la acción administrativa y procuran involucrarse en las decisiones administrativas puntuales. Esta tendencia a la micro-gestión, o dicho en otros términos, a entrometerse, muestra a los políticos tomando el control sobre los insumos, especialmente presupuestarios. La tendencia actual, que proclama que los gobiernos deberían timonear y no remar, marcha en contra de la voluntad de muchos políticos.

De la misma manera, muchos funcionarios públicos operan en un vacío, y cuidan celosamente sus “imperios”. Están más acostumbrados a operar con exclusividad en sus propios terrenos que a interactuar estratégicamente con otras agencias del Estado. Este comportamiento excluyente y no estratégico ciertamente compromete la calidad de los productos para los ciudadanos. Los progresos en cuanto a romper el ciclo de dependencia, la instalación de regímenes de bienestar laboral, la lucha contra las drogas y la delincuencia, el éxito en la reducción de la delincuencia o la promoción de la estabilidad familiar no pueden alcanzarse si las políticas y programas se desarrollan en forma aislada. Existen vínculos indudables entre la pobreza infantil y el rendimiento educativo, el desempleo y la delincuencia, entre la salud y el ingreso.

La política y las políticas públicas deben reflejar estos vínculos. Debe promoverse un cambio desde una normativa basada en el control de los insumos hacia un control estratégico que asegure estos vínculos vitales; la coherencia estratégica puede ser desplegada en todas las políticas, las estructuras, los presupuestos y los programas.

7. A la hora de la verdad: los puntos de obstrucción políticos

La gerencia necesita gobierno

El entonces Ministro de los Servicios Públicos y subsiguiente Primer Ministro de Nueva Zelanda, el Rt Hon. Jenny Shipley, destacó uno de los principales puntos de presión existentes en el modelo neozelandés, cuando hizo notar en 1997: “Nuevamente, hablando con franqueza, cada fracaso individual del desempeño que tiene lugar en las dependencias de la Rama Ejecutiva del Parlamento, va erosionando progresivamente la confianza colectiva en las estructuras y sistemas del sector estatal. Asimismo, también lesiona la confianza del público en nuestra capacidad colectiva de dirección, y por consiguiente, los éxitos, por más impresionantes y numerosos que puedan ser, tienden a pesar poco cuando un Ministro está enfrentando una artillería de cámaras y micrófonos y una jauría apiñada de periodistas que parecen haber olfateado un rastro de sangre”⁹.

La gerencia no puede desligarse del proceso político.

El gobierno necesita gerenciar

Para ser efectivos, los ministros necesitan ir más allá de su parcela, y deben comenzar a pensar en términos de control estratégico colectivo. Juntos, ellos pueden articular una visión coherente de su nación y seguidamente revisar sus opiniones traduciendo esta visión en objetivos de desempeño concretos e instituyendo un sistema de coordinación inter-carteras.

La búsqueda del logro de una economía competitiva, una población que maneje la computación, una sociedad sana y un entorno salvo y seguro, exigen mucho más que los esfuerzos individuales del

Ministro de Finanzas, del Ministro de Salud o del Ministro del Interior. El trabajo en un “equipo de opiniones” es un concepto extraño para muchos ministros. Cantar con una misma partitura es una posición nueva e incómoda.

Los ministros tienen que reconocer dónde radican sus ventajas comparativas y dónde no. Los ministros, por definición, son elegidos para asumir un liderazgo estratégico. Es su obligación, y sobre ella han de asumir sus responsabilidades. Los ministros tienen que estar sometidos a un estrecho y riguroso escrutinio en lo que concierne a los vínculos entre los productos que ellos están comprando y los impactos que ellos dicen querer lograr.

Los ministros necesitan examinar críticamente las intervenciones realizadas y los bienes y servicios suministrados, y formular las preguntas cruciales acerca de si estas intervenciones promueven los productos que se quieren obtener y si los bienes y servicios involucrados son realmente bienes públicos.

Habiendo establecido los objetivos estratégicos, los ministros tienen entonces que realizar dos tareas aún más críticas: determinar con precisión los productos que ellos quieren que les suministren, y poner en marcha un sistema de gerencia del desempeño que asegure que los funcionarios se responsabilizan por la producción de dichos productos. Está en el interés de los ministros observar estrictamente los límites entre las decisiones concernientes a la estrategia (su trabajo) y a la ejecución (el trabajo de la gerencia). Los ministros no deberían caer en la trampa de “tener un perro y ladrar al mismo tiempo”. En otras palabras, los ministros necesitan reconocer sus limitaciones. Ellos no poseen ni la competencia gerencial ni la información para relegar a sus subordinados procurando imponer sus decisiones sobre las de sus funcionarios a nivel de insumos.

8. Lecciones que deja la experiencia de Nueva Zelanda: mejorar y sostener las reformas

La modernización de la gerencia del sector público es una causa que debería estar “más allá de la política” en varios sentidos. El hecho de que el gobierno pertenezca a lo que se conoce como “derecha” o como “izquierda” es verdaderamente irrelevante en lo que a esta causa respecta. Lo que importa para todos los políticos modernos es que ellos deberían tener instrumentos de gerencia modernos a su disposición.

Consolidar la reforma y darle sustentabilidad al sistema, más allá de los vaivenes del péndulo electoral, requerirá un cierto número de ajustes tanto en el comportamiento de los políticos como en las prácticas gerenciales. El profesor Schick lo expresó en forma apropiada cuando en su revisión señaló lo siguiente: “Sin embargo, al igual que sucede con cualquier tecnología de punta, ahora puede ser el momento para 'deslastrarse' de elementos que no han funcionado tan bien como se había pensado”¹⁰.

A nivel conceptual, el modelo de gerencia del desempeño se encuentra bien sustentado; pero a nivel de implementación se ha podido comprobar la existencia flagrante de un enfoque de “aprender haciendo”. Los contratos de desempeño y de compras se han mejorado en el tiempo a partir de esfuerzos iniciales bastante rudimentarios. Los ministros y los parlamentarios se encuentran ahora más cómodos con los presupuestos expresados en términos de resultados y no de insumos. Los funcionarios públicos se sienten más como gerentes, y esperan que en contrapartida de la libertad para gerenciar, habrá una responsabilización más rigurosa en lo que respecta a su desempeño.

Sin embargo, nadie podría afirmar que el sistema está funcionando en la medida de su potencial. Cuando son presionados, los políticos se inclinan a revertir su pensamiento y sus acciones hacia los insumos. Los contratos de desempeño y de compras corren el riesgo de convertirse en rituales vacíos de significado. Los funcionarios públicos no enfatizan lo suficiente el vínculo entre recursos y resultados, y la responsabilización por el desempeño no es automática.

Mientras que siempre existen aspectos inacabados en las políticas públicas, es evidente que pueden garantizarse avances significativos en el desempeño sobre la base de cambios en el proceso

político y en las prácticas gerenciales.

La reingeniería de los políticos

La experiencia de Nueva Zelanda en materia de políticas monetarias y fiscales ha demostrado que un cambio en las reglas institucionales y la insistencia sobre la necesidad de un proceso transparente y responsable, pueden modificar radicalmente la naturaleza del debate político y ciertamente el comportamiento político.

En el caso de las políticas monetarias, el resultado buscado era claro: alcanzar y mantener la estabilidad de los precios. Las características clave de las reglas institucionales enmarcadas en la ley fueron las siguientes:

- independencia operativa del Banco Central;
- un objetivo único y definido para la política monetaria: la estabilidad de los precios;
- una conducción transparente y responsable de las políticas monetarias.

La conducción de las políticas monetarias efectivamente fue llevada a cabo por fuera de la arena política, con el consenso de los políticos de que el objetivo de la estabilidad de los precios se logra mejor en este marco institucional.

Igualmente, se desarrolló un marco institucional para disciplinar la conducción de las políticas fiscales. La Ley de Responsabilidad Fiscal, introducida por el Ministro de Finanzas en 1993, plantea un régimen con tres elementos fundamentales:

- las cinco características de la responsabilidad fiscal se encuentran definidas por la Ley;
- se exige que el gobierno dé a publicidad objetivos concretos y de largo plazo en relación con los indicadores críticos de la política fiscal; por ejemplo, prudencia en los niveles de endeudamiento y en los niveles de gastos e impositivos;
- la conducción de la política fiscal es responsable de la divulgación amplia y frecuente de la información.

La Ley modificó radicalmente el comportamiento presupuestario de los políticos. Desde su entrada en vigencia, Nueva Zelanda condujo sucesivamente seis superávits presupuestarios, una ruptura significativa tras décadas de déficit. La responsabilidad fiscal es percibida como la norma, y la exigencia de publicación de la estrategia fiscal en el largo plazo contribuyó para restringir el cortoplacismo que por lo general caracteriza la toma de decisiones políticas.

El problema se plantea en términos de si podrán hacerse cambios institucionales y conductuales similares a lo largo de una gama más amplia de políticas, en particular a nivel micro y en las esferas sociales.

Me siento estimulada por la dramática ruptura con los malos hábitos políticos que los nuevos dispositivos institucionales han sido capaces de lograr a nivel macro. Esto me lleva a pensar que mejoramientos similares pueden lograrse mediante un conjunto de innovaciones institucionales:

En primer lugar, las intervenciones regulatorias necesitan un nuevo marco institucional. Yo propondría una Ley de Responsabilidad Regulatoria que estableciese los parámetros para una elaboración de reglas apropiada. Estos parámetros, típicamente, cubrirían el análisis costo/beneficio de la regulación propuesta, las consecuencias de los costos de transacción, el impacto de un comportamiento competitivo, etc. La carga de prueba debería caer efectivamente sobre el regulador para justificar la carga impuesta en términos del impacto sobre la eficiencia con la cual son asignados los recursos.

La segunda innovación institucional que yo defendería parte del reconocimiento de que la acumulación de capital humano e intelectual es todavía más vital para los propósitos de desarrollo de una nación que el capital físico y financiero. Aunque novedosa desde el punto de vista conceptual, una Ley de Oportunidades Individuales enfatizaría verdaderamente el pensamiento de los gobiernos sobre su responsabilidad para crear un clima para las oportunidades y el bienestar individuales. Esta Ley

tendría que ser forjada conceptual y operativamente con el propósito de identificar las características de las oportunidades y del bienestar:

- Acceso a una educación de estándar internacional. El énfasis se ubicaría en garantizar el acceso y no en la presunción de que el Estado posea y opere el sistema educativo. Esto podría lograrse asegurando que los padres y los alumnos tengan la posibilidad de escoger, y que el financiamiento debiera acompañar al alumno y no estar condicionado a opciones institucionales.

- Acceso a una tecnología de estándar internacional. El énfasis se ubicaría en asegurar, a través de la privatización y de la desregulación, el suministro competitivo de la tecnología.

- Acceso a servicios de salud decentes. El énfasis se ubicaría en el suministro competitivo de estos servicios, con un Estado que asume sus responsabilidades en salud pública y en las regulaciones concernientes a la higiene y seguridad alimentaria.

- Acceso a la infraestructura social. El énfasis se ubicaría en asegurar la disponibilidad de una reposición del ingreso y de servicios sociales en los casos en que la edad o la incapacidad impiden el autoabastecimiento. No debe asumirse como que dicho suministro será realizado directamente por el sector público, aunque puede ser el caso por excepción.

El beneficio de una ley como ésta es que exigiría a los políticos que fuesen explícitos acerca de sus objetivos relacionados con las oportunidades y el bienestar. Más aún, se establecería la disciplina institucional de tener que cotejar las intervenciones escogidas y los recursos utilizados, con los resultados realmente alcanzados. Las intervenciones o los gastos contraproducentes serían puestos en evidencia con mayor celeridad, y podrían adoptarse mejores alternativas en forma más expedita. El proceso de seguimiento de los resultados y la atención de los aspectos relativos al valor del dinero se adelantarían significativamente, con lo que los servicios a los ciudadanos quedarían mejor asegurados.

Un compromiso creíble en lo que concierne al acceso universal a la educación y a servicios de educación de alta calidad es tan vital para el desarrollo de una nación como un compromiso creíble para detener la inflación.

Reingeniería de los procesos políticos

Diferentes marcos institucionales requerirán diferentes comportamientos políticos. Tradicionalmente, el Ejecutivo es dirigido por el Presidente o el Primer Ministro, quien a su vez asigna responsabilidades a las carteras a través de líneas convencionales: Ministerio de Finanzas o de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Justicia, y así sucesivamente. Estas asignaciones estimulan el comportamiento “parcelar” por parte de los ministros, y sólo raramente toma cuerpo una visión colectiva para manejar problemas que incumben a varios ministerios, como por ejemplo los vínculos entre familias disfuncionales, consumo de drogas, fracaso escolar y delincuencia. Típicamente, cuatro ministerios podrían tener jurisdicción en estos casos, pero también típicamente, el individuo en situación de riesgo puede caer en una de las grietas que quedan entre las coberturas individuales de cada uno de estos ministerios.

Problemas que abarcan varios ámbitos reclaman la interacción funcional de ministerios y de equipos. Los clásicos impactos que la mayoría de las naciones quisiera lograr se agrupan en torno a los siguientes temas:

- Progreso económico.
- Oportunidades y bienestar individuales.
- Seguridad personal y de la nación.
- Ambiente saludable y atractivo.
- Goce de derechos individuales, civiles y políticos.

Los equipos ministeriales deberían agruparse en torno a estos objetivos. Los ministerios se encontrarían entonces mejor ubicados para asegurar que todas las intervenciones en marcha o previstas sean consistentes con el logro de los objetivos establecidos.

Una vez conformados los agrupamientos ministeriales, la coherencia estratégica en las distintas instancias gubernamentales se encuentra más asegurada y las interacciones mutuas pueden hacerse más explícitas. Por ejemplo, el bienestar social se verá más comprometido como consecuencia de fallos para impulsar el desempeño económico; y una vez más, los déficit presupuestarios persistentes seguramente habrán de menoscabar la capacidad para invertir en educación o en infraestructura de servicios sociales.

Nueva Zelanda ha dado recientemente algunos pasos para organizar los ministerios en esta forma y será de interés el seguimiento de esta experiencia. En la medida en que los ministros se sientan más cómodos con el trabajo en este entorno, y que se aseguren algunos éxitos tempranos, crecerá su nivel de confianza en este régimen.

Revalorizando el juego de la gerencia del sector público

El haberse visto los burócratas a sí mismos como gerentes es en sí un paso muy importante. Pero para que estos gerentes actúen bien son necesarias dos cosas. En primer lugar, el sector público debe ser capaz de atraer a personas talentosas, y en segundo lugar, deben establecerse los incentivos adecuados para promover un buen desempeño. Las jerarquías que inhiben la iniciativa no sólo ahogan toda innovación, sino que también anulan a las personas valiosas. Si bien los gerentes del sector público no deben gozar de independencia para fijar sus “metas” -el trabajo de los políticos es establecer el objetivo-, ellos sí deberían gozar de independencia operacional junto con una definida responsabilización por sus acciones.

Donde existe una regresión de las reformas, como ha sido evidente en el caso de Nueva Zelanda a partir del cambio de gobierno a fines de 1999, se presenta el riesgo de que no se respeten las fronteras entre las metas y las operaciones. Los gerentes talentosos resienten esta situación, ante la cual tienen dos opciones - reprimir su opinión en contra o retirarse. Un colapso de capacidad es igualmente preocupante cuando la causa es el temor o la deserción gerencial, como cuando la causa es la corrupción de la gerencia.

El viejo adagio que reza que “si quieres monos debes pagar por los maníes” es lamentablemente cierto en numerosos sectores públicos. Los Singapures de este mundo, que pagan a sus políticos y a sus asesores con la misma remuneración que podrían esperar en el sector privado, constituyen la excepción y no la regla. Sólo los ingresos “psicológicos”, o el orgullo individual y cívico de contribuir con la satisfacción del interés público, podrán ir lo suficientemente lejos como para llenar el vacío existente entre las remuneraciones públicas y privadas.

En la medida en que se han hecho grandes esfuerzos iniciales para confinar el Estado a sus funciones esenciales, y para asegurar que allí donde el Estado tiene un papel que jugar la intervención es apropiada y que las finanzas se gastan sobre la base del valor del dinero, entonces no puede haber objeciones en cuanto a reclutar y a incentivar los mejores talentos para lograr que el trabajo se haga en el sector público.

Existe la otra cara de la moneda de la recompensa por buen desempeño, y es la penalización por un pobre desempeño. Así como es apropiada la instauración de incentivos y recompensas por altos niveles de desempeño, también deben existir sanciones creíbles, al alcance de la mano y rápidamente aplicables para los subdesempeños crónicos.

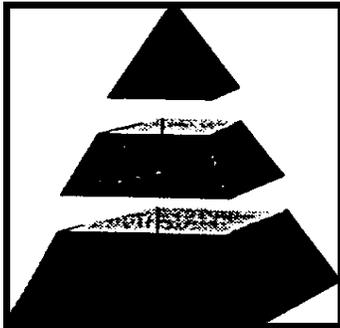
9. Conclusión

Nueva Zelanda ha desarrollado una valiosa tradición que incorpora la preparación, previa a una elección general, de un documento informativo para ser sometido al próximo gobierno debidamente electo. Estos informes son de calidad variable, y van desde el trabajo de base sobre la reforma de la gerencia gubernamental realizada por el Tesoro en 1987¹¹, hasta los informes bastante más factuales, con menor contenido de políticas, emitidos en 1999. Sin embargo, todos constituyen una oportunidad

sin precedentes para que una agencia gubernamental tome distancia de la confrontación y elabore un inventario objetivo de qué es lo que funciona, qué es lo que no funciona y qué podría ser mejorado.

El informe del Tesoro para el gobierno que se inaugura en 1999 se ubica en el centro de la problemática de gerencia del sector público, de esta manera:

Gerencia del sector público - los asuntos de gobierno



- Establecimiento de la dirección - liderazgo, impactos
- Análisis de políticas - efectividad
- Suministro - eficiencia, productos

La pirámide es una representación simbólica de la relación entre ministerios y agencias gubernamentales, entre impactos, lineamientos de políticas y productos. En el vértice se ubica el gobierno, que establece los impactos que procura alcanzar mediante las políticas. El segundo estrato representa las agencias de políticas y sus lineamientos. En la base se encuentran los servicios públicos, que van desde las escuelas hasta la recolección de impuestos. La interrogante para el gobierno es cuán efectivamente están contribuyendo los productos del sector público para lograr los impactos deseados. El reto consistirá en formular los programas y las técnicas de evaluación que permitan que ello pueda ser medido ¹².

Los ministros pueden asegurar mejor un buen desempeño para los ciudadanos, dirigiendo desde el vértice hacia la base, y examinando críticamente si la efectividad en el terreno se logra al máximo a través de una agencia pública o mediante la contratación de un proveedor privado.

En los casos en que se concluye que el sector público debe figurar en la ecuación del suministro del servicio, entonces los ministros tienen que centrarse en la definición y luego insistir en el suministro de los tipos de productos que mejor promueven el logro de los impactos buscados.

Ir más allá e imaginar que los políticos se encuentran equipados para manejar los programas por sí solos, que los políticos deberían estar en capacidad de funcionar con “mando y control” sobre los insumos es, por una parte, una concepción perversa, y por otra parte, una receta para el fracaso. Confrontados con políticos entrometidos, los gerentes del sector público tendrán siempre una excusa a priori para justificar un pobre desempeño.

La fórmula ideal es hacer que los gobiernos gobiernen y que los gerentes gerencien; como consecuencia de ello, se tendrá el mejor desempeño económico y social.

Notas

¹ State Services Commission, Working Paper No 1 - Roles of Central & Local Government in Joint Problems. <http://www.ssc.govt.nz>.

² Dr Roderick Deane, Chairman of the State Services Commission, citado en “Governance in Transition”, OECD 1995.

³ Dr Graham Scott, Secretary of the Treasury, “Government Reform in New Zealand”, IMF Occasional Paper 140, 1996.

⁴ Government Reform: of Roles and Functions of Government and Public Administration. New Zealand - Country Paper - OECD 1999.

⁵ The State in a Changing World: World Development Report 1997 - World Bank.

⁶ Allen Shick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. A report prepared for the State Services Commission and the Treasury, 1996, New Zealand.

⁷ *Government Management: Brief to the Incoming Government*. 1987, Volume I. The Treasury, New Zealand, 1987.

⁸ State Services Commission, Occasional Paper No 10. *Improving Accountability: Setting the Scene*. <http://www.ssc.govt.nz>.

⁹ Hon. Jenny Shipley, Minister of State Services. "Future Public Management Issues", address to the State Services Commission, 1997.

¹⁰ Shick, *op.cit.*

¹¹ *Government Management, op. cit.*

¹² *Towards Higher Living Standards for New Zealanders. Briefing to the Incoming Government*, The Treasury, New Zealand, 1999.

Modernizar la gestión pública de las personas: los desafíos de la flexibilidad *

Francisco Longo

Introducción

Entre los numerosos trabajos que en los últimos años se han ocupado de interpretar los cambios sociales, intentando vislumbrar el futuro de las sociedades y de sus organizaciones, sería difícil encontrar alguno que no haya enfatizado el valor del factor humano. Desde la supervivencia o crecimiento empresarial hasta la misma competitividad de las naciones, los grandes objetivos contemporáneos de las colectividades humanas parecen depender en buena medida del correcto aprovisionamiento, desarrollo y utilización del capital humano. En el ámbito de los servicios públicos, esta centralidad de las personas parece incuestionable, cualquiera que sea el enfoque utilizado. Los enfoques cuantitativos pondrán el acento en el carácter intensivo en personal de tales servicios, y la consiguiente necesidad de optimizar costosas inversiones. Las aproximaciones cualitativas subrayarán la conexión de muchas de esas actividades (piénsese en sanidad, educación, medio ambiente, trabajo social...) con el desarrollo del conocimiento, la innovación tecnológica y la gestión de la complejidad. No es de extrañar, por tanto, que los empeños reformadores de las administraciones públicas acentúen, casi sin excepción, la necesidad de revisar y potenciar las políticas y prácticas de gestión pública de los recursos humanos (en adelante GPRH).

La OCDE acuñó hace años el lema de la flexibilidad para sintetizar las orientaciones de reforma de la GPRH en los sistemas públicos de los estados miembros. La opción es coherente con la masiva utilización del término en el mundo empresarial. Este trabajo se propone, a partir de una reflexión inicial sobre el significado de la noción de flexibilidad aplicada a este objeto, pasar revista en primer lugar a los principales desafíos que la gestión de las personas enfrenta en el ámbito público, y las líneas de actuación que concretarían enfoques más flexibles y adaptados a los nuevos entornos de la gestión pública. En segundo lugar, se abordarán los grandes escenarios de intervención en los que las reformas debieran operar para tener éxito. Por último, se apuntarán algunas clave del debate actual sobre el empleo público, de cuyo desenlace dependerán en buena medida los modelos de futuro de la GPRH.

Dos precisiones se hacen necesarias. En primer lugar, la extensión de este trabajo no permite desarrollar cada una de las áreas abordadas con la profundidad y los matices que serían deseables. Se ha optado por ofrecer una panorámica global, aun a costa de incurrir en un indudable esquematismo. Por otra parte, aunque la reflexión no se contextualiza en un entorno determinado, es indudable que se asienta sobre todo en un análisis de la realidad española. Es a ésta a la que resulta básicamente aplicable. Creemos, eso sí, basándonos en anteriores experiencias de contraste, que muchas de las conclusiones resultarán útiles, o cuando menos comprensibles, en otros entornos.

1. La flexibilidad y sus significados

Como queda dicho, la aspiración a políticas y prácticas de personal más flexibles parece englobar las tendencias dominantes, tanto en la esfera privada como en la pública, cuando menos en el ámbito OCDE. Flexibilidad es una palabra de acusada polisemia, cargada de significaciones posibles que, como suele ocurrir, entran a veces en conflicto¹. De entrada, y hablando en concreto de la GPRH, cabe preguntarse hasta qué punto la orientación a la flexibilidad sintetiza en realidad orientaciones plausibles de mejora en cualesquiera países o entornos. Parece, en principio, que la expresión resultaría aplicable sobre todo a contextos en los que las prácticas de personal adolecieran de una constatable rigidez normativa y procedimental. Éste sería el caso de buena parte de los modelos profesionalizados, basados en sistemas de mérito -si empleamos el léxico anglosajón-, de función pública -si optamos por la terminología propia de España-, o de servicio civil -si lo hacemos por la más usada en Iberoamérica.

(*) Versión corregida del documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

Por el contrario, si habláramos de modelos que siguen la lógica del *spoils system* o botín político, como es el caso en buena parte de los países latinoamericanos, sería dudoso que las prioridades pasaran por flexibilizar. De hecho, la combinación de elementos rígidos y flexibles, en proporciones por determinar en cada caso, caracteriza un diseño correcto de las políticas de RRHH (Mayrhofer, 1996). Parece, al menos a primera vista, que lo apremiante, en los casos en los que la norma es la politización del empleo público, sería introducir en éste algunos elementos de rigidez, consustanciales a los sistemas basados en el mérito y la capacidad de las personas.

La cuestión resulta, creemos, menos simple, al menos por las tres siguientes razones, que exponemos esquemáticamente: 1) Los sistemas de botín político no excluyen la existencia de elementos de rigidez (así, la libre adscripción por lealtades políticas coexiste a veces, en algunos países latinoamericanos, con mecanismos esclerotizados en el diseño de puestos, la asignación de tareas o la exigencia de responsabilidades disciplinarias). 2) También en los modelos dotados de los elementos propios de un sistema de mérito -como en el caso español- es necesario desarrollar y perfeccionar los sistemas de garantías, para evitar riesgos de politización. 3) La migración de los modelos del primer tipo a los del segundo -y éste es a nuestro juicio el argumento más consistente de los tres- no tiene por qué hacerse al precio de copiar elementos disfuncionales existentes en estos últimos. Por el contrario, hay una serie de rigideces que pueden y deben ser evitadas en el proceso de construcción de los sistemas de garantías, escarmentando, si se nos permite la expresión, en cabeza ajena.

Por todo ello, y dado además que a los fines de nuestra reflexión adoptaremos una noción amplia de la flexibilidad, creemos que sus conclusiones pueden ser en muchos casos extrapoladas a entornos en los que el modelo de empleo público es del segundo tipo enunciado. Esto no supone desconocer las previsible diferencias que tal diversidad de circunstancias tenderá a introducir en las agendas de las reformas.

La reflexión sobre la flexibilidad nos conduce, por otro lado, a contrastar dos visiones diferentes, presentes ambas, en dosis variables, en los procesos y discursos de cambio de la GPRH. Aunque no se trata, en sentido estricto, de visiones recíprocamente excluyentes, sí acostumbran a corresponderse con los enfoques dominantes de gestión adoptados globalmente en cada caso.

La primera de estas visiones de la flexibilidad se ancla en una percepción dominante de las personas como restricción y pone el acento en la reducción de los costes de personal. Enlaza con los discursos empresariales de la reingeniería, el *downsizing*, las competencias clave y la empresa en red, y se orienta principalmente a la detección y eliminación de excedentes, y a la conversión de costes de personal fijos en variables. Teniendo en cuenta la inspiración claramente eficientista (*value for money*) de muchos procesos de reforma administrativa, no es raro que esta noción de flexibilidad se halle claramente presente en ellos.

La segunda visión tiende a percibir a las personas más bien como oportunidad, y pone el acento en la flexibilidad de la GPRH como apoyo a la creación de valor por parte de las personas. Sintoniza con los discursos empresariales de la calidad total, el aplanamiento de estructuras, el *empowerment*, o las prácticas de alto rendimiento, y con las orientaciones de la modernización administrativa más basadas en la idea de servicio público, de mejora de la receptividad de las administraciones, o de conversión del administrado en cliente.

La opción por uno de estos enfoques, con exclusión de su contrario, introduciría un sesgo empobrecedor, y evitaría abordar desde la GPRH algunos de los grandes desafíos que, como veremos, enfrenta la gestión de las personas en nuestro tiempo. Adoptar en exclusiva la segunda aproximación podría llevar a eludir las respuestas adecuadas al crecimiento incremental del gasto en personal, que ha caracterizado durante décadas los presupuestos expansivos del Estado de bienestar. La crisis fiscal y la lucha contra el déficit hacen frecuentemente necesarias políticas restrictivas, extendidas hoy, sin ir más lejos, por la mayor parte de los países de Europa. La opción opuesta puede conducir -no faltarían ejemplos, en el mismo ámbito europeo- al debilitamiento de la capacidad de intervención, y a la

transformación de las instituciones, o partes de ellas, en organizaciones anoréxicas, que conservan sólo nominalmente una dimensión de servicio público.

Para las organizaciones públicas, como para las empresas, las personas son al mismo tiempo un activo y un coste. La flexibilidad debe extenderse, pues, a políticas y prácticas de personal que conectan con ambas dimensiones. Propugnamos, por ello, construir la noción de flexibilidad de la GPRH mediante una síntesis equilibrada de las dos aproximaciones expuestas, en la que los elementos cuantitativos y cualitativos de la gestión de las personas sean tenidos en cuenta, y que se proponga en cada caso colaborar a la creación del mayor grado de valor público, al menor coste posible.

Es desde esta perspectiva que nos planteamos cuáles son los principales retos que la orientación a la flexibilidad está llamada a abordar en las organizaciones públicas de nuestro entorno. A esta reflexión dedicamos el siguiente apartado de este trabajo.

2. Los grandes desafíos

A nuestro entender, orientar la GPRH a la flexibilidad supone afrontar algunos desafíos trascendentes que afectan la gestión del empleo, la planificación y organización del trabajo, la gestión del rendimiento, la del desarrollo y el aprendizaje, y la propia organización de la función Recursos Humanos. En estos cinco ámbitos, la gestión de las personas está exigiendo un consistente esfuerzo de innovación, cuyos ejes prioritarios apuntamos a continuación.

La gestión del empleo

La *incorporación de personas idóneas* para las finalidades que deben alcanzarse es la primera de las exigencias, cuya importancia se acrecienta en los servicios públicos de la sociedad del conocimiento, caracterizados por la tecnificación creciente de las tareas, la reducción del peso del trabajo poco cualificado o rutinario, y el incremento de las exigencias de cualificación de toda índole.

Éste es probablemente el ámbito en el que los diferentes modelos de empleo público imponen un mayor grado de divergencia en las prioridades estratégicas de la GPRH. Como vimos antes, en unos la prioridad será construir sistemas de garantías del principio de mérito frente a la arbitrariedad y la politización; en otros, evitar la rigidez que un exceso de garantías formales ha depositado sobre los procesos de reclutamiento y selección. En uno y otro caso, sin embargo, las políticas de RRHH deberán centrarse en unos cuantos ejes fundamentales:

- *Los perfiles.* La elaboración de perfiles de éxito es una premisa básica. Podemos encontrar un objeto valioso por pura casualidad, pero seguramente la probabilidad se incrementa si sabemos lo que buscamos. Con frecuencia, un axioma tan simple parece olvidado por las organizaciones públicas. Saber lo que buscamos quiere decir, en este caso, haber seleccionado unas cuantas competencias-clave, que, conjuntamente consideradas, forman el perfil de idoneidad del titular de la tarea. La utilización de modelos de competencias (Spencer, 1993) será una ayuda valiosa, y nos permitirá extender la idoneidad a campos que van más allá de la posesión de conocimientos técnicos. Las habilidades, las actitudes y valores, las capacidades cognitivas y los rasgos de carácter forman parte, en proporciones a estudiar en cada caso, del “retrato robot” que nos facilita la búsqueda.

- *Los instrumentos.* Cada tipo de competencia exige instrumentos de selección adecuados. Sin duda, una pura elección aleatoria, o por afinidad política o personal, no garantizan su posesión, pero puede que tampoco una prueba memorística de conocimientos especializados sirva para gran cosa, cuando son otro tipo de cualidades las que fundamentan mayoritariamente el perfil. La elección de los instrumentos es una decisión técnica de gran trascendencia. La entrevista de selección, las pruebas de aptitud y personalidad, las simulaciones, los centros de valoración... debieran formar parte, en las organizaciones públicas, del repertorio habitual de instrumentos (Bethell-Fox, 1992) cuyo uso deberá decidirse en cada caso en función de las competencias que deban ser exploradas.

- *Los órganos.* La existencia de órganos profesionales de selección, legitimados por el conocimiento experto y capaces de actuar con independencia, es, a nuestro juicio, la mejor garantía de

un sistema de mérito que pretenda ser eficaz. En la tradición española de función pública, un rígido sistema de garantías formales construido sobre los instrumentos -que limita éstos básicamente a las pruebas de conocimientos y la acreditación documental de méritos- es administrado habitualmente por órganos formados por legos en selección de personal, frecuentemente presididos por un político y participados por sindicatos. Este *amateurismo* no sólo perjudica la eficacia de los procesos, sino que convierte el sistema de garantías en claramente vulnerable. La profesionalización de estos órganos, y un diseño de los mismos que garantice su independencia de criterio, ofrecen amplias posibilidades de introducir por una parte flexibilidad (al permitir diversificar el uso de los diferentes instrumentos) y reforzar por otra las garantías de objetividad, convirtiendo éstas en sustantivas (al situarlas sobre el fondo, y no sobre la mera forma, de los procesos de selección).

▪ *Los recursos.* Las inversiones en capital humano son habitualmente las más cuantiosas en las organizaciones públicas. Sin embargo, los recursos utilizados para prepararlas y ejecutarlas suelen ser ridículos, comparados con los que se aplican a otras inversiones mucho menores como, por ejemplo, las tecnológicas. Pocas veces el lema de “invertir para ahorrar” es de tanta aplicación. En el entorno español, esta necesidad de invertir se hace patente sobre todo en la utilización de expertos en selección. En las organizaciones grandes, el camino es seguramente la creación de equipos humanos internos, dotados de una consistente tecnificación que les capacite para diseñar y gestionar adecuadamente estos procesos, sin excluir el recurso al asesoramiento exterior en caso necesario.

La planificación y organización del trabajo

El primero de los grandes objetivos en este campo no es otro que la *mejora del aprovechamiento de los recursos humanos*. La primera de las grandes áreas de mejora es aquí la de los propios sistemas de planificación, con frecuencia prácticamente inexistentes. Ni la limitación que imponen los ciclos políticos ni las dificultades que encuentra en el entorno público la producción o explicitación de estrategias debieran impedir el desarrollo de algunos instrumentos básicos de planificación previsional de RRHH. Ser puramente reactivo en este campo tiene altísimos costes de todo tipo.

La debilidad del instrumental planificador alimenta las carencias del sistema cuando se trata de dimensionar cargas y dotaciones, asignar efectivos o redistribuirlos. Simplemente, se carece con frecuencia de información contrastada que permita la toma eficiente de decisiones. En palabras de Palomar (1997:XV), “...mientras el empleo público sea esencialmente estable (y creemos que debe seguir siéndolo) la reubicación, la reasignación y la ponderación de necesidades son elementos al servicio de una gestión pública de los recursos humanos [propias de un marco] en el que la eficacia y la eficiencia dejan de ser un tópico”.

Como ocurre en el mundo de la empresa -y ha sido ampliamente abordado en Europa en los últimos años, en el marco de los debates sobre la reducción de jornada y el reparto de empleo-, la introducción de políticas más flexibles de ordenación del tiempo de trabajo abre amplias oportunidades de mejora de la productividad (Cranfield Network, 1996). En las organizaciones públicas, estas políticas flexibilizadoras tienen un amplio campo por delante. Desde la simple diversificación de los horarios de trabajo para adecuarlos a diferentes entornos, hasta los horarios flexibles, las diferentes modalidades de anualización de la jornada, los horarios estacionales, la compensación de horas extras por tiempo libre e incluso el trabajo a distancia, son, entre otras, modalidades que pueden permitir, también en la esfera pública, una mejor adaptación a la demanda de servicios, y un uso más eficiente del equipamiento y la tecnología.

La segunda de las grandes áreas de mejora en este campo es el logro de una *organización del trabajo adaptable a los cambios*. En general, las organizaciones públicas no operan en entornos tan dinámicos como ciertas empresas, pero sin duda sus necesidades de adaptación han crecido, y obligan a reconsiderar ciertos elementos de rigidez que a menudo ofrecen una gran resistencia al cambio.

El diseño de los puestos de trabajo debe alcanzar el equilibrio adecuado entre dos tendencias actuales de signo opuesto: la especialización, exigida por las demandas de tecnificación y cualificación

de las tareas, y la polivalencia, demandada por la necesidad de adaptarse a los cambios. La definición de los puestos con la mayor polivalencia que sea posible en cada caso, sin que se pierda eficacia o calidad del producto, parece el criterio correcto. En particular, habrá que combatir las tendencias burocráticas a una definición exhaustiva de las tareas, utilizada a menudo para garantizar reductos funcionales anclados en la rutina y protegidos frente a cualquier mínima demanda de versatilidad.

La adaptabilidad de las organizaciones obliga también a flexibilizar la movilidad de las personas. Un diseño correcto de ésta es el que compatibiliza las estrategias y necesidades cambiantes de la organización con las aspiraciones e intereses del personal, orientados estos últimos a la realización de la tarea en el puesto y las condiciones más satisfactorias desde la perspectiva individual. Escribíamos ya hace algunos años (Longo, 1995:8-9) que, en España, el punto de equilibrio se halla claramente desplazado hacia el segundo de los polos expuestos. La movilidad funcional y geográfica se configura, en las regulaciones y en la propia cultura administrativa, como algo próximo a un derecho subjetivo individual del funcionario. Flexibilizar la asignación a las tareas nos parece, por tanto, una prioridad relevante.

La gestión del rendimiento

Si preguntáramos a un grupo de directivos públicos interesados en la gestión de los recursos humanos cuál es la habilidad que desearían poseer, en este terreno, con preferencia a cualquier otra, la mayor parte de ellos nos responderían probablemente que la de motivar a las personas. El empeño por entender aquello que hace que las personas se esfuercen por trabajar bien ha ocupado durante décadas a la psicología de las organizaciones y en general a la teoría de la gestión. En el ámbito que nos ocupa, la preocupación se refuerza porque lo público se percibe como un contexto de especiales dificultades para conseguir y sostener la motivación en el trabajo. Se ha destacado, en este sentido (Villoria y Del Pino, 1997:119), la especial dificultad para implantar, en este entorno, recompensas extrínsecas (dinero, fama, crecimiento competitivo). No es éste, desde luego, el momento de abordar con profundidad el tema y sus causas. Lo que parece indudable es que el estímulo a las mejoras en el rendimiento de los empleados públicos constituye actualmente uno de los principales desafíos de la GPRH.

A nuestro juicio, el punto de partida adecuado para enfrentarlo no es otro que entender el rendimiento humano en el trabajo como una materia que debe ser gestionada, esto es, que debe ocupar a la organización y a sus directivos, como parte de las responsabilidades ordinarias de gestión. A partir de esta interiorización (que en la mayor parte de las organizaciones públicas implica no pocos elementos de cambio cultural), cuatro grandes ejes de intervención nos parecen esenciales:

- *Orientar la relación con los colaboradores a la mejora del rendimiento.* Nos parece la asunción fundamental en este terreno. Supone asumir una función de orientación -definir objetivos o pautas de rendimiento esperado-, establecer y aplicar formas adecuadas de comunicación -adaptadas al contexto y a las personas-, interiorizar una actitud receptiva de escucha -lo que las personas piensan, quieren, esperan, temen... es importante y se valora como tal-, y suministrar todo el apoyo posible -formación, recursos, procedimientos...- para remover los obstáculos que impiden a veces trabajar bien. Es evidente que este conjunto de comportamientos (que suponen la interiorización del rol de *coaching*, si utilizamos el léxico de los anglohablantes) implican y exigen un claro fortalecimiento de la función directiva en las organizaciones. Insistiremos sobre este punto más adelante.

- *Dar responsabilidad.* No es una panacea, pero numerosos estudios empíricos han evidenciado la relación entre la amplitud de la esfera de responsabilidad asumida y la mejora del rendimiento. El *empowerment* debe ser visto como algo más que una moda. Es una orientación que implica transferir en cada caso el grado de responsabilidad más alto que sea posible sin pérdida de eficacia o calidad. Sea por la vía de la delegación de atribuciones, del enriquecimiento de tareas o cualquier otra, conecta con elementos centrales de la motivación y el rendimiento, y sintoniza además con las tendencias de las organizaciones contemporáneas al aplanamiento de estructuras y la sustitución de la supervisión directa por controles sobre los resultados.

▪ *Vincular la promoción al rendimiento.* Es una necesidad en un doble sentido. En primer lugar, la promoción es con frecuencia el mejor incentivo para estimular las mejoras en el rendimiento. De otro lado, la evaluación del rendimiento está llamada a ofrecer la información más relevante para articular coherentemente las políticas y prácticas de promoción. En nuestro entorno público tenemos abundantes ejemplos de que, cuando esta vinculación no existe, los méritos formales -antigüedad, rango, diplomas...- ocupan, en los procesos de promoción, el espacio que debería estar reservado a la contrastación de competencias, para la cual el rendimiento anterior debiera ser una de las principales fuentes de información.

▪ *Reconocer el rendimiento.* La utilización de todas las fórmulas de reconocimiento no monetario disponibles es una recomendación generalizable. Contra lo que a veces se arguye despectivamente, la “palmada en la espalda”, en cualquiera de sus fórmulas posibles, ni es una práctica gastada (de hecho, en las organizaciones públicas es, juzgando por nuestra experiencia, bastante infrecuente) ni resulta, desde luego, irrelevante. Las posibilidades en este campo son amplias y, en general, poco exploradas. En cuanto al reconocimiento monetario, en forma de incentivos variables (quintaesencia, para algunos, de la flexibilidad de las políticas de recompensa), ofrece sin duda importantes posibilidades de estímulo al rendimiento, siempre que no se considere una receta de validez universal, y se ponderen adecuadamente sus beneficios y costes en cada caso. Sin pretender profundizar en el tema, esquematizamos algunas consideraciones:

a) Debe superarse la noción *pavloviana* de una relación directa y automática entre el incentivo económico y el esfuerzo. La bien conocida teoría de las expectativas de Vroom (1964) sigue ofreciendo un adecuado marco analítico para entender los requisitos necesarios para que dicha vinculación se produzca.

b) De nada sirve un incentivo variable sin un sistema formal de evaluación de la contribución que satisfaga todos los requisitos antes mencionados. Construir un sistema tal exige alcanzar un grado alto de capacidad y madurez organizativa, cuya existencia debe ser previamente analizada.

c) Los incentivos variables pueden funcionar bien en ciertos entornos organizativos y no en otros. En unas ocasiones, serán recomendables incentivos individuales, y en otras, grupales. La incentivación de los directivos puede requerir instrumentos de recompensa distintos de los profesionales u otros estratos del personal. Las soluciones estándar no sólo no resuelven gran cosa en este campo, sino que pueden ocasionar costes y perjuicios importantes.

La gestión del aprendizaje y el desarrollo

También las administraciones públicas operan en la sociedad del conocimiento. También sobre ellas gravitan los ingentes desafíos que este contexto social proyecta sobre las organizaciones. En este orden de cosas, la adquisición y desarrollo de capital intelectual, que constituye cada vez más el activo principal que debe ser gestionado, plantea innumerables e importantes retos, buena parte de los cuales tienen que ver con la GPRH². Como hablamos, no obstante, de ejes prioritarios de intervención, centraremos este apartado en los dos siguientes ejes:

▪ *Usar la formación como herramienta estratégica.* Si un consenso existe entre quienes se ocupan de la gestión de las personas es sobre la importancia estratégica de la formación. No habría que seleccionar esta cuestión como prioritaria, si los hechos, en las organizaciones públicas, acostumbraran acompañar las palabras. Sin embargo, la realidad desmiente con frecuencia ciertas proclamas. Capacitar estratégicamente a las personas no es formular una oferta de cursos más o menos vistosa, a la que los empleados se adhieren en función de sus intereses individuales, y cuya realización nutre luego las memorias de actividad con abundantes datos, supuestamente expresivos del compromiso de la organización con el desarrollo de sus empleados. Para que la formación desempeñe dicho papel, es imprescindible que se enmarque en una GPRH puesta al servicio de la estrategia organizativa; que se planifique, gestione y evalúe en función y al servicio de las prioridades y objetivos de la organización;

que la inversión en capacitación -importante, si la formación se pretende de calidad- tenga un retorno previsto y evaluado. A menudo, el camino por recorrer en todos estos campos es todavía largo.

- *Diseñar carreras no jerárquicas.* La educación y la sanidad son, cuantitativamente, las áreas ampliamente mayoritarias en recursos humanos, en las administraciones públicas contemporáneas. Si añadimos otros sectores de trabajo cualificado y dimensión profesional, las áreas burocráticas tradicionales nos quedarán reducidas a una pequeña minoría. Sin embargo, una poderosa inercia ha exportado a aquellos escenarios políticas y prácticas de personal nacidas y pensadas sobre todo para las últimas. Así ha ocurrido con el diseño de las carreras. Las organizaciones públicas necesitan estimular -lo dijimos antes- el aprendizaje, el desarrollo de conocimientos y habilidades, la excelencia profesional. No obstante, en términos de carrera, el único instrumento que han sido capaces de producir es el ascenso jerárquico, la escalera de cargos dotados de autoridad formal.

La utilización de estas fórmulas de carrera en entornos profesionales produce efectos muy perniciosos: con frecuencia no se adecua ni a las preferencias ni a las habilidades de los profesionales (el síndrome del buen técnico/mal directivo); lanza a éstos un mensaje desprofesionalizador (si quieres progresar, no importa cuan bueno seas en lo tuyo, ponte a gestionar); tiende a inflar las estructuras, sobrecargándolas de puestos de mando innecesarios, creados como única vía asequible para reconocer la excelencia profesional. Por todo ello, el desarrollo de nuevas fórmulas de carrera: la carrera horizontal o lateral, carrera en el puesto, o carrera por expansión de la competencia (Evans, 1992:183), adquiere una centralidad significativa entre los desafíos a que obliga una GPRH más flexible.

La organización de la función Recursos Humanos

Es ampliamente dominante, en la teoría actual sobre la gestión de las personas, una visión descentralizada, que convierte en principal protagonista al directivo de línea, llamado a recibir de la organización atribuciones y responsabilidades que anteriores modelos asignaban a los especialistas en personal. En otras palabras, la función RRHH pasa a ser una parte de la función directiva. Es una visión que resulta, a nuestro criterio, de plena aplicación a las organizaciones públicas y constituye uno de los ejes fundamentales de la orientación a la flexibilidad de la GPRH.

Cuando antes hablábamos de gestión del rendimiento, lo hacíamos en forma que implica este papel protagonista del directivo, entendiendo aquí por tal cualquier persona que, en la organización, desempeña tareas que implican la autoridad formal sobre otros empleados. Las grandes batallas de la gestión de las personas se libran -y a ello aludiremos en el próximo epígrafe- en múltiples frentes, pero se ganan y se pierden en la unidad de trabajo. La *gestión de la corta distancia* cobra una importancia crucial, especialmente cuando hablamos de la motivación de las personas en el trabajo. Para ello, el ejercicio de la función directiva es la variable central. Como subraya Dalziel (1996:31), crear nuevas formas de establecer y medir objetivos no es suficiente si ello no ayuda a adquirir y desarrollar directivos con una clara orientación a los resultados. Responder a los grandes desafíos en este campo implica algunas líneas de actuación fundamentales:

- *Crear directivos.* Sólo directivos dignos de tal nombre están en condiciones de recibir de la organización el depósito de confianza que supone ese protagonismo en la gestión de las personas. Ser directivo exige conocimientos técnicos y destrezas específicas, pero es ante todo, a nuestro juicio, cuestión de actitudes. Los déficit de todo ello acostumbran a ser, en las organizaciones públicas, significativos, pero nos parece conveniente poner el énfasis en estos últimos. Es frecuente que la cadena de autoridad formal en las organizaciones públicas esté integrada, incluso en niveles altos, por personas que no se perciben a sí mismas como directivos. Esta llamativa paradoja puede tener muchas causas: la cultura burocrática, la inadecuación de los mecanismos de acceso, los fallos -antes aludidos- en el diseño de carreras, la usurpación o colonización por la política de los niveles de dirección (Longo, 1999b:30 y ss.). En estos casos, el primer objetivo será disponer de personas que se perciban profesionalmente como directivos y que asuman el marco de responsabilidad derivado del ejercicio de

la dirección. Buscar a estas personas y desarrollarlas, incrementando su acervo de competencias directivas, nos parece, entre los grandes desafíos, quizá el más importante.

- *Incentivar la práctica directiva.* Dirigir no es fácil ni cómodo. Crear sistemas de premio-sanción específicos que estimulen la asunción y el ejercicio de responsabilidades directivas es una tarea ineludible. El marco de incentivos en el que la dirección pública debe operar es necesariamente distinto y más flexible que el que es propio de la función pública ordinaria. La creación de sistemas potentes y fiables de medición de los resultados es el contrapunto necesario a los enfoques descentralizados que propugnamos. Por otra parte, el diseño y aplicación de incentivos retributivos variables ligados al rendimiento es en la esfera directiva donde, sin olvidar los matices que antes apuntábamos, encuentran su hábitat organizativo más coherente.

- *Transferir poder de decisión.* Este directivo de línea protagonista y responsable de la gestión de las personas a su cargo precisa disponer de un conjunto de atribuciones propias muy superior al que caracteriza los modelos centralizados. El nuevo reparto de funciones entre el departamento central de RRHH y los directivos debe basarse en una importante transferencia de poder decisorio a estos últimos, que les habilite para desempeñar su nuevo papel.

- *Reinventar la función RRHH.* Todo lo anterior obliga a rediseñar en profundidad la función tradicional de los departamentos de RRHH. “La función RRHH...debe convertirse ahora -dicen Beatty y Schneier (1997:83)- en jugador estratégico...Los departamentos de RRHH deben estar en el campo de juego y posicionados para marcar...Podrían no ser los principales marcadores, pero no pueden quedarse en las líneas laterales, entrenando...y menos todavía al otro lado de las puertas del estadio, haciendo el recuento de asistencia”. Esta visión de involucración y complicidad activa con la estrategia de la organización y con sus directivos subyace a la fórmula con la que Bill Hewlett, el fundador de Hewlett-Packard, definió la función del departamento de personal, concretándola, con genial simplicidad, en “incrementar la calidad de la dirección”.

¿Cuál es el alcance concreto de esta reinención? En este marco en el que el protagonismo se desplaza a los directivos, ¿qué les queda por hacer a los especialistas de personal? Mohram y Lawler (1997:265-266) centran la respuesta a estos interrogantes en cuatro funciones principales: la contribución a la estrategia empresarial, el diseño organizativo, el desarrollo directivo y la integración, a escala del conjunto de la organización, de las prácticas de gestión del rendimiento. A nuestro juicio, es una buena síntesis, plenamente aplicable al mundo público, del modelo de futuro deseable.

3. Los campos de batalla

El conjunto de reformas que sería necesario implementar para hacer frente con éxito a los que hemos considerado grandes desafíos de la GPRH, implica la producción de cambios profundos en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Se trata de un tipo de cambios para los que desde luego no basta con un diagnóstico certero y un buen enunciado de los contenidos y las finalidades deseables. Por el contrario, hablamos de procesos de gran complejidad, que exigirían la intervención en diversos frentes, en cada uno de los cuales el empeño reformador está llamado a enfrentar dificultades y resistencias específicas. Enunciamos a continuación los que nos parecen principales campos de batalla.

El diseño organizativo

Las políticas y prácticas de personal que hemos integrado en el marco de la orientación a la flexibilidad obligan a reformas de amplio alcance en el diseño estructural de las organizaciones públicas.

Con carácter general, exigen la sustitución o flexibilización del patrón burocrático dominante basado en: a) la descripción exhaustiva de las tareas; b) la normalización rigurosa de los procedimientos; c) el uso de mecanismos de coordinación centrados en la supervisión directa y los controles primarios (autorizaciones, fiscalización previa, informes devolutivos); d) la agrupación de unidades de base funcional incapaces de integrar las interdependencias precisas para responder por

resultados; e) la concentración del poder en las tecnoestructuras centrales encargadas de formalizar el comportamiento de los distintos actores organizativos; y f) la configuración de largas cadenas jerárquicas a través de las cuales la información ascendente y descendente fluye con notoria dificultad.

No existe, desde luego, una receta alternativa de diseño estructural, válida para un mundo tan complejo y heterogéneo como el de las organizaciones públicas. Creemos, por el contrario -como es orientación mayoritaria en la teoría contemporánea de la organización-, en aproximaciones contingentes, que hacen depender la bondad de los diseños de su adaptación a una serie de variables (tamaño, edad, tecnología, entorno) que operan como factores de contingencia. En muchas organizaciones públicas, la diversificación y complejidad interna (es el caso de las administraciones territoriales) obliga incluso a respetar lógicas estructurales diferentes dentro de la misma organización. No obstante, algunas tendencias comunes de signo postburocrático (Longo, 1999a: 212 y ss.) pueden apuntarse: la simplificación de procedimientos, la desregulación, el aplanamiento de estructuras, la orientación del control a los resultados, la gestión por proyectos transversales y, en especial, la descentralización.

La descentralización, esto es, la transferencia de poder de decisión hacia abajo, tiene en ocasiones que ver con la necesidad de dotar de mayor margen de decisión a las personas que se relacionan directamente con los clientes o usuarios de los servicios. En otros casos, es la consecuencia de los procesos, ya mencionados, de eliminación de jerarquía intermedia. Nos interesa aquí, especialmente, cuando descentralizar supone transferir a la línea de mando poder de decisión sobre los RRHH, antes retenido por la tecnoestructura central de personal. Se trata, evidentemente, de un prerequisite para que los directivos asuman el papel protagonista que les hemos reservado. Pero además, creemos que es también una condición para que las reformas avancen: en entornos descentralizados, será más fácil para los innovadores, allí donde se encuentren, y en general para quienes se sumen a la innovación, lanzarse a la producción de los cambios y consolidar así avances que en otro caso quedarían dificultados. La descentralización es imprescindible para liberar fuerzas de cambio. Por ello, en la secuencia de las reformas, el diseño organizativo aparece quizá como el primero de los campos de batalla en que se debiera intervenir.

La capacidad institucional

No basta con querer cambiar. Hay que poder. Construir la capacidad institucional precisa para orientar la GPRH en el sentido apuntado pasa, ante todo, por persuadir a la organización, y en especial a su dirección, del papel estratégico de la gestión de las personas para el logro del éxito organizativo. Sin ello, difícilmente se dispondrá de los apoyos necesarios para la cuantiosa inversión de recursos de todo tipo que supone gestionar procesos de cambio de esta envergadura.

Es imprescindible un liderazgo comprometido en una apuesta de innovación. Sólo un liderazgo efectivo será capaz de enfrentar y vencer las numerosas resistencias que intentarán el mantenimiento del *statu quo*. Una singularidad propia de la gestión de las personas, que la distingue de otras parcelas de gestión como las finanzas, la producción o la comercialización, es que resulta casi imposible encontrar políticas de personal que produzcan resultados en el corto plazo. Ello obliga a la continuidad y persistencia del liderazgo para el cambio. Por otra parte, explica también las dificultades que los ciclos políticos suponen para la consolidación de los cambios en la gestión pública.

Como dijimos antes, disponer de buenos directivos es una de las clave de éxito de las orientaciones que se han preconizado para la GPRH. En términos de capacidad institucional, esta necesidad se plantea tanto en las tecnoestructuras centrales (departamentos de RRHH y similares) como en la línea de mando, por razones que han quedado formuladas y en las que no insistiremos ahora. La inversión en formación, a la que también hemos aludido, será vital para el desarrollo de esas capacidades imprescindibles para el cambio.

Las relaciones laborales

La GPRH es un sistema de articulación de las relaciones entre las organizaciones públicas y sus empleados. Una parte de las políticas y prácticas que forman parte de este sistema contemplan las relaciones entre la organización y las personas en tanto que individuos. De hecho, la orientación a la flexibilidad incorpora una clara tendencia a la personalización de las políticas y prácticas de personal. Pero la gestión de las personas está llamada también a articular las relaciones entre la organización y las personas consideradas como colectivo. Es a éstas a las que llamamos relaciones laborales, y constituyen, a nuestro entender, uno de los frentes en los que se juega la viabilidad de los cambios que venimos propugnando.

Un primer objetivo debiera ser el de superar las visiones de confrontación entre la dirección de las organizaciones y los actores que ejercen una función representativa de los colectivos de empleados (sindicatos y órganos de representación). Si bien las orientaciones más proclives al conflicto que al acuerdo pueden ser halladas en ambos lados (sobran experiencias en ambos sentidos), en el entorno español resulta más frecuente encontrar éstas en determinados sectores de la parte sindical. De hecho, el sindicalismo de confrontación ha desaparecido prácticamente en España del ámbito privado, y se halla confinado al sector público (administraciones y empresas públicas). La naturaleza de los cambios que la orientación a la flexibilidad implica para la GPRH requiere un diálogo social fluido y orientado al pacto. Para conseguirlo, es crucial, en nuestra opinión, considerar la gestión ordinaria de las relaciones laborales como un ejercicio pedagógico, en el que la metodología y las soluciones aplicadas a cada caso concreto producen determinados aprendizajes organizativos, y prolongan por ello sus efectos mucho más allá, facilitando en el futuro el predominio de las visiones de transacción y acuerdo, o de sus contrarias.

A su vez, parece imprescindible que los marcos globales y las reglas de juego que determinan la relación entre los actores se construyan -y ello se hace día a día- desde perspectivas de equilibrio, en el que cada uno cumpla el papel que le corresponde. Así, y para aclarar el alcance del argumento, tan inadecuado es marginar un sindicato de una decisión que debe acordarse previamente (un cambio en la jornada de trabajo, por ejemplo), como darle entrada en decisiones que son responsabilidad de la dirección (como un proceso de selección de personal). En este sentido, debe tenerse en cuenta que la frontera entre la participación y el patronazgo sindical de cargos es a veces tenue, y que ello obliga a una clara delimitación de papeles.

El marco jurídico

La reflexión sobre el marco jurídico ha de ser forzosamente contextualizada, ya que los referentes legales de los diferentes países son distintos. Por ello, es obligado precisar que, cuanto decimos en este apartado, parte de un análisis del caso español. Las peculiaridades del régimen legal del empleo público son, para muchos de quienes opinan entre nosotros sobre estos temas, la principal fuente de rigidez, y debieran ser, por tanto, el blanco central de los procesos de innovación de la GPRH orientados a la flexibilidad. La reforma jurídica se convertiría así en la pieza clave de los procesos de cambio. La tradición política y administrativa española, que tiende a medir la acción reformadora de los gobiernos por el número de leyes que impulsan, sin evaluar, en general, el impacto que éstas producen, sintonizaría con estos enfoques. De hecho, el cambio de estatuto de la función pública es entre nosotros un auténtico tótem de recurrente utilización por los diversos actores afectados (Longo: 1995).

El régimen legal del empleo público en España es, desde luego, manifiestamente mejorable, si extraemos las implicaciones jurídicas de los grandes desafíos que hemos preconizado para la GPRH. Sin pretensión alguna de exhaustividad, y por clarificar mínimamente a qué aspectos del marco legal de empleo público vigente hacemos referencia, indicaremos algunos de los ejes generales de las reformas necesarias a nuestro juicio.

- a) Romper con el uniformismo con el que se regulan de igual modo realidades que corresponden a territorios, niveles administrativos, sectores, servicios, entornos, dimensiones, tecnologías, profesiones, mercados y organizaciones tan diversas y heterogéneas como lo son las del Estado contemporáneo.
- b) Superar un modelo que, pretendiendo defender la profesionalidad e independencia de la administración y hacer efectivos los valores constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, lo hace mediante un repertorio de garantías formales que introducen una enorme rigidez en los procesos de personal y favorecen la judicialización de los conflictos, sin dejar de ser a menudo vulnerables a los riesgos de politización o arbitrariedad.
- c) Construir un sistema de garantías sustantivas que atienda más al fondo que a la forma de los procesos, y que mejore al mismo tiempo la eficacia y la flexibilidad. Cuanto dijimos al hablar de instrumentos y órganos de selección de personal resulta de aplicación aquí.
- d) Unificar el marco genérico de aplicación al conjunto del empleo público, superando la dualidad de regímenes jurídicos existente (estatuto funcionarial y legislación laboral) cuyos beneficios para las organizaciones públicas y sus empleados están por descubrir, y que, en palabras de Sánchez Morón (1996:51), “es una fuente de problemas de gestión y de agravios comparativos”.

El marco normativo es, por todo ello, uno de los campos de batalla. Creemos, sin embargo, que ni el cambio jurídico garantiza por sí mismo el cambio real (sobran los ejemplos, en este mismo campo, de normas supuestamente innovadoras que no han cambiado gran cosa) ni es tampoco, en términos de agenda cronológica del cambio, la primera de las reformas necesarias. Más bien nos parece, por el contrario, que en general las regulaciones deben acompañar las transformaciones reales, con un papel que se centra en la consolidación e institucionalización de aquéllas, más que en su impulso.

Por otra parte, el margen para la innovación de las políticas y prácticas de GPRH en las organizaciones públicas, sin necesidad de modificar el marco jurídico, acostumbra a ser amplio. Con frecuencia, para que las transformaciones se produzcan, lo primero que resulta necesario es abandonar las visiones *totémicas* de la reforma legal, y dejar de utilizar la supuesta restricción jurídica como coartada para justificar la falta de voluntad innovadora.

El cambio cultural

Una parte significativa del éxito de las estrategias de modernización de la GPRH se juega, más que en el universo de las regulaciones formales, en el de las normas no escritas. Algunos modelos mentales arraigados en el *inconsciente colectivo* de las organizaciones públicas constituyen el principal obstáculo a los cambios que hemos apuntado. Dos de ellos nos parecen -sin pretensión alguna de ser exhaustivos- particularmente expresivos de lo que podemos definir como cultura funcionarial, en el entorno público español:

El *mito del agravio comparativo* es un modelo mental que tiende a ver discriminación cada vez que se propugna o aplica un tratamiento diferenciado y plural de las cuestiones referentes al personal, en un contexto organizativo determinado, por diversificado y heterogéneo que éste sea. El mito ejerce, por consiguiente, una poderosa fuerza hacia el uniformismo y la centralización. Pocas cosas hay más difíciles para un gestor que aplicar en diferentes unidades o grupos, por ejemplo, distintas reglas de jornada u horario, o de control de presencia, para adaptarse a la diversidad de situaciones o entornos. Ni que decir tiene que cuando las reformas se fundan, como hemos visto, en la flexibilidad, y exigen estructuras descentralizadas, encuentran en estas pautas culturales poderosos elementos de resistencia.

El *mito del derecho adquirido* es otro modelo mental que tiende a considerar cualquier situación - cargo, retribución, condiciones de trabajo, estatus...- como un derecho subjetivo inexpropiable, salvo acuerdo del interesado, cuyos intereses se considera normal que prevalezcan frente a las necesidades de la organización de cambiar el estado de cosas. Como es obvio, el mito introduce de forma intangible una considerable esclerosis, que afectará especialmente la movilidad. Recuérdese, a este respecto, que antes subrayábamos la necesidad de flexibilizar ésta, como uno de los grandes desafíos que afronta la modernización de la GPRH.

Los modelos culturales interactúan con las normas escritas. Producen, inspiran o filtran las reglas formales y son a su vez influidos por ellas, consolidándolas en los comportamientos, y llevando incluso con el tiempo sus efectos más allá de lo que se desprendería de su misma literalidad. En la perspectiva de March y Olsen (1989:21 y ss.), se convierten en “rutinas institucionales” que configuran una lógica específica de lo que es apropiado y de lo que no lo es. El mundo del empleo público es un buen escenario para observar estos procesos. El endémico garantismo formal del marco jurídico ha contribuido a nutrir la cultura de las organizaciones públicas con una serie de valores y normas informales que han extremado los rasgos originales del modelo, inoculando en ellas un potente antídoto frente a los cambios. Ello explica que algunos intentos de modificar el *statu quo* mediante reformas legales no hayan tenido éxito. El caso de la ley 22/93, que introdujo, con la figura de los “planes de empleo”, un nuevo instrumental jurídico destinado a flexibilizar algunas de las disfunciones a las que hemos aludido, y que siete años después ha quedado virtualmente inaplicada, resulta axiomático.

Por todo ello, el del cambio cultural es, a nuestro juicio, el campo de las batallas decisivas. Por definición, no son batallas cortas. Por el contrario, exigen continuidad y tenacidad. Pero es imprescindible, si se quiere que los cambios arraiguen y se consoliden, que la actuación en el resto de los frentes vaya acompañada de un empeño por promover en las organizaciones públicas nuevos valores: los de la innovación, la eficiencia y la flexibilidad, que caracterizan las reformas del sector público allí donde éstas han alcanzado una magnitud significativa. En el campo que nos ocupa, este propósito exigirá una mayor apertura de la administración pública a la sociedad, que vaya debilitando la tendencia del empleo público a configurarse como un universo cultural impenetrable y opaco, regido por valores propios y distintos de los que son propios de las relaciones de trabajo en nuestros días.

4. Las clave de un debate sobre el empleo público

Como antes dijimos, una parte no pequeña de las transformaciones propugnadas en las políticas y prácticas de GPRH dependerá de la voluntad innovadora de cada organización pública. Sin perjuicio de esto, la creación de un estado general de opinión favorable a los cambios resultará necesario, por una parte, para que se produzcan las innovaciones de alcance más global o sistémico, y por otra, para estimular y orientar los cambios de dimensión parcial, sectorial o intraorganizativa. A su vez, la creación de este estado de opinión exigirá clarificar algunos elementos básicos del modelo de empleo público, sobre los que gravitan en la actualidad no pocas ambigüedades.

Para ello, el primer requisito será que el tema pase a ocupar en la agenda política un lugar preferente, que trascienda la mera retórica al uso sobre la reforma administrativa, y traduzca un propósito cierto de innovación. A partir de aquí, nos parece necesario que se afronten dos ejes centrales del modelo de referencia al que aludíamos:

- *Reformar o privatizar.* Para algunos, lo mejor que puede hacerse con el empleo público es reducirlo a la mínima expresión, privatizando hasta el límite la gestión de los servicios públicos. Para los partidarios del Estado mínimo, no hay reformas que acaben con la ancestral ineficiencia de la gestión pública, cuyas causas son estructurales. La transferencia al sector privado es la única opción razonable. Estos planteamientos, que con diferentes formulaciones han alcanzado un eco indudable en la opinión y en un sector de nuestras fuerzas políticas, son objetivamente paralizadores de cualquier impulso modernizador. Dado que en el futuro los empleados públicos estarían llamados a ser muchos menos, y tendrían a su cargo un grupo de funciones residuales de escaso contenido empresarial, no valdría la pena perder ahora las energías y el tiempo en costosas reformas, llamadas a enfrentar poderosísimas resistencias.

Si bien la introducción de fuerzas de mercado en la provisión de los servicios públicos es una de las orientaciones que acompaña los procesos y discursos contemporáneos de reforma del sector público, prácticamente sin excepción, sus consecuencias se hallan lejos de presentar evidencias que abonen los planteamientos de los ultraprivatizadores. El número y la dimensión de los servicios a cargo de las organizaciones públicas siguen siendo ingentes, y no hay base para creer que en el futuro vaya a

dejar de ser así. Los costes de mantener ineficiencias significativas en la gestión de aquéllos seguirán siendo muy altos. El abandono de las reformas en el empleo público, en nombre de un pretendido futuro presidido por la gestión empresarial privada, es una simplificación ideologizada que sirve de coartada a un discurso básicamente abandonista, conservador y acomodaticio.

▪ *Regular o convenir.* ¿Debe ordenarse el empleo público fundamentalmente mediante normas jurídicas, como es propio de un modelo estatutario de derecho público, o deben prevalecer los pactos y acuerdos entre actores sociales, que caracterizan el derecho laboral? La cuestión no plantea sólo un debate académico para juristas. Ciertamente, el acercamiento entre las instituciones del derecho administrativo y el derecho laboral ha sido constatado y analizado, con alcance general, por los expertos (Cassese, 1994), que han hablado de la paulatina extensión al ámbito público de un “modelo de relaciones que tiene su origen en la empresa privada” (Sánchez Morón, 1996:225). Ahora bien, en el entorno español dicho acercamiento ha llegado a traducirse en una considerable confusión. Sobre un marco regulador del primer tipo, orientado, como dijimos, al garantismo formal, sin tocar básicamente éste, y sin voluntad aparente de alumbrar un modelo coherente e integrado, se han superpuesto derechos y mecanismos de origen convencional (la huelga, la negociación colectiva, etc.), nacidos en el otro universo jurídico. La resultante ha sido un abigarrado conjunto de prácticas contradictorias, de vacilaciones jurisdiccionales y de oscuridad de los criterios seguidos por los distintos actores, que hacen imprescindible, en nuestra opinión, una clarificación del modelo. Si a todo lo anterior le añadimos la injustificada persistencia de un modelo dual de empleo público, a la que antes hicimos referencia, la urgencia de esta clarificación se hace aún mayor.

Digamos, para finalizar, que la construcción de un nuevo modelo de empleo público necesita eludir la endogamia con la que a menudo se intentan las reformas en la administración pública. Las organizaciones públicas no pueden ser concebidas como reductos protegidos de las incertidumbres que nuestra época traslada al mundo del trabajo. La permeabilidad a las tendencias del cambio social, que debería ser una de las clave de los procesos de modernización, exige que en el debate público se incorporen voces del exterior. Muchos de los cambios propugnados para la GPRH son también los desafíos que afronta la modernización de la gestión de las personas en el mundo de la empresa. Como ha sabido ver Henry Mintzberg (1996), “las empresas pueden aprender de la administración, lo mismo que la administración puede aprender de las empresas”. La aproximación e intercomunicación de ambos mundos, sin desconocer las diferencias, está llamada a ser una fuente de beneficios mutuos.

Notas

¹ Sobre la noción de flexibilidad aplicada a la gestión de las personas, v. Serlavós y Aparicio (1997), y también Lundblad, Lindström y Waglund (1996). Sobre la aplicación de la noción a la GPRH por parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, v. OCDE (1995), volumen editado por la organización con la colaboración de diversos autores, publicado en español por el Instituto Nacional de Administración Pública. Una síntesis de los significados de la flexibilidad en la GPRH puede hallarse en Sisternas (1996).

² Entre la copiosa bibliografía de los últimos años sobre gestión del capital intelectual, es recomendable el trabajo de Obeso (1999), que presenta, como promete su título, una selección sistematizada de las principales aportaciones. Por la original asociación, plena de implicaciones prácticas para la GPRH, entre los conceptos de capital intelectual y capital social, nos parece altamente recomendable asimismo el artículo de Nahapiet y Ghoshal (1998).

Bibliografía

BEATTY, Richard W. y SCHNEIER, Craig E. (1997) El nuevo papel de los RRHH para influir sobre el funcionamiento organizativo: de socios a intérpretes, en Ulrich, Losey y Lake: El futuro de la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.

- BETHELL-FOX, Charles E. (1992) Selección y contratación basadas en competencias, en “Las competencias, clave para una gestión integrada de los Recursos Humanos”. Deusto, Bilbao.
- CASSESE, Sabino (1994) Las bases del derecho administrativo. INAP, Madrid.
- CRANFIELD NETWORK FOR EUROPEAN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (1996) Working Time and Contract Flexibility in the EU. Report prepared for the European Commission DG V. Centre for the European HRM. Reino Unido. Cranfield School of Management.
- DALZIEL, Murray (1996) Building Competitive Advantage through People, en People and Competences. Kogan Page, Londres.
- EVANS, Paul (1992) La empresa, lugar de progreso para el individuo, en La dimensión humana de la empresa del futuro. Deusto, Bilbao.
- LONGO, Francisco (1995) Reforma del empleo público: tótem y tabú, en Gestión y Análisis de Políticas Públicas nº 2. INAP, Madrid.
- _____ (1996) La gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas de naturaleza profesional, en Boletín de Estudios Económicos nº 159. Bilbao.
- _____ (1999a) Burocracia y postburocracia en el diseño organizativo, en Losada, C. (ed.) ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- _____ (1999b) Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial. Fundación Pi i Sunyer. Barcelona.
- LUNDBLAD, Niklas, LINDSTRÖM, Kjell y WAGLUND, Monica (1996) Advantages and Disadvantages of New Strategies for Flexibility in Organisations. Paper presentado en la Conferencia internacional “Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral”. ESADE, Barcelona.
- MARCH, James G. y OLSEN, Johan P. (1989) Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. The Free Press, Nueva York.
- MAYRHOFER, Wolfgang (1996) Warning: Flexibility can damage your organisation health! Paper presentado en la Conferencia internacional “Los Retos Europeos de la Flexibilidad Laboral”. ESADE, Barcelona.
- MINTZBERG, Henry (1996) Managing Government, Governing Management, en Harvard Business Review, mayo-junio 1996.
- MOHRAM, Susan A. y LAWLER III, Edward E. (1997) Transformar la función de los RRHH, en Ulrich, Losey y Lake: El futuro de la dirección de Recursos Humanos. Gestión 2000-Aedipe, Barcelona.
- NAHAPIET, Janine y GHOSHAL, Sumantra (1998) Social capital, intellectual capital and the organizational advantage, en Academy of Management Review, vol 23, nº 2, 242-266.
- OBESO, Carlos (1999) Homo faber, homo sapiens. Estado de la cuestión, en “Homo faber, homo sapiens. La gestión del capital intelectual”. Ediciones del Bronce, Barcelona.
- OCDE (1995) Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública. INAP, Madrid.
- PALOMAR, Alberto (1997) Planificación de los recursos humanos en el ámbito público. Mc Graw Hill, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (1996) Derecho de la Función Pública. Tecnos, Madrid.
- SERLAVÓS, Ricard y APARICIO, Mireia (1997) Los retos europeos de la flexibilidad laboral, en Barcelona Management Review, nº 6, pgs. 27 y ss.
- SISTERNAS, Xavier (1996) ¿Qué gestión de recursos humanos para una administración pública en cambio? Aedipe, pgs 19 y ss.
- SPENCER, Lyle M. y SPENCER, Signe M. (1993) Competence at Work. John Wiley. Nueva York.
- VILLORIA, Manuel. y DEL PINO, Eloísa (1997) Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas. Madrid, Tecnos.
- VROOM, Victor H. (1964) Work and Motivation. John Wiley, Nueva York.

Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy*

Carlos H. Acuña

Introducción

El objetivo de estas notas es contribuir a la discusión sobre problemas institucionales que en la Argentina de hoy, complican el diseño e implementación de políticas públicas más legítimas y eficientes. El formato elegido para este trabajo es “exploratorio”, en el sentido que las ideas aquí desarrolladas, por un lado, no se presentan con jugosas notas al pie o mayores referencias bibliográficas y, por el otro, no se limitan a un análisis sistemático, sino que avanzan más allá incorporando recomendaciones sobre cursos de acción política deseables y necesarios. El trabajo está constituido por dos grandes secciones. La primera contextualiza la reforma política que se está llevando adelante en la Argentina, marcando riesgos que la misma enfrenta¹. La segunda sección focaliza su atención en aspectos dejados de lado por la actual reforma política: algunas características de los poderes de gobierno que obstaculizan un mejor diseño e implementación de políticas públicas en Argentina.

I. Consideraciones sobre la reforma política en la Argentina actual

El diagnóstico de la situación: divorcio entre los partidos y los ciudadanos

Hoy, en la Argentina, se está llevando adelante un proceso de reforma política que apunta a modificar aspectos del funcionamiento partidario-electoral. Todo proyecto de reforma presupone que algo no funciona bien y que debe ser modificado. En el ámbito de la vida política de la Argentina actual, lo que parece no funcionar bien, generando una extendida sensación de malestar, es el vínculo de representación: se habla de una crisis de representación, esto es, de la existencia de un divorcio entre las demandas e intereses de la sociedad y el comportamiento de políticos y partidos. Los comentarios más frecuentes al respecto, ponen el acento en que los políticos y los partidos se ocupan primordialmente de sus propios intereses y de la lucha por el poder, sin contemplar ni responder a las inquietudes y expectativas de sus representados. Apatía política, alejamiento de la vida pública, acusaciones de corrupción y de ignorancia generalizada hacia la clase política, son las evidencias que con frecuencia se presentan a favor de este diagnóstico.

Como primer paso de esta discusión, interesa examinar la naturaleza del diagnóstico prevaleciente. Partiendo de la hipótesis del “divorcio” entre lo que los ciudadanos piden y los políticos hacen, la reforma política es concebida como un modo de acercar o acortar la distancia entre representantes y representados. De esta forma, la lógica de esta reforma responde a una visión de la autonomía de los representantes que es considerada fuente de falta de transparencia y corrupción, así como de oportunidad de traición de promesas electorales y de exclusión de la ciudadanía.

Sin embargo, la distancia o autonomía de los representantes con respecto a sus representados es una pieza constitutiva de la democracia representativa como tal. La frase “el pueblo gobierna a través de sus representantes” es lo que distingue a nuestra democracia de una democracia directa. El supuesto que sustenta a esta frase es que los representantes, una vez electos y ocupando su lugar en el sistema de gobierno, tienen a su alcance mayor y mejor información, así como la oportunidad de deliberar con posiciones distintas a las propias. Todo ello permite al representante tomar decisiones en función de los intereses de sus representados, más allá de las preferencias puntuales de estos. En la trayectoria de la democracia representativa, esta capacidad del representante fue ejercida en una primera fase a título individual y, con la aparición de los partidos modernos, en tanto miembro de una organización política.

En un caso y en el otro, la apuesta de la democracia representativa es que el representante, a

(*) Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000.

partir de mayor información y de la posibilidad de deliberar, está en mejores condiciones para producir buen gobierno. Los dos mecanismos históricos a través de los que se aseguró al representante la autonomía necesaria para ejercer sus capacidades, fueron la supresión del mandato imperativo así como la negación de la posibilidad de revocación del mandato. Esta fue la razón y la ingeniería institucional a través de las que se construyó la distancia entre representantes y representados.

Esta dinámica de funcionamiento aparece a todas luces como un régimen elitista. Destaquemos, sin embargo, que lo que protege a la democracia representativa de resultar en un régimen oligárquico *tout court* es que, periódicamente, los representantes son llamados a rendir cuentas frente a sus representados por medio de elecciones competitivas. De allí es que el mecanismo partidario-electoral haya ocupado el lugar central que le cabe en la producción del necesario equilibrio entre la autonomía de la decisión del representante y la salvaguarda de la expresión de las aspiraciones e intereses de los representados.

A lo largo del tiempo, esta democracia representativa experimentó diversas crisis, en general, crisis de participación, en las que lo que estuvo en cuestión eran las fronteras de la comunidad política. Esto es, el trabajoso y conflictivo proceso de inclusión de nuevos actores e intereses sociales, caracterizado por avances y retrocesos pródigos en confrontaciones antisistema y proscripciones. A lo largo de esta accidentada trayectoria, sin embargo, lo que no se puso seriamente en cuestión fue el lugar estratégico del mecanismo partidario-electoral de la democracia representativa por el cual, por un lado, los ciudadanos dejaban la gestión de la cosa pública en manos de sus políticos de confianza (ya sea como individuos o como miembros de partidos) y, por el otro lado, se limitaban a participar espaciadamente por medio de la vía electoral. En síntesis, la imagen sociológica de esta dinámica de funcionamiento, era una en la que los ciudadanos, una vez incluidos en la comunidad política, se ocupaban de sus cosas, dejaban gobernar, y de tanto en tanto juzgaban y decidían sobre la suerte de sus representantes.

Hoy en día la situación es otra: en un contexto donde se han levantado las barreras institucionales a la participación en la comunidad política, lo que está en cuestión es el mecanismo partidario-electoral, esto es, el mecanismo a través del que se procesa el vínculo de representación. Son muchos los que, en el presente, sostienen que, tal como está diseñado, dicho mecanismo está sesgado a favor de la autonomía del representante y en detrimento de la participación y control por parte de los representados. A su juicio, se trata de un diseño que abre la puerta, por un lado, a la falta de transparencia y corrupción político-partidaria y, por el otro, al desprecio y a la exclusión de los ciudadanos y sus preferencias.

Dos perspectivas sobre los problemas de la crisis de representación

En el actual cuestionamiento al mecanismo partidario-electoral, convergen en Argentina posiciones que, a menudo, no se distinguen con suficiente claridad. Ellas parten de diagnósticos diferentes sobre las causas del problema y promueven, consecuentemente, diferentes cursos de acción. Por un lado, encontramos aquellos que ponen el acento en problemas *endógenos* del funcionamiento del mecanismo. Por otro lado, están quienes identifican en la *insuficiencia* de este mecanismo las dificultades para asegurar una representación política legítima y eficiente. La gran diferencia entre estos diagnósticos y sus propuestas de solución, se encuentra en que mientras la primera va a proponer la modificación del mecanismo partidario-electoral, la segunda focalizará su esfuerzo en complementarlo por medio de nuevos canales de participación y control ciudadano. En el límite, la primera alternativa aspira a sustituir el “partido de los políticos” por el “partido de los ciudadanos”; la otra, por su parte, apunta a mejorar y fortalecer la relación políticos, partidos y ciudadanos. Consideremos a continuación las propuestas que emergen de estas distintas perspectivas.

a) Acerca del “mal funcionamiento” del mecanismo partidario-electoral

Comenzando por la primera de ellas, señalemos que entre sus blancos predilectos está la llamada “lista sábana”, es decir, el mecanismo partidario-electoral que consiste en ofrecer al ciudadano la

opción de elegir entre listas integradas por un gran número de candidatos seleccionados por los partidos. El comentario crítico aquí destaca que el elector desconoce a la mayoría de ellos o, a lo sumo, está familiarizado con los dos o tres primeros candidatos que figuran en la lista: ello conspiraría contra la transparencia del vínculo de representación. Para corregir el problema, se propone alentar la elección de candidatos por medio del sistema de circunscripciones uninominales, que tiene la virtud de permitir una relación más próxima y personalizada entre el representante y el representado.

Son varios los interrogantes que plantea esta manera de superar el malestar con el mecanismo partidario-electoral existente. Por empezar, la propuesta de modificar el sistema de lista por otro que facilite identificar claramente al candidato con el fin de mejorar la representación, descansa sobre una visión bastante simplista del problema. En efecto, la búsqueda de una relación cara a cara no se compadece con los desafíos que entraña la representación en sociedades complejas y heterogéneas. Aun en colegios electorales de tamaño reducido, el candidato es votado por mucha gente y por muy diversas razones. Al final, son muy diferentes los intereses y preferencias que representan, los cuales están lejos de conformar un todo coherente. En estas circunstancias, el papel del candidato electo, el legislador, se confunde con el de un equilibrista, que en ocasiones privilegia ciertos intereses y preferencias, en otras a algunos otros, cuando no es él mismo quien contribuye a moldear unos nuevos. Así las cosas, y a pesar del rediseño del mecanismo partidario-electoral, la brecha entre representantes y representados subsiste y, con su carga de insatisfacción para con los políticos, es una condición inherente a la complejidad del fenómeno de la representación en las sociedades contemporáneas.

La perspectiva que comentamos, no solamente parece discutible por la visión simplificada que tiene de cómo resolver el malestar con los partidos y los políticos. También lo es porque descansa sobre una imagen de representación que no considera la distribución diferencial del poder en la sociedad. El ciudadano individual, que está en el centro de sus preocupaciones, las más de las veces es una figura entre otras en un escenario poblado por grupos organizados y con mayor capacidad de influencia y veto en el proceso decisorio.

Otra objeción igualmente importante a la propuesta que apunta a una relación individual e individualizada entre representante y representado, es que, llevada a la práctica, complica la adopción de decisiones de gobierno. Si los candidatos son electos a partir de distritos electorales pequeños y respondiendo a patrocinantes bien definidos, es muy probable que, en ausencia de vínculos sea con el oficialismo sea con la oposición, sus comportamientos sean erráticos y fluctúen según las cuestiones e intereses en juego. En estos casos, la responsabilidad de los representantes estará limitada a quienes configuran su marco de referencia relevante, pero estará, asimismo, asociada a formas de falta de solidaridad colectiva más allá de la frontera de su distrito electoral. Y esto, a su turno, habrá de dificultar previsiblemente la formación de las mayorías necesarias para legislar sobre políticas de gobierno.

Los mecanismos partidario-electorales que operan convirtiendo votos en cargos o posiciones institucionales, deben en principio establecer una relación equilibrada entre la producción de representación y la producción de capacidades de gobierno. La “lista sábana” es un ejemplo de diseño en el que este equilibrio se rompe a favor de uno de los dos términos de la relación, la producción de la capacidad de gobierno. Los integrantes de la lista escogidos con un criterio de partido le aseguran a éste, tanto en su condición de oficialismo como de oposición, los apoyos necesarios para pesar sobre las decisiones de gobierno. Por su parte, el fin de la “lista sábana” para que el representado tenga idealmente una mayor influencia sobre su representante -hasta la posibilidad misma de ser él quien lo selecciona-, flexiona el equilibrio hacia el polo de la representación. Ello convierte al representante en una suerte de portavoz de los ciudadanos individualmente considerados, lo que trae aparejada una fragmentación de las demandas en el proceso decisorio.

Podemos convenir que la “lista sábana” es un problema por el riesgo de opacidad que entraña para una mejor representación de los ciudadanos. Sin embargo, a la hora de la reforma, hay que estar alerta para evitar el riesgo alternativo de institucionalizar las presiones particularistas en la toma de

decisiones. El corolario que se desprende de esta breve discusión del ejemplo escogido es que cualquier modificación del mecanismo partidario-electoral existente, debería asegurar que éste cumpla tanto la función de representar como la función de producir decisiones.

b) Sobre la necesidad de complementar el mecanismo partidario-electoral

La discusión que centra su atención en el mal funcionamiento del mecanismo partidario-electoral incluye, además de las cuestiones ligadas a la elección de los representantes, otras cuestiones como la selección de candidatos dentro de los partidos, evaluando alternativas como las internas abiertas, la transparencia en el manejo de los fondos de campaña, el rediseño de distritos electorales, etcétera. Todos estos aspectos son tributarios de una idea central, a saber, que el comportamiento de los representantes depende primordialmente de las modalidades a través de las cuales acceden a sus cargos. El supuesto es que los incentivos del comportamiento del representante están dados por la forma en que fue electo y la forma en que puede ser re-electo o removido del cargo. Algo de esto hay. Sin embargo, las estructuras de incentivos propias, esto es, específicas de las instituciones de gobierno, también pesan en el formato que asume el comportamiento de los representantes. De allí que el desempeño de los representantes una vez electos, debe ser considerado como una cuestión relevante en sí misma. Cuando así se hace, la idea de la reforma política se amplía más allá del mecanismo partidario-electoral para dar cabida, además, a instituciones que provean a los ciudadanos recursos para participar y ejercer control sobre sus representantes.

En este sentido, hay que reconocer que en el marco de la ola de reformas constitucionales posteriores a la redemocratización del país, tanto a niveles provinciales como la reforma nacional de 1994, hubo avances en la introducción de mecanismos de participación directa, como las consultas populares, así como de control sobre los representantes vía la posibilidad de su remoción. No obstante ello, hay mucho por hacer para superar el estado de extendido malestar sobre el vínculo de representación entre políticos y ciudadanos. A título de ejemplo, ¿cuáles son los mecanismos existentes para *monitorear* la actividad de los legisladores? Al respecto, la falta de información es notable y sólo en momentos de grandes controversias es posible contar con alguna información. En las sombras quedan, habitualmente, las prácticas rutinarias del Congreso: los acuerdos sobre distribución de recursos, las posiciones e intercambios en los trabajos de comisión, los criterios en las designaciones del personal de apoyo, las remuneraciones efectivamente recibidas por el cargo, etcétera. Una mayor información permitiría que los legisladores se sintiesen observados más de cerca y le daría a los ciudadanos mayor capacidad de control y, de este modo, la oportunidad de contribuir a un mejor gobierno. Otros aspectos relacionados con una mayor transparencia y eficiencia de la acción de los representantes, sobre los que se requieren también iniciativas, son los relativos al reforzamiento de los órganos de asesoramiento técnico con los que cuentan para fijar posiciones, así como el establecimiento de reglas que regulen la consulta e influencia de los *lobbies* privados.

Consideraciones finales sobre la actual reforma política

El debate sobre la reforma política está siendo encarado desde distintas opciones valorativas con respecto al lugar de los partidos en nuestra vida política: por un lado, las que buscan debilitarlo y, por el otro, las que apuntan a fortalecerlo. Estas reflexiones se inscriben en esta última opción: éste es el objetivo que debe guiar el diseño de la reforma. Cualesquiera sean las formas en la que ésta se plasme, la reforma política debería asegurar el equilibrio necesario entre la producción de representación y la producción de capacidad de decisión. Autonomía de los representantes y gravitación de los representados son términos que se encuentran en una relación complementaria y no pueden ser concebidos como parte de un juego de suma cero. Es por ello que consideramos que un debilitamiento eventual de los partidos no se resuelve, en definitiva, en favor de los ciudadanos. Más bien, el desenlace previsible es una transferencia de poder e influencia política hacia los intereses organizados y los asesores ilustrados del Ejecutivo de turno.

La reforma política, tal como se ha discutido hasta aquí, contempla la cuestión que hoy está en el

centro de los debates, esto es, el funcionamiento de los mecanismos partidario-electorales, con el agregado de la creación de instituciones complementarias de participación y control ciudadano. Como tal, se trata de una reforma que opera sobre piezas que son, en rigor, parte de una estructura más amplia de representación y gobierno, que actúa, primero, seleccionando representantes/decisores, segundo, tomando decisiones públicas y, tercero, implementándolas. Por ello mismo, para ser eficaz, la reforma debe tener en cuenta el peso que tienen sobre la insatisfacción de los ciudadanos el diseño y la modalidad de funcionamiento de esa estructura más amplia. No sería realista, en esta instancia, pretender una acción reformista simultánea sobre el conjunto de instituciones tales como el Ejecutivo y el Legislativo. Sí, en cambio, parece necesario que, por lo menos, se incorporasen en el diagnóstico de la reforma política a llevar adelante, los problemas propios de los poderes de gobierno². Sólo de esa manera se estará en condiciones de estimar, con mayor fundamento, los resultados probables de los cambios parciales a introducir. La superación del malestar con la política y los políticos habrá de encontrarse, en definitiva, cuando los ciudadanos asocien la política y los políticos con un buen gobierno.

Por último, es necesario recordar el vínculo entre la ciudadanía política y las condiciones socio-económicas que facilitan o frustran la posibilidad de su ejercicio. Los frutos finales de cualquier operación de reforma política no son independientes del contexto sociológico dentro del que tiene lugar. No existen instituciones políticas de lujo en sociedades empobrecidas.

II. Reforma política y políticas públicas: tensiones de la estructura gubernamental argentina que obstaculizan mejores políticas públicas

El objeto de este segundo apartado es identificar elementos de la novedosa estabilidad democrática argentina, que debilitan la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas. La discusión apunta a llamar la atención sobre diversos aspectos de las reformas políticas y del Estado, a los que no parece asignarse el grado de relevancia que merecen.

El punto de partida de este análisis es el reconocimiento de que uno de los grandes cambios que observamos en la última década y media, es el surgimiento de una estabilidad democrática inédita en la Argentina, cuya fortaleza es excepcional en la región. Desde este punto de vista, se podría argumentar que la gran discusión política en la Argentina se ha corrido de los péndulos entre autoritarismos y democracia, al tipo y calidad de la democracia que estamos construyendo. En este contexto es que se propone pensar, como primer paso, tres tensiones o problemas de gobierno que afectan el diseño e implementación de políticas públicas y la gestión estatal.

La tensión oficialismo y oposición

La primera tensión es reconocida y tiende a generalizarse como preocupación en períodos electorales: ¿habrá continuidad de las políticas?, ¿podrá gobernar quien resulta electoralmente victorioso? Aquí hay poco de nuevo. De las tensiones a las que se refieren las próximas páginas, la que se da entre oficialismo y oposición es la que ha absorbido la mayor atención del análisis y de la preocupación política en la Argentina reciente. Detrás de esta tensión entre oficialismo y oposición está la obvia preocupación sobre si es posible gobernar cuando un Ejecutivo se encuentra enfrentado a un Congreso en manos de un partido opositor. Por otra parte, otro aspecto de la tensión oficialismo/oposición está constituido por la incertidumbre sobre si la decisión gubernamental de hoy será mantenida por quien esté gobernando mañana. O, lo que es lo mismo, la incertidumbre que resulta de la posibilidad de la modificación de las preferencias mayoritarias y el consecuente recambio gubernamental entre oficialismo y oposición, modificación y recambio que son propios de la competencia democrática. En síntesis, al hablar de la tensión oficialismo/oposición nos referimos tanto a la que se da entre el partido mayoritario a cargo del Ejecutivo y una minoría (quizás a cargo de una de las cámaras del Legislativo), como a la tensión entre diversos oficialismos en términos intertemporales. Nos interesan los dos aspectos de la tensión, porque la calidad, eficiencia y eficacia de las políticas

públicas no se juegan sólo en la decisión de llevarlas adelante (el éxito en aprobar una ley, por ejemplo), sino también se juegan en el horizonte temporal en el que despliegan su implementación e impacto (horizonte que muchas veces implica un largo plazo que incorpora varias elecciones y, por ende, la legítima y deseable posibilidad de alternancia partidaria en el control gubernamental).

Esta tensión también muestra resoluciones conocidas: primero, la lucha política que apunta a redefinir la correlación de fuerzas; segundo, la decisión de remover ciertas decisiones del dominio de una racionalidad político-partidaria para colocarlas bajo una racionalidad técnica; y, tercero, lo que se da en llamar “políticas de Estado”.

La lucha política democrática como forma de resolver o administrar estas tensiones, nos muestra las diversas estrategias implementadas por los partidos ya sea para mantenerse o alcanzar el poder, ampliando su propio caudal electoral o alcanzando apoyos mayoritarios por medio de alianzas estratégicas o coyunturales con otros partidos. Esta es la política electoral y legislativa que seguimos por los medios masivos y que es central para la lógica de representación política democrática: su naturaleza está en que el diseño de políticas públicas represente las preferencias mayoritarias respetando los derechos de las minorías. *Democratic politics as usual*.

En segundo lugar, la remoción de ciertas decisiones del dominio de una racionalidad política para entregársela a una técnica. Es de destacar que este desplazamiento no necesariamente reproduce una lógica tecnocrática autoritaria como la que observamos en los experimentos “burocrático-autoritarios” que pretendieron reemplazar “la política” por “la ciencia”, imponiendo un supuesto conocimiento superior a las preferencias e ideales mayoritarios. Las actuales democracias, incluyendo la argentina, muestran ciertos espacios de decisión, como por ejemplo el ocupado por la máxima autoridad monetaria, que aseguran una estabilidad autónoma del gobierno de turno y de horizonte temporal aislado de los ciclos electorales.

Las “políticas de Estado” también buscan identificar prioridades o temáticas que se desea o necesita aislar de la lucha partidaria a través de la construcción de consensos entre oficialismos y oposiciones³. Ciertos temas, como los de política exterior, tienden a ser reconocidos como que deberían ser objeto de políticas de Estado. Al debatir, por ejemplo, si es o no necesario constituir en política de Estado también una estrategia de combate a la pobreza, lo que los *policy makers* se preguntan es si las particulares características de un problema demandan un accionar público con una consistencia de largo plazo que sólo puede resultar de un acuerdo entre los gobernantes de hoy y los potenciales gobernantes de mañana.

Las políticas de Estado buscan reducir la incertidumbre propia de la intertemporalidad que es ineludible en la implementación de políticas. Se reduce la incertidumbre y aumenta la eficacia y eficiencia de las políticas públicas a través de acuerdos entre los que hoy son mayoría y minoría, y que, en términos intertemporales, en realidad constituyen dos mayorías distintas (la que gobierna hoy y la que gobernará mañana). Si las distintas mayorías que gobiernan en distintos momentos, ajustan sus expectativas, coordinan sus preferencias y encuentran un punto donde, abandonando pretensiones de máxima, se identifica un curso de acción de mínimo acuerdo y suficientemente eficiente como para alcanzar objetivos definidos como prioritarios, tenemos “políticas de Estado”.

Lo apuntado rompe con la noción que nos sugiere que la competencia o la lucha política son ineludiblemente negativas para la calidad de las políticas públicas. Como vimos más arriba, el juego de la competencia democrática nos muestra tres formas de administrar la tensión oficialismo/oposición que conviven: la ligada a problemáticas en las que la lucha político partidaria es central para su resolución eficiente y legítima, y aquellas otras que, por distintas razones, son identificadas por los actores políticos como necesarias de aislar de la competencia política, a veces por medio de la construcción de consensos. En este sentido, como Ulises, los actores deciden libremente en qué aspecto, de qué forma y por cuánto tiempo recortarán su libertad de acción y se comprometerán a mantener una política dada.

La segunda y tercera tensión están bastante menos trabajadas por el análisis político doméstico.

Son tensiones que los políticos experimentan y a las cuales sólo recientemente los investigadores y analistas políticos les estamos prestando más atención.

La tensión Ejecutivo-Congreso

La segunda tensión tiene que ver con la relación Ejecutivo-Congreso, pero no pensada como una tensión entre oficialismo/oposición, sino pensada como una tensión ya sea entre la Nación e intereses provinciales o entre políticas nacionales y ciertos intereses sociales.

El análisis político, hasta no hace mucho, estuvo teñido de presupuestos determinados por la forma con que se comenzaron a implementar las reformas estructurales durante el gobierno de Carlos Menem. Estos estudios, de principios de los años noventa, reflejaron una gran preocupación por la concentración del poder en el Ejecutivo. ¿Cuál es la imagen que se creó con respecto a la democracia argentina? Una democracia con un alto poder concentrado en el Ejecutivo, decretismo, y un Congreso sin peso y que era, en gran medida, avasallado por el Ejecutivo. Sin embargo, los resultados de la investigación política que se comienzan a vislumbrar desde mediados de los noventa en adelante, nos muestran un panorama algo distinto. Si bien es verdad que podemos observar este Ejecutivo que concentra poder e intenta concentrarlo aún más, lo que surge es también la imagen de un Congreso que tiene capacidad de vetar propuestas del Ejecutivo, y no con respecto a temas menores.

Se observan, en general, dos tipos distintos de capacidad de veto por parte del Congreso a iniciativas del Ejecutivo. En primer lugar, capacidad de veto por parte de actores sociales que tienen representantes en el Congreso, por ejemplo los sindicatos, y que establecen implícitamente alianzas con fuerzas opositoras. Esto es, vetos para ciertos tipos de reformas como por ejemplo las de las relaciones laborales o el sistema de salud. Lo relevante para nuestro argumento es que las alianzas que sustentaron la capacidad de veto a las propuestas del Ejecutivo se fueron estableciendo sin seguir una lógica partidaria, sino respondiendo a una lógica ligada con distintos intereses sociales. En segundo lugar, encontramos alianzas que siguen una lógica estrictamente regional. Fueron reiteradas las ocasiones en las que el Ejecutivo encontró sus estrategias frustradas a partir de coaliciones que se dieron entre distintas regiones, coaliciones que “saltaron” o se constituyeron más allá de las contradicciones o identidades partidarias. Por ejemplo, importantes políticas propuestas por la Secretaría de Agricultura de la Nación se vieron frustradas durante el gobierno de Menem, por una activa alianza del conjunto de provincias tabacaleras con el grupo de provincias laneras, confrontando en bloque las iniciativas de política tabacalera y lanera del Estado nacional.

A partir de estas observaciones, encontramos que la estabilidad democrática permite al Congreso constituirse en un espacio de aprendizaje donde los representantes sectoriales y provinciales comienzan a comprender cómo utilizar más eficientemente los recursos de poder que les brinda el parlamento. Y esto lo llevan adelante muchas veces realizando o priorizando intereses parciales o regionales por sobre los del conjunto nacional, lo que es comprensible dado que su base de poder y perspectivas de desarrollo político se encuentran ya sea en su representación social o en su región de origen. El resultado son intercambios donde representantes de regiones, más que de partidos, concretan coaliciones con otros representantes de intereses regionales, en detrimento de políticas propuestas por el poder nacional, el Poder Ejecutivo.

Dado que las coaliciones de las que hablamos tienden a priorizar intereses sociales, sectoriales o regionales, por sobre las identidades partidarias o los intereses del Ejecutivo nacional, y que la lógica de representación partidaria sigue siendo la que se presenta como predominante en la forma de acceder a los escaños parlamentarios, es de esperar que esta contradicción evite expresarse públicamente. Por ello, lo que se observa es que este tipo de alianzas, en general, no se expresan a través del voto negativo a las políticas propuestas por el Ejecutivo. Generalmente se plasman a través de un veto que se concreta por medio del congelamiento de una decisión. Esto es, desmantelando la política propuesta del Ejecutivo simplemente por omisión. Esta dinámica ofrece como ventaja para los representantes partidarios y aquellos sectores del partido oficialista que están frustrando la propuesta del Ejecutivo,

evitar presentarse públicamente votando en contra de un Ejecutivo que usualmente se superpone con la conducción del partido político al que pertenecen. Por supuesto, este formato no implica que el mecanismo que se utiliza resulte menos eficiente para los objetivos de los actores que un voto mayoritario en contra de lo propuesto. Efectivamente, en estos procesos el Ejecutivo termina aprendiendo que tiene que negociar y hacer importantes variaciones en sus propuestas originales si efectivamente quiere alguna ley aprobada. ¿Qué es lo que nos ha enseñado esto para aquellos que seguimos los temas del Congreso? Hoy ya sabemos que si bien es importante el comportamiento en las votaciones, es clave el funcionamiento en comisiones, y clave también la negociación que se da a puertas cerradas para poder comprender cómo es que se da la dinámica de estos nuevos intercambios, que de nuevo quiero acentuar, no siguen una lógica oficialismo-oposición guiada por identidades partidarias. A esta altura del proceso democrático argentino, estamos en condiciones de afirmar que si la presidencia tiene alto poder en la Argentina, esto no quiere decir que el Congreso no haya pesado en la última década y media. El Congreso ha mostrado la capacidad de redefinir importantes estrategias diseñadas por el Ejecutivo. Lo que hoy sabemos es que el Congreso argentino tuvo y tiene mucho más peso del que suponíamos cuando comenzaron los estudios desagregados de la dinámica política parlamentaria. En síntesis, podemos discutir el nivel de eficiencia que esto significa para el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, pero efectivamente como institución de la democracia, el Congreso tuvo peso, y mayor al que suponíamos inicialmente, en la elaboración y veto de importantes políticas para el Ejecutivo. Es más, una parte significativa de este peso despliega un accionar que no sólo no responde a una lógica de alianzas y confrontaciones entre oficialismo y oposición, sino que la contradice.

El Congreso, por otra parte, muestra legisladores sin mayor estabilidad, lo que afecta seriamente su capacidad de especialización temática y, por ende, su eficiencia como tomadores de decisiones públicas. El determinante principal de la posibilidad de reelección en la Cámara de Diputados no es el votante sino la maquinaria partidaria que controla la confección de las listas de candidatos. La rotación de legisladores que muestra la democracia argentina es una de las más altas del mundo (sólo el 20% de los Diputados logran mantenerse en el cargo por un segundo mandato), lo que desincentiva a los representantes políticos a realizar un mayor esfuerzo legislativo. Parece que cargos en cualquier nivel de los Ejecutivos (nacional, provincial o municipal) ofrecen claros y mayores retornos para una carrera política que la incierta apuesta a construir políticas desde el Congreso. Este fenómeno ilustra las complejidades de la estructura política argentina: como vimos antes, la tensión Ejecutivo/Legislativo muestra importantes elementos que no responden a una lógica partidaria, y esto a pesar del gran peso partidario en la selección de candidaturas y consecuente rotación de legisladores. La explicación de la aparente contradicción se encuentra en que los partidos políticos se han debilitado como maquinarias a nivel nacional, por lo que los decisores sobre candidaturas partidarias despliegan en su accionar una lógica más localista, permitiendo que el control político-partidario regional no contradiga la posibilidad de desafiar a sus congéneres partidarios a nivel nacional.

Tensiones dentro del Poder Ejecutivo

La tercera tensión tiene que ver con los choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones dentro del propio Poder Ejecutivo. Lo que esta tercera tensión tiene en común con la segunda, es que tampoco responde a cortes entre identidades partidarias como los característicos de la tensión oficialismo-oposición.

Estos conflictos o desajustes reconocen causas que son propias e ineludibles en toda estructura estatal. Sin embargo, en el caso argentino, las dimensiones del problema permiten preguntarse si el Ejecutivo es un poder desarticulado por su propia dinámica. Cada Ministerio cubre, por definición, temáticas que se resuelven en el marco de legislaciones distintas, por lo que actúa en un contexto de reglas de juego distintas. Cada Ministerio, además, opera en un espacio donde participan actores distintos. Por ejemplo, los actores que confrontan o colaboran con las políticas educativas desde la

sociedad civil son muy diversos en organización, intereses, ideología y capacidad de acción colectiva, a aquellos actores ligados a la política laboral, la económica o a los temas objeto del accionar del Ministerio de Desarrollo Social. Por fin, muchas veces los ministerios implican especializaciones temáticas en tensión (en una situación de déficit fiscal, Economía versus las áreas sociales).

Por un lado, entendemos que cada Ministerio se maneja en un contexto de juego político distinto (diversas prioridades, distintas reglas rectoras y de resolución de conflictos, diversos actores, diversas opciones y estructura costo/beneficio ligada a las opciones). Por otro lado, sabemos que los ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o la coalición gobernante. La combinación de estos dos elementos nos explica las razones por las que la experiencia de la democracia argentina nos muestra un altísimo nivel, no ya de descoordinación entre las áreas del Ejecutivo, sino muchas veces de tensiones que van desde la abierta competencia al conflicto.

La necesidad de coordinación a la que se hace referencia, implica, por ejemplo, que temáticas complejas como la pobreza o la salud materno-infantil, por definición deben ser abordadas simultáneamente por tres, o cuatro áreas del Ejecutivo. Estas áreas, en general, no solamente no colaboran sino que compiten activamente unas contra otras. La colaboración tiende a ser percibida por estas distintas estructuras como una pérdida de poder, porque en realidad lo es: la coordinación implica cierta pérdida de autonomía a favor de una acción colectiva más eficiente. Desde este punto de vista es que no existen mayores incentivos en la estructura institucional del Estado argentino para que se genere una colaboración más eficientemente entre las diversas áreas del Ejecutivo. Recordemos algunos de los “Boca-River” tradicionales de los gabinetes argentinos. Por supuesto, la tensión entre Economía y los ministerios ligados a la política social. Pero también entre los propios ministerios que tienen que ver con políticas sociales las tensiones son permanentes: Trabajo, Salud, Educación y Desarrollo Social históricamente no han colaborado y, en su competencia y lucha por recursos, hasta se han “copiado” programas que operan sobre la misma población objetivo en las mismas regiones.

Lo que el análisis político hoy nos muestra es que los problemas de acción colectiva dentro del Ejecutivo no sólo son estratégicos para la capacidad de gobierno, sino que sus causas no admiten soluciones basadas en “estilos de gestión” o relaciones personales. Estos elementos, sin duda, juegan un papel, pero la problemática de fondo es estructural y demanda reformas institucionales que redefinan, en un primer momento, la estructura de incentivos que enfrentan los tomadores de decisiones y las burocracias de los ministerios para, en un segundo momento, esperar que se produzca un cambio de la cultura organizacional del Ejecutivo y sus ministerios.

Aunque estas reflexiones se centraron en las propiedades del Ejecutivo nacional, considero que serían perfectamente aplicables como diagnóstico del funcionamiento y los problemas de los ejecutivos provinciales y municipales.

Las tres tensiones como un juego de juegos

Pensar la capacidad o los problemas que enfrenta el Estado argentino y los gobiernos democráticos, más allá de su signo partidario, es pensar estas complicaciones como tensiones que esconden tres distintos juegos, tres problemas de acción colectiva.

Oficialismo/oposición, por un lado, es el más reconocido; es el que se propone resolver con políticas de Estado cuyo objetivo es superar las tensiones partidarias a través de la generación de consensos sobre metas y cursos de acción de largo plazo. El problema se complica cuando reconocemos que la tensión Nación-intereses sectoriales y Nación-intereses regionales expresados en el Congreso, así como las tensiones características del propio Ejecutivo, son tensiones que no responden a una lógica de lucha política entre partidos. En consecuencia, estas dos últimas son tensiones no resolubles desde los acuerdos interpartidarios que apuntan a políticas de Estado, sino desde reformas institucionales que reflejen acuerdos entre actores e intereses intrapartidarios, extrapartidarios, nacionales y regionales.

Las tensiones, estos tres problemas de acción colectiva están, lo que se llama en Teoría de los Juegos, anidados, interactúan, están interconectados. Los actores y gobiernos coparticipan en los tres juegos simultáneamente. ¿Cuál es el riesgo que enfrentan, entonces, reformas que apunten a fortalecer la capacidad de diseño e implementación de políticas públicas en la Argentina? El riesgo es no reconocer la relevancia de la segunda y tercera tensión, y de forma algo simplista, suponer que resolviendo la tensión oficialismo/oposición se tendrá un gran impacto sobre la gestión gubernamental. En definitiva, el riesgo es avanzar en la resolución del problema ligado a una de estas tensiones y, sin embargo, a poco de caminar, sorprenderse al constatar que las otras áreas de tensión siguen frustrando la capacidad de gestión eficiente por parte del Estado.

¿Cuál es el gran desafío? Poder alcanzar un nivel de coordinación, hasta de recomposición del poder estatal nacional, que asegure una generación de políticas y gestión pública de mayor eficiencia. En algún sentido, se habla de recomponer la capacidad de gestión estatal sin que esto redunde en autoritarismo. La democracia argentina, en este contexto de altísima estabilidad, lo que hoy tiene en juego es una recomposición institucional que la pueda volver más eficiente y legítima. Y esto depende de una reforma institucional que reconozca la especificidad e interacción de estos distintos tipos de tensiones.

Una reflexión final

La reforma política hoy planteada se focaliza en gran parte en la dinámica partidario-electoral. Si bien esto es correcto y deseable, suena incompleta si no se articulan las acciones sobre los sistemas partidario y electoral con la dinámica de los poderes de gobierno en los que, a la larga, los partidos despliegan su capacidad de representación y gobierno. Como ya se dijo más arriba, partidos, elecciones y poderes de gobierno son piezas de una misma estructura que actúa, primero, seleccionando representantes/decisores, segundo, tomando decisiones públicas y, tercero, implementándolas. Por ello es que la reforma política debe pensar también la dinámica interna del Ejecutivo y la del Legislativo, así como los mecanismos de articulación entre estos poderes. La dirección de la reforma debe incorporar, sin duda, futuras acciones tendientes a: 1) mejorar los mecanismos de evaluación y negociación que permitan diferenciar las temáticas resolubles por medio de la competencia política de aquellas que demandan políticas de Estado; 2) mejorar la capacidad de trabajo intersectorial dentro del Ejecutivo (coordinación y acción conjunta interministerial más que competencia); 3) una mayor especialización, como consecuencia de una mayor estabilidad, de los representantes en el Congreso; 4) fortalecer la capacidad del Estado nacional frente a intereses sociales y regionales.

Notas

¹ Esta primera parte fue desarrollada en conjunto con Juan Carlos Torre y presentada con el mismo título del apartado I en el “Seminario sobre la Reforma Política”, organizado por la Vicepresidencia de la Nación y el Ministerio del Interior, Rosario, 29 de Abril de 2000. Es de destacar que incorpora algunos de los argumentos desarrollados en diversos lugares por Ana María Mustapic. Por otra parte, una primera versión de esta discusión fue presentada bajo el mismo título en la Conferencia *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*, organizada por el Argentine Studies Programme, St. Antony’s College, University of Oxford, 15 - 17 de Mayo de 2000.

² El próximo apartado constituye un aporte en esta dirección.

³ La diferencia entre la segunda y esta tercera alternativa, radica en que si bien el corrimiento de ciertas decisiones fuera de la influencia cotidiana del gobierno de turno puede resultar de un acuerdo entre oficialismo y oposición, también puede resultar de una decisión de una coalición mayoritaria que se impone al desacuerdo opositor. En otras palabras, mientras que “políticas de Estado” implican necesariamente una construcción de consenso entre el oficialismo y la oposición, no necesariamente es éste el caso para la alternativa de aislar ciertas áreas de política de la influencia político-electoral.

Del poder de las ideas a las ideas en el poder: investigación educativa y diseño de la agenda escolar del primer gobierno de transición en Chile *

Inés Picazo Verdejo

Introducción

¿Por qué la educación escolar gozó de amplia cobertura política en la agenda del gobierno del Presidente Patricio Aylwin? A esta pregunta se tratará de responder en este trabajo. Avancemos a modo de hipótesis dos respuestas provisionales. Primero, los problemas escolares que lograron atraer la atención de las autoridades surgieron especialmente de una sistemática actividad investigadora desarrollada en "Centros Académicos Independientes" (CAI)¹ durante los años ochenta. Dicho de otro modo, la *agenda pública o sistémica* educativa del Presidente Aylwin estuvo configurada por un grupo de intelectuales de izquierda, que operaron durante dos décadas desde estructuras organizadas como los CAI, con un paradigma político social compartido: la democratización político-social y la modernización del país. Segundo, la atención política prestada a la educación escolar tiene que ver, además, con la presencia de investigadores, designados hombres de confianza, en los órganos clave del Ministerio de Educación. Un importante soporte institucional de los CAI, la disponibilidad de recursos, la confluencia de diagnósticos y de objetivos hacia los que enfocar sus esfuerzos y la ausencia de otros actores *periféricos o centrales*, convergieron de manera que fue determinante su influencia en la formulación y adopción de políticas escolares en los noventa. Muchos de estos *analistas simbólicos*, según J.J. Brunner, o *humanistas críticos*, como los llama M. Hopenhayn, se convirtieron en tecnócratas influyentes e incluso en hombres políticos a partir de 1990. En menos de dos décadas, estas elites intelectuales y políticas fueron, sucesivamente, demandantes, productoras y portadoras de unas políticas educativas que buscaban respaldar el proceso de modernización y de equidad en un contexto democrático.

El presente trabajo pretende determinar la influencia de la investigación educativa en la definición de la educación como "problema público" y en la formulación de las políticas que componen la agenda educativa escolar del gobierno de Patricio Aylwin. Aunque podría defenderse el papel desempeñado por las ciencias sociales en general en la formación de la agenda educativa escolar, aquí sostenemos que es sobre todo la investigación que se realiza específicamente en educación en los años ochenta, y en particular la realizada en los CAI, la que más influirá en la formulación de políticas educativas escolares de los años noventa.

Tradicionalmente, la ciencia se ha considerado desprovista de cualquier connotación valórica, al contrario que el ejercicio de la actividad política. Sin embargo, la investigación social y educacional de los años ochenta estaba fuertemente condicionada por el contexto, la cultura política y la experiencia traumática de la dictadura que muchos universitarios e investigadores vivieron. No estamos aquí diciendo que se diera una falta de rigor científico en el método o de objetividad en los análisis. Lo que se postula es que, como afirma Sheldon F. Shaeffer (1981), la investigación como producción de conocimientos, "no ha de ocultarnos el hecho de que no siempre se trata de una actividad neutra y científica. La investigación constituye en gran medida un fenómeno cultural asociado a factores sutiles, aunque importantes, tales como la ideología y la concepción del mundo, los sistemas de comunicación y las formas de tomar las decisiones".

Las entrevistas realizadas y el análisis de contenido de documentos revelan un cambio en la orientación de la investigación durante la década anterior. De estudios-diagnósticos y análisis críticos en un primer momento, aparecen trabajos-proposiciones de políticas alternativas, en un segundo tiempo. Estas proposiciones son, a nuestro entender, inseparables de la manera de ver el mundo que tienen los investigadores y de cómo éstos quieren que sea el futuro.

(*) Investigación realizada para el Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

El objeto general del estudio es conocer cuáles son las condiciones en las que, y por mediación de quiénes, se produjo esa relación entre investigación y política, entre saber y poder, abordándolo desde el análisis de la formación de la agenda educativa escolar. La utilización de este tipo de conocimiento, llamado por José Joaquín Brunner (1993) de "tercer nivel", va a incidir decisivamente en la definición de la educación como problema público, diseñando al mismo tiempo las dimensiones de las transformaciones educativas que operarían a partir de los noventa.

Elites intelectuales y políticas: de la ética de la convicción a la ética de la responsabilidad

Una de las características fundamentales de los intelectuales y políticos chilenos de fines de los setenta y de la década de los ochenta, es la preeminencia de la ética de la responsabilidad frente a la ética de la convicción. Esta transformación ética está íntimamente ligada a la experiencia autoritaria y al sentimiento generalizado de que en el fracaso de los proyectos preautoritarios hubo una cuota de responsabilidad de los propios partidos de izquierda. La transformación se ha producido fundamentalmente desde un revisionismo autocrítico por parte de los intelectuales y políticos de izquierda, que llevaría a lo que Angel Flisfisch (1995) denomina como un cambio en la *primitiva estructura de ideales* de las elites latinoamericanas, entendida ésta como el desplazamiento de posiciones revolucionarias a otras de responsabilidad democrática.

La experiencia dictatorial no fue, por lo demás, ni exclusiva de Chile, ni siquiera de la región latinoamericana, ni tampoco se adscribe a una ideología política precisa. En este sentido, Václav Havel, "originario de un país que ha vivido varias décadas bajo la tutela de un régimen comunista", en un discurso pronunciado en 1995, en la Universidad de Victoria de Wellington (Nueva Zelanda), se preguntó si los intelectuales son útiles o peligrosos y en qué medida deben ser independientes o comprometidos políticamente. V. Havel viene a concluir que las éticas *del científico y el político* no son irreconciliables: "Mi opinión es simple: cuando encontramos intelectuales utopistas, hay que resistir al canto de estas sirenas y cuando éstos se mezclan en política, hay que creerles menos aún. En cuanto a los intelectuales atentos a las redes que unen nuestro mundo, capaces de aprehender éste de manera humilde y responsable y que luchan por el bien, éstos merecen ser escuchados con gran atención, tanto si éstos miran hacia la política y el poder sin renunciar a su independencia, tanto si se comprometen directamente en política"².

En el caso de Chile, las razones de tal transformación son tanto de orden interno como externo. El fracaso de la utopía socialista, el largo y duro período militar, el exilio como consecuencia, la influencia positiva de partidos y de fundaciones socialdemócratas europeas y la negativa de los países del Este, produjeron un impacto en la cultura política de la élite político-intelectual chilena que les llevó a una suerte de revisionismo autocrítico, al abandono del sueño de que existiría una llave universal que eliminaría todos los males del mundo a partir de una ideología preconcebida. Estas experiencias traumáticas transformaron profundamente tanto el mundo de las ideas de los intelectuales (reapreciación de la democracia) como de las prácticas (reapreciación del consenso)³.

El paso de posiciones ideologizadas a otras, digamos, más responsables, se realizó en dos tiempos, lo que se verá también reflejado en la naturaleza de los temas investigados en los llamados *centros disidentes*. Durante los años setenta predominaron los debates sobre las causas y las responsabilidades de la pérdida brutal de la democracia en 1973. Sin embargo, a partir de 1984-1985, tras la profunda crisis económica y social que vivió Chile a principios de la década, se comenzó a vislumbrar una posible caída del régimen militar. La euforia social que vivió el país se trasladó también al interior de los CAI, donde los investigadores, acérrimos opositores a Pinochet, empezaron a producir trabajos de carácter más propositivo. Además de la crítica intelectual del modelo socio-económico y educacional vigente, los intelectuales comenzaron entonces a investigar y a producir documentos desde la perspectiva del posible advenimiento de la democracia. El Centro de Estudios del Desarrollo⁴, por ejemplo, dirigido por Edgardo Boeninger y presidido por Gabriel Valdés, llevó a cabo en 1984 diversos

proyectos de investigación entre los cuales está el dedicado a la reflexión y discusión sobre las condiciones para una democracia estable en Chile. En el campo de la educación, los investigadores del Centro de Investigaciones y Desarrollo de la Educación (CIDE) y del Programa Interdisciplinario de Investigaciones Educativas (PIIE) coincidieron en señalar tanto la incuestionable necesidad de recuperar la democracia política del país como la importancia de la educación en la consecución de este objetivo, aunque para ello fuera conveniente hacer la revisión de ciertos "planteamientos", que dominaron con fuerza de mito la "cultura de la educación" en Chile durante décadas anteriores.

La evolución de la élite político-intelectual chilena hacia posiciones ideológicas cercanas al *realismo político*, produjo modificaciones en el tipo, las estrategias y el impacto de la investigación. A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, la investigación va asociándose no sólo al cuestionamiento y diagnóstico del sistema existente (*investigación crítica*), sino también al debate y al esfuerzo de imaginar, de "predecir y sugerir" nuevos modelos para un futuro sistema educativo en un contexto de democracia (*investigación prospectiva*). Los trabajos propositivos que relacionan estrechamente educación y democracia aumentaron sensiblemente, en especial a partir de 1988, a medida que los militares reducían en las urnas sus posibilidades de continuar gobernando.

En un clima generalizado de lo que O'Donnell llamó "la cultura del miedo", se produjo pues una transformación de la política en tanto que "cartas cognoscitivas", que llevó aparejada la emergencia de un nuevo referente democrático como ideal político y como estrategia de cambio. Como señalan algunos autores (Brunner y otros, 1993), la revalorización de la "democracia formal" en los intelectuales de izquierda transformó su universo ideológico e intelectual, de lo que darán buena cuenta las numerosas investigaciones que se dedicaron, entre otros, al campo de la educación, al "pensar" el cambio del sistema educativo, su redemocratización y los aportes de aquél a la democratización del país. En este mismo contexto tiene lugar desde mediados de los ochenta, y en particular durante el gobierno de P. Aylwin, una transformación de la política entendida como prácticas institucionalizadas. Así, en todos los campos de la política, y por tanto en el de la educación, se dio una apreciación del diálogo y de los consensos políticos y sociales como mecanismos de negociación y de resolución de los conflictos. El sentimiento que atravesó la inmensa mayoría de los actores de la transición fue que el consenso no era sólo un objetivo sino una estrategia, de manera que la recuperación y la estabilidad democráticas descansaban en el logro de consensos políticos, sociales y económicos (Rivera y Alburquerque, 1990).

Esta situación chilena tuvo lugar en una época de profunda crisis del marxismo occidental, que coadyuvaría al abandono del paradigma marxista y a una apertura intelectual epistemológica y metodológica en el seno de los CAI. En palabras de Norbert Lechner (1986), "de una manera cruel y a menudo traumatizante, sobreviene una 'crisis de paradigma' el cual tiene, sin embargo, un efecto benéfico: la extensión del horizonte intelectual y la confrontación con obras hasta entonces ignoradas o despreciadas. Fue significativo que una editorial socialista tradujera los escritos políticos de Weber y de Carl Schmitt".

El abandono del enfoque marxista (Brunner y Sunkel, 1992) y la "preocupación de los intelectuales por arraigar la democratización en los problemas concretos del común de los mortales" (Lechner, 1986), llevó a los investigadores a asumir una cierta ética de la responsabilidad intelectual, abordando entonces temas que tenían que ver con realidades concretas de la sociedad.

"Para los que veníamos de la tradición marxista, afirma Iván Núñez, la crisis del paradigma marxista nos abre a otro modo de mirar la realidad en cuanto investigadores. Por ejemplo, abandonamos la perspectiva del reproductivismo que hacíamos en educación. En los años 60 y 70 éramos reproductivistas: la escuela es de clase y mientras no haya revolución, los problemas de la escuela no tienen solución. Pero ocurre, que en las escuelas no sólo se dan contradicciones de clase sino también de género. Eso quince años antes no lo habíamos visto porque había un modo político de ver las cosas. Descubrimos que era posible el cambio incremental en la base del sistema,

independientemente de lo que pasara allá arriba, que existía la sociedad civil y no sólo el Estado"⁵.

En el contexto autoritario, los intelectuales, muchos de ellos en las universidades, se vieron obligados pues a abandonar el rol de ideólogos, de intelectuales orgánicos de los partidos o de los proyectos revolucionarios, y buscaron convertirse en intelectuales específicos profesionalizados en torno a la investigación (Brunner y Sunkel, 1993). Aunque la mayoría de los investigadores chilenos mantuvieron una afiliación a "opciones ideológicas"⁶ en el sentido de concepciones del mundo, lo cierto es que ya no gozaban ni de la protección del partido ni de su fuerte peso ideológico. Esto permitió una profunda desideologización de la actividad investigadora en pleno contexto dictatorial, un profundo cambio en las prácticas de los centros de investigación, posibilitando el diálogo, el acercamiento entre "opuestos" actores del campo político. Así, y prácticamente por primera vez en muchos años, el CIDE decidió a finales de 1984 dar un primer paso hacia la producción de consensos en materia educacional. Se organizó, entonces, un seminario en el que políticos, educadores y especialistas de un vasto "espectro de opinión" discutieron algunos temas fundamentales de la futura agenda de política educativa (Cox, 1985)⁷.

Lo importante que cabe señalar es que los CAI fueron espacios donde se produjo la transformación de la política como ideología, como cartas cognoscitivas, y de la política como prácticas. En ese "contexto dominante de la dictadura", los centros de investigación educativa como CIDE y PIIE representaron ese "subcontexto construido de antiautoritarismo" (Brunner y Sunkel, 1993), espacios de diálogo y de discusión permanente, donde se generó conocimiento tanto para criticar la realidad del presente como para pensar menos utópica pero más responsablemente la agenda político-social del futuro Chile democrático. Como se verá más adelante, el conocimiento producido y la lógica del consenso serán transportados e implementados a partir de 1990 por estos intelectuales-tecnócratas al campo de la decisión político-educativa.

Los Centros Académicos Independientes

El *quiebre* de la democracia chilena en 1973 y la irrupción de un régimen militar trastornó la vida académica de las universidades y destruyó la vida intelectual del país. Además de la intervención militar de las ocho universidades del país, se impuso una política de restricción de la matrícula universitaria (Brunner y Barrios, 1987). Una buena parte de la *intelligentsia* crítico-social tuvo que exiliarse, mientras que aquellos que decidieron quedarse encontraron un refugio intelectual en una suerte de "mercado informal del conocimiento", institucionalizado en los llamados Centros Académicos Independientes. La cantidad de personas trabajando en estos centros no gubernamentales era importante. Aunque obviamente el número varía en el tiempo, según Barra-Zuman (1987), el Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE) concentró la mayor parte de los investigadores, con 77 personas, seguido por el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE), con 32. Fueron lugares de encuentros, de interacciones, donde se tejieron lazos de confianza, de aprendizaje, de consenso entre aquellos otrora irreconciliables *analistas sociales* (sociólogos y científicos políticos), devenidos más tarde elites dirigentes de un proyecto político y social, en general, compartido. Aunque sólo tolerados en el interior del país, la mayoría de los Centros Académicos Independientes, como fue el caso de PIIE y CIDE en el campo de la educación, estuvo en el epicentro de flujos financieros e intelectuales internacionales. Esta doble apertura determinaría, tanto cuantitativa como cualitativamente, la producción de conocimiento realizada en su seno durante los años ochenta.

Como se ha señalado, el objeto de las investigaciones cambió desde los primeros años de la década de los ochenta. Al mismo tiempo que se perseveraba en la crítica sociológica y política de las transformaciones del sistema educativo, en particular en lo que se denominaba "la descentralización privatizante en marco autoritario", se desarrollaron amplias investigaciones de carácter cualitativo. Los estudios se centraron así en la "cultura escolar" y en la cotidianeidad de los procesos de enseñanza y

aprendizaje situados en el aula y en la escuela, combinando entonces miradas etnográficas y miradas de género. Paralelamente al trabajo académico, los investigadores de los CAI realizaron esfuerzos por sistematizar las prácticas de "educación popular", es decir, aquella educación no formal que se daba en medios campesinos y urbano-marginales, inspiradas en el enfoque de Paulo Freire.

- *El científico y el político, una intensa comunicación.* Según Raúl Urzúa (1997), la real comprensión de la relación entre conocimiento y decisión política es inseparable del análisis del clima general de interacción entre investigadores y tomadores de decisiones. Desde nuestra perspectiva, la manera en que la investigación se desarrolló y el impacto que ésta tuvo en la adopción de decisiones estaban fuertemente determinados por el clima de interacción entre científicos y políticos. Este clima se caracterizó fundamentalmente por dos factores. Primero, por la existencia de una especie de "*cultura del consenso*" que privilegiaba el diálogo por encima de la confrontación. Segundo, durante casi dos décadas se dieron relaciones personales e institucionales entre investigadores educacionales y futuros responsables de la gestión educacional en democracia. Existía entonces, con anterioridad a 1990, una comunicación intensa entre ambos actores tras la cual estaba también, como fondo, la común identidad política de todos ellos o el haber tenido un pasado parecido: misma universidad, trayectoria del exilio juntos, etc.

Para el caso de Chile, los CAI fueron ante todo lugares donde se tejieron relaciones personales e institucionales que facilitaron el contacto entre investigadores y futuros tomadores de decisión. Tras la prohibición en 1973 de toda actividad política y la expulsión de muchos académicos de las universidades, estos centros se convirtieron en lugares de "deconstrucción" de una realidad política del pasado inmediato y, al mismo tiempo, de elaboración de proyectos tendientes a pensar la construcción de un futuro distinto. Ligados en general más por afinidades políticas partidarias, la interacción entre investigadores de campos sociales como vivienda, salud, economía, etc. y los investigadores educacionales se intensificó durante los años ochenta, rompiéndose así los aislamientos disciplinarios de épocas anteriores.

"En los años ochenta, señala Iván Núñez, no sólo en los centros de investigación sobre educación, sino en todas las disciplinas, tuvimos en común muchas experiencias de oposición al régimen: ayunos en una iglesia, intento de desfilar por una plaza, etc. Estos eran lujos que podíamos darnos los intelectuales pues podíamos salir de nuestro trabajo en un día laboral y desplegar una pancarta, huir, etc. Esas experiencias, como también las de publicar en determinadas revistas clandestinas interdisciplinarias o compartir una vida social también clandestina con economistas u otros investigadores, nos unió mucho después, a la hora de gobernar"⁸.

Entre reuniones, seminarios, congresos fuera del país y publicaciones, clandestinas o no, los intelectuales de los CAI conversaban, debatían, pensaban anticipadamente el futuro mediato de Chile. El consenso sobre el diagnóstico del problema y las alternativas posibles a las medidas autoritarias no fue unánime, pero el hecho es que la comunicación se estableció entre una intelectualidad irreconciliable en el pasado. El consenso comenzó a forjarse muy tímidamente y los intelectuales, desde los centros académicos de investigación en ciencias sociales, resultaron ser sus principales artesanos. La preeminencia del consenso como recurso de discusión y de negociación, da cuenta de la aparición de un nuevo estilo de formulación de políticas y de transformación del sistema educativo que rompía con las prácticas institucionales históricas, caracterizadas, como se demuestra en algunos estudios (Núñez, 1986), más por la imposición de las reformas desde la cúpula del Estado que por la negociación.

- *Una puerta abierta para personas, ideas y fondos.* Los Centros Académicos Independientes no sólo de Chile sino del Cono Sur en general, se encontraron en el epicentro de flujos financieros e intelectuales internacionales (Brunner y Barrios, 1987). A pesar del aislamiento impuesto por el régimen militar y el cierre de las fronteras culturales, los CAI consiguieron mantener, dentro del campo de las ciencias sociales, una amplia red de contactos entre académicos y de intercambio de

conocimientos, financiada por fondos provenientes de la cooperación internacional europea y norteamericana.

En la internacionalización del campo de las ciencias sociales en el Cono Sur en general, fue importante el papel desempeñado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Este fue un foro de intercambio y plataforma de encuentros para la mayoría de los investigadores de la región. Además de foros internacionales y nacionales, la diseminación de la investigación educativa se realizaba a través de una docena de publicaciones nacionales e internacionales (Barra-Zuman, 1987).

Un aspecto a resaltar de este nuevo clima intelectual es la revalorización de la sociedad civil. Martin Hopenhayn (1993) sostiene que la democratización exhaustiva como meta-valor en un amplio haz de investigadores y "productores de saber" no hace referencia sólo a la dimensión política, sino que denota, por el contrario, la *amplia gama de esferas* en las que serán definidas y construidas prácticas democráticas. Esto se produce, según Hopenhayn, tanto en relación con espacios (familiar, comunitario,...) como con aspectos (cultural, comunicacional, moral, sexual, étnico,...).

El nuevo enfoque pragmático que adoptó la investigación, centrándose sobre los "micro" problemas educativos que afectaban a la sociedad, tenía que ver, según Marcela Gajardo (1986), con la incapacidad de los modelos teóricos anteriores (reproductivismo, teoría de la dependencia) de explicar una actividad, como la educativa, que estaba influenciada (en los setenta y ochenta) por múltiples factores sociales. Esta nueva manera de enfocar los problemas de investigación educativa corresponde a la llamada "fase crítico-histórica", continúa Gajardo.

En el ámbito preciso de la investigación educativa, los investigadores coincidían en que la generación de consensos en educación pasaba, entre otros aspectos, por situar las dimensiones "micro" de la educación (es decir, los aspectos que tienen que ver con la transmisión cultural en la sala de clases) en el centro de los procesos de discusión y de elaboración de políticas. Un ejemplo significativo en este sentido lo constituyó la creación en los ochenta de la Red de Investigaciones Cualitativas sobre la Realidad Escolar. Esta Red, financiada con recursos canadienses, aglutinó a investigadores latinoamericanos de cualquier origen institucional, a condición de que tuvieran una mirada cualitativa sobre la escuela. Basándose en la corriente de la pedagogía crítica, esta Red se interesó en los temas relacionados con las prácticas de aprendizaje y enseñanza, y en los sentidos, las lógicas o racionalidades subyacentes en lo que alumnos y docentes hacían al interior de las aulas. Su propuesta tenía que ver menos con la búsqueda de eficacia técnica que con el desarrollo de un "rol profesional" de los docentes, hoy conocido bajo el eslogan *Aprender a Aprender* (dominio teórico, capacidad crítica, autonomía, trabajo en equipo, etc.).

El -llamémoslo- giro ideológico de los intelectuales de izquierda tiene que ver además con otros dos elementos. Primero, el mismo trabajo de investigación, de estudio de la política educacional del régimen militar que durante años realizaron investigadores de CIDE y PIIE, tuvo una influencia decisiva en este sentido. A medida que el conocimiento se ampliaba y profundizaba, estos investigadores profesionales aprendieron a distinguir entre aquellos factores nefastos de otros necesarios de mantener tras la esperada democracia. Segundo, la renovación de la izquierda durante los setenta y ochenta, permitió a estos antiguos ideólogos y arquitectos del *Estado docente*, aceptar conclusiones de ese tipo. En otras palabras, debido a su aproximación científica, investigadora, a las políticas educativas de los militares, la mayoría de estos "profesionales de la investigación" de los ochenta, tecnócratas-políticos de los noventa, no fueron efectivamente rupturistas en el momento de pasar a cumplir tareas en el gobierno del Presidente Aylwin.

Otro fenómeno importante que ha influido en la clase de temas educativos que se investigaron durante los ochenta tiene que ver con el origen internacional de la **financiación**. Entre los organismos cooperantes se encontraban la ASDI de Suecia, la Fundación Ford, la IRCD y CIDA canadienses, entre otras. El objetivo principal de la cooperación internacional era apoyar los procesos de democratización y favorecer, mediante la investigación, a sectores sociales reprimidos. A la cooperación internacional le

preocupaba que sus fondos no fueran solamente un medio de vida para intelectuales y universitarios refugiados en los CAI de la persecución militar. Ésta esperaba que los estudios realizados en estos centros tuvieran un impacto sobre las políticas educativas en curso y, en un sentido más amplio, sobre el proceso de recuperación democrática del país. Por lo tanto, los proyectos se elegían en general con criterios académicos, pero también socio-políticos con el fin de mantener una investigación académica disidente, diferente a la oficial. Como afirma Ernesto Schiefelbein: "Durante mucho tiempo Chile fue emblemático de un país con una tradición democrática que pasaba a una situación totalitaria. Esto hizo que muchos organismos quisieran colaborar para volver a una situación democrática. Y cada uno colaboraba desde su perspectiva. Entonces, es un proceso en el que cada uno tiene distintos objetivos y hay que ir juntando lo que quiere la institución con lo que quieren los investigadores"⁹.

En cierto modo, las agencias internacionales condicionaban el financiamiento, no tanto a que se siguiera un paradigma especial, un modelo teórico preciso de análisis, sino a que los trabajos financiados tuvieran efectos o impactos sobre un sector de la población, modificaran las políticas en curso, etc. Las agencias internacionales definieron así un cierto estilo de trabajo y, sobre todo, restringieron los temas educativos objeto de investigación. En este sentido, la "producción de conocimiento" y la evolución de los CAI se vieron positivamente afectadas. Como afirman Barrios y Brunner (1988), "La máxima estadounidense del *publish or perish* tuvo en nuestro país una traducción adecuada: el que no escribe no cobra. Con ello aumentó la productividad y se desarrolló un estilo de investigación que premiaba las investigaciones de enfoque preciso". Sin embargo, la aplicación de esta ecuación costo-beneficio que empleaban las agencias internacionales, era resentida con reservas y dificultad por algunos de los investigadores. A los investigadores de los CAI les resultaba a veces difícil satisfacer las exigencias de los financiadores, dado que en el contexto político del momento, era objetivamente imposible demostrar los impactos de las investigaciones.

Una de las consecuencias positivas del origen internacional de los fondos y del "exilio interno" y exterior de muchos de los intelectuales, fue una suerte de transnacionalización de las experiencias, de los trabajos, del conocimiento en definitiva. La comunicación entre intelectuales de América Latina y entre éstos y algunos del norte se incrementó y se estrechó, aumentando el pluralismo intelectual y político iniciado con la revisión de la izquierda chilena. La misma cooperación internacional tenía como política de fondo apoyar los contactos de los centros chilenos con las corrientes de conocimiento de otros países, favoreciendo así el pluralismo intelectual del que hablábamos. De hecho, una supra institución como el *Research Review and Advisory Group*¹⁰, no sólo aconsejaba a las agencias donantes qué instituciones financiar, sino que además apoyaba a estas últimas con asesoramiento personal de sus expertos (académicos o investigadores) desplazados regularmente a los países receptores.

En definitiva, la ayuda internacional fue importante ya que mantuvo los centros disidentes, orientó la investigación hacia el análisis de problemas políticos y sociales, contribuyó a la formulación de respuestas y tuvo un efecto en la orientación de las políticas educativas escolares a partir de 1990.

La educación escolar en la agenda de la investigación educativa: problemas y soluciones

¿Cómo fue definida en el seno de los CAI la educación en tanto que problema público, demandante de intervención política por parte de un futuro gobierno democrático, y qué soluciones se plantearon?

La **hipótesis** que aquí se sostiene es que en el campo intelectual de izquierda, formado para nuestro caso por centros académicos como CIDE y PIIE en educación escolar, las demandas y propuestas de transformación político-educativa superaron en elaboración y en complejidad a las propuestas partidarias de otros actores con "voz" durante los ochenta, léase partidos políticos y actores sociales (Colegio de Profesores y Asociación Gremial de Educadores de Chile). Para fundamentar esta hipótesis se ha partido del excelente trabajo de Cristián Cox, *Propuestas políticas y demandas sociales*

(1989). Según concluye el sociólogo chileno, los actores del campo político manifestaron una "ceguera a las resultantes" introducidas por las transformaciones educativas de los militares, ya que se concentraron en los puntos de tensión de tales medidas y no en los cambios que éstas introdujeron. Sin embargo, nosotros postulamos que en el seno de los CAI no se produjo tal ceguera, sino que se generaron nuevas categorías de pensamiento capaces de combinar principios de la tradición educativa con aquellos resultantes de las modernizaciones neoliberales y con los desafíos que presentaba la educación del futuro. Desde esta mezcla, los investigadores educativos iluminaron intelectualmente aquella "área ciega" citada por Cox, superando la discusión público/privado y centrando sus demandas y propuestas escolares en focos que otros silenciaron: la igualdad de oportunidades, la equidad y la calidad.

Además, los investigadores sociales de los centros académicos esbozaron durante los años ochenta una nueva relación entre Estado, sistema educativo y sociedad civil que se impondría en la última década del siglo. Esta relación estaba dada por una transformación más profunda que se estaba produciendo en el modo de regulación política de la educación, cuyo grado de acción estaría acotado por las exigencias de un modelo de mercado y la percepción de una necesaria cohesión social al interior, y ello, en un contexto de consolidación democrática. Más aún, los intelectuales disidentes de los ochenta reflejaban la búsqueda inquieta de la síntesis ahora perdida: la de una articulación viable entre crecimiento económico y desarrollo social en un marco de democracia. Ellos consiguieron traducir aquella poderosa combinación citada más arriba, en un conjunto de políticas, de medidas y de instrumentos; en definitiva, en un programa de gobierno. Los resultados de los trabajos de investigación educativa coinciden, si no anticipan, con las orientaciones dadas por organismos internacionales como CEPAL y UNESCO (1992). En todo caso, tanto la definición del problema como la proposición de soluciones se dieron a partir de modificaciones de políticas anteriores.

- *La educación como problema público: los desafíos de una educación en democracia.* Durante mucho tiempo la escuela ha sido considerada por los chilenos como un bien público nacional. Es sabido que una de las características de la cultura nacional chilena reside en las esperanzas puestas por los chilenos en la educación. Los movimientos reivindicadores europeos de mediados y finales del siglo XIX, cuyo slogan era "educación para todos", encontraron terreno abonado en Chile, en donde la educación era idealizada como una oportunidad igualitaria para todos los chilenos. En especial, las familias más humildes concebían la educación como el vehículo que llevaría a sus hijos a un futuro socio-económico mejor que el de sus padres. Sin embargo, en 1990, año en el que el Presidente electo Patricio Aylwin asumió su cargo, la ecuación Desigualdad-Educación-Igualdad ($D + E = I$) reflejaba un cierto agotamiento respecto a lo que había representado hasta principios de los setenta, y la desigualdad de oportunidades según la clase socio-económica, era más notoria. Esta ecuación resultaba profundamente poderosa por el peso histórico de la educación en un país en el que ésta devino un asunto de Estado y no sólo de gobiernos, o en el que para muchos "gobernar era educar". Tampoco el crecimiento económico y la política del *chorreo* de los ochenta habían reducido el nivel de pobreza del país, que arrojaba la triste cifra de cinco millones de pobres al inicio del gobierno Aylwin. Los resultados en educación no eran por tanto más alentadores. La falta de calidad y de equidad en su distribución se convirtieron en un problema de la educación de los noventa, mientras que la cobertura escolar exhibía resultados satisfactorios frente al déficit presentado por la educación preescolar y de adultos. Los resultados de las pruebas PER (Pruebas de Evaluación del Rendimiento Escolar) y SIMCE (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación) mostraban que los aprendizajes eran dispares, dándose la brecha más profunda entre colegios municipalizados y privados, y entre niños de origen socio-económico bajo y alto¹¹. Además, existían en esa fecha fuertes problemas de gestión, dado el deterioro del financiamiento del sistema y del cuerpo de profesores.

Podría pensarse que frente a estos problemas, a los Centros Académicos Independientes, en cuanto centros de investigación, no les competía formular propuestas precisas de políticas educativas a

llevar a cabo, sino más bien dar orientaciones generales, pues aquél sería el campo de los actores políticos y de las organizaciones sociales. Sin embargo, a medida que el proceso de reconstrucción democrática avanzaba con el paso de los años ochenta, los trabajos de investigación educativa adoptaron un carácter marcadamente propositivo. Incluso centros como el PIIE se atrevieron a dar, en 1989, fechas precisas de ejecución de determinadas medidas educativas en un sistema democrático (PIIE, 1989 y Núñez, 1987). En este contexto, surgieron a finales de los ochenta, dos voces diferentes que convergían en sus líneas generales, tanto sobre el diagnóstico del problema educativo como sobre las recomendaciones a seguir para su solución: la investigación educativa nacional y las agencias internacionales como la CEPAL y la UNESCO.

A las puertas de la recuperación democrática, los investigadores de CIDE y PIIE, y de otros Centros Académicos como la FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y la CPU (Corporación de Promoción Universitaria) que sin estar especializados en educación escolar han producido conocimiento en esta área, manifestaban importantes consensos para lograr cambios educacionales en un contexto democrático. Esta -llamémosle- agenda de la concertación resultó de las transformaciones ideológico-intelectuales que vivieron la mayoría de intelectuales y políticos de izquierda chilenos durante los años ochenta, del impacto de las medidas "revolucionarias" de naturaleza neoliberal introducidas especialmente desde 1979-80 por el régimen militar y, finalmente, de los resultados de los mismos trabajos de investigación y debates en los centros académicos citados. La confluencia de estos elementos permitió romper con algunas tesis que la cultura política había elevado a la categoría de "mitos" durante las décadas precedentes. Al mismo tiempo se hacía la crítica de las *parodias modernizantes* (Núñez, 1989) de los *Chicago boys*, y ésto no sólo en sentido negativo sino constructivo, ya que se intentó aprovechar ciertas transformaciones y "efectos perversos" de las *modernizaciones* autoritarias. En general, las investigaciones daban cuenta de la necesidad de redefinir el rol del Estado una vez recuperada la democracia. Ni el regreso al *Estado docente* ni el mantenimiento de un Estado subsidiario, sino *un Estado responsable*, activo a través de un Ministerio de Educación que no administra, que no ejecuta, sino que norma, regula y sostiene. Este era el discurso generalmente aceptado a finales de los ochenta y que se impondría durante los noventa, aunque no sin discrepancias manifestadas por partidos políticos.

Los lineamientos generales del Estatuto Docente de 1991 aparecieron ya en 1985, demandados por algunos actores y formulados en el seno de los centros académicos como medidas insoslayables de una futura agenda democrática. Tres tipos de medidas consensuadas son propuestas en el CIDE en esa fecha: "un estatuto del docente que reconozca la especificidad de su función y regule la estabilidad en el cargo; la vuelta de la formación a las Universidades; y por último el establecimiento de organizaciones gremiales representativas y democráticas" (Cox, 1985). El análisis de distintos textos de la época revela que el PIIE mantuvo en general una línea de trabajo importante sobre el magisterio. De hecho, el que fuera durante los ochenta uno de sus directores, Iván Núñez, deviene a partir de 1990 uno de los interlocutores ministeriales fundamentales en el debate sobre el Estatuto Docente.

La inminencia de la transición a la democracia y el vislumbramiento de sus características político-institucionales y económico-sociales desafió a los investigadores no sólo a sugerir medidas a implementar (*investigación prospectiva*), sino, como se señaló, a avanzar incluso fechas precisas en las que se deberían implementar dichas medidas. Iván Núñez y Carmen Luz Latorre (1987) se atreven, por ejemplo, a hacer proyecciones respecto a los recursos que requeriría inicialmente un gobierno democrático para satisfacer las demandas básicas que se estaban configurando en el campo educacional. En lo que respecta al magisterio, el PIIE propuso en 1989 la creación de una Comisión de redacción del Estatuto de la Profesión Docente, que "deberá elaborar el proyecto antes de Diciembre de 1990".

Otra de las acciones de más envergadura del gobierno de Patricio Aylwin se refiere a los programas tendentes a mejorar la calidad y la equidad educativas. El problema de la calidad de la

educación constituyó uno de los centros de debates y de investigación de los centros académicos. De hecho, en el ya mentado seminario celebrado en el CIDE en 1985, la sesión inicial llevaba por título "Escuela Básica y la Calidad de la Educación". El objetivo era no sólo mejorar la calidad de la enseñanza impartida y de los resultados de aprendizaje, sino garantizar igualdad de resultados y por tanto de equidad en su distribución, ampliando las oportunidades educativas de los más pobres. No puede dejar de verse la relación entre la prioridad asignada por los investigadores (en particular, aquellos que trabajaron en el CIDE) a la educación básica y a los problemas de calidad y de equidad escolares, y los programas implementados por el Ministerio de Ricardo Lagos en estas áreas. Así, en 1990-91 se implementó el Programa de las 900 Escuelas y el programa piloto del Programa Educación Básica Rural; en 1992 y hasta 1997 se implementó el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Básica (MECE), que trataba de mejorar la calidad de las condiciones, procesos y resultados de jardines escolares y escuelas.

En definitiva, los centros académicos fueron no sólo foros de reflexión, sino también de formulación de la educación como problema público. Muchos de los problemas que concentraron la atención de los investigadores no eran nuevos, pero la definición que se hizo de ellos sí lo fue. En cualquier caso, las soluciones que se plantearon no eran sino respuestas provisionales, hipotéticas, cuya posibilidad de concretarse y de demostrar su validez dependía, sobre todo, del logro de un sistema político e institucional democrático. Los investigadores de los CAI consideraron la educación escolar como uno de los pilares de una sociedad que debía responder al desafío que supone conciliar, por un lado, el crecimiento económico basado en la competitividad y, por otro, la *sustentabilidad* social lograda a través de la equidad, y todo ello en un contexto de consolidación democrática. Los cambios que se introdujeron a partir de 1990, fundados sobre la mejora equitativa e igualitaria del sistema, resultaron de una concepción democrática tanto del sistema educativo como de la participación de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo y de la modernidad. Estas características marcaron una diferencia fundamental entre los ideólogos neoliberales del régimen militar y la *intelligentsia* disidente de los ochenta.

Condiciones de inserción en la agenda del gobierno de Aylwin

Habiendo sido definidos los problemas del sistema escolar en los términos señalados, lo que interesa es conocer si hubo condiciones que facilitaron la inserción de estos problemas en la agenda del gobierno. En este sentido, lo interesante del caso chileno es que se encontraron en el mismo lugar y al mismo tiempo, el problema, su solución y las personas indicadas, además de claros compromisos electorales. En efecto, los problemas de la educación escolar se encontraban analizados, acotados en sus características generales, como resultado de años de investigación (*investigación crítica*) en los Centros Académicos Independientes, especialmente PIIIE y CIDE. Además, a partir de mediados de los años ochenta, se disponía de "soluciones" a los problemas levantados por los investigadores educativos. Estas alternativas, soluciones o proposiciones, resultaron de la combinación de *investigación crítica* e *investigación prospectiva* que, como ya se vio, se desarrolló a partir de la segunda mitad de los años ochenta. Pero sobre todo, se encontraron en el lugar adecuado, es decir, en las esferas de decisión gubernamental y ministerial, las personas indicadas: el Ministro de Educación Ricardo Lagos y su equipo de asesores. Estos últimos llegaron a ser actores clave en la inserción del conocimiento en la *agenda de gobierno*, ya que no sólo estaban políticamente bien situados, sino además dispuestos a hacerlo. En cualquier caso, el factor fundamental en la configuración de la *agenda de gobierno* es la fuerza de los actores políticos que intervinieron en el proceso y las relaciones políticas y administrativas establecidas entre ellos y el gobierno. El nombramiento de Lagos, segundo hombre de la Concertación, como Ministro de Educación, le dio relevancia y visibilidad al campo de la educación desde el punto de vista político y financiero. Pero además, Lagos se rodeó de un equipo de asesores cuidadosamente elegidos, tanto por el conocimiento acumulado que portaban gracias a años de

investigación en los centros disidentes (eran una suerte de conocimiento personificado) como, desde luego, por la afinidad política que les unía. Según señala Ricardo Lagos: "Lo primero que yo quisiera decir sobre este tema es que fui un ministro muy afortunado, muy privilegiado, porque durante los últimos años del régimen militar se había configurado en un conjunto de centros académicos, una capacidad colectiva de pensamiento en materia educacional, de políticas educacionales, del quehacer de los profesores. Cuando el Presidente Aylwin me invitó a asumir la cartera de Educación, trabajé intensamente esos dos meses y me di cuenta de que había un grupo cohesionado, con políticas modernas, que no estaban planteando una mirada nostálgica del pasado, sino que querían plantear un desafío hacia el futuro"¹².

Por último, las oportunidades de que un problema cualquiera se inserte en la *agenda de gobierno*, aumentan con el cambio de gobierno y de personal en las administraciones (Cobb y Elder, 1984). Esto es comprensible dado que los partidos políticos y los candidatos a gobernar adquieren durante los períodos electorales, compromisos con la sociedad a la que le están pidiendo su confianza a través del voto. En el Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, la opción por los pobres se convirtió en una de las bases del funcionamiento político, social y económico del futuro gobierno concertacionista. Así, se afirmaba el deseo de contar con "una economía que crezca dinámicamente y una sociedad presidida por un principio de equidad, de modo que los frutos del esfuerzo productivo se canalicen hacia la satisfacción de las apremiantes necesidades de los sectores más pobres de la población (...)"¹³.

Desde un punto de vista político, el mensaje de fondo que articuló la campaña de la Concertación fue que, para que la "alegría" llegase a todos, era incuestionable e impostergable concluir la dimensión social de la democratización política. La "guerra contra la pobreza", parafraseando el lema del Presidente norteamericano Johnson, se convirtió así en columna que vertebró, primero, la campaña electoral de los partidos concertados y, más tarde, fundamentó la acción político-social del gobierno de Aylwin, siendo integrada a la estrategia de desarrollo económico. Esto supuso una ruptura con la división entre políticas económicas y sociales que se había dado en las últimas décadas.

Para hacer frente a este desafío, a partir de 1990 el gobierno de Aylwin buscó responder a sus compromisos electorales tratando de converger lo económico y lo social a través de lo que se dio en llamar *crecimiento con equidad*, pilar de su programa de gobierno. Desde entonces, las políticas sociales, y por tanto las de educación, recuperaron la importancia que habían perdido en las últimas dos décadas. El gobierno de Aylwin se afianzaba en la defensa del "insoslayable y positivo papel del sistema educativo en el desafío global que enfrenta Chile: conseguir el crecimiento económico con equidad social, en un contexto de democracia en perfeccionamiento"¹⁴. La información decisiva proporcionada tras años de investigación en los CAI, legitimó la aplicación de las transformaciones sociales.

Conclusión

La investigación social educativa que se realizó en los Centros Académicos Independientes como CIDE y PIIE durante los años ochenta, influyó decisivamente en el diseño de las políticas escolares del gobierno de Patricio Aylwin en los noventa. Los actores principales en la definición de la agenda de gobierno fueron las elites políticas e intelectuales de izquierda, quienes, evolucionando desde una *investigación crítica* a otra de carácter *propositivo*, pusieron sus ideas al servicio de la reconstrucción democrática del país.

Protegidos bajo el alero de la Iglesia y financiados por la cooperación internacional, los CAI se convirtieron además en lugares de encuentro, de construcción de consensos, donde se tejieron lazos de confianza entre actores políticos y sociales, en otro tiempo difíciles de reconciliar. Fueron, por lo tanto, espacios donde nació y se desarrolló una importante cultura comunicacional entre investigadores sociales y futuros responsables políticos, lo que ayudaría a la inserción del conocimiento educativo en

la agenda gubernamental.

Desde los CAI fueron pensados y definidos, en términos de acción política, los profundos problemas que aquejaban al sistema escolar. Las políticas escolares del primer gobierno de la Concertación se articularon así alrededor de un "nuevo paradigma", cuya génesis se situaba en los trabajos de investigación desarrollados en dichos centros. Este paradigma, construido sobre la base de continuidad y de cambio, sería formulado y transportado en su máxima expresión como propuesta política, por los mismos investigadores, devenidos hombres de confianza del gobierno a partir de 1990. En el fondo, los investigadores educativos supieron responder, si no avanzar, a las tendencias de un mundo que trataba de conciliar el crecimiento económico basado en la competitividad y la equidad social, y ello en un contexto de democracia. Este paradigma permitió defender principios fundadores de las políticas sociales, al mismo tiempo que se aceptaba mantener prácticas inspiradas en una lógica diferente.

Los impactos de la investigación social tienen su fundamento en dos razones principales. Primero, en la capacidad que demostraron los investigadores sociales en traducir a proposiciones políticas (medidas, programas...) las resultantes de mezclar categorías de pensamiento del pasado, la experiencia del presente y los desafíos del futuro. La segunda razón tiene que ver con el hecho de que el conocimiento se encarnó en decisores políticos y en hombres de confianza, quienes pasaron a ocupar, a partir de 1990, altos cargos de responsabilidad en las esferas del gobierno.

La influencia de la investigación educativa en la toma de decisiones tuvo que ver además con la credibilidad política que le otorgaron las autoridades gubernamentales de la época. En este sentido, el factor más importante es que existían soluciones consensuadas entre los que fueron productores del diseño de las políticas educativas a realizar en la década de los noventa. Además de los consensos señalados sobre medidas, programas y principios orientadores de las políticas escolares, los investigadores sociales convergían en dos puntos más: los cambios educativos procederían de un intento de mejora y no de reforma del sistema, y los mecanismos para conseguirlos serían la focalización y la discriminación positiva en la acción del Estado y en la distribución de medios y de apoyos técnicos.

El papel, tal vez sobre-dimensionado, de los CAI en la constitución de la agenda de gobierno sólo puede entenderse en ese peculiar proceso de transición democrática. De hecho, en cierto modo, ellos llenaron el vacío de debate público que existió durante los años 80, ya que las organizaciones de participación de la sociedad civil eran débiles o no existían, los medios de comunicación estaban clausurados o sesgados, las universidades vigiladas y los partidos políticos centrados en la disyuntiva "democracia-dictadura".

Notas

¹ La denominación de Centro Académico Independiente es reciente ya que durante el régimen militar se conocían como Organizaciones No Gubernamentales. En el trabajo nos referiremos siempre a CAI.

² Václav Havel, "Les intellectuels orphelins du politique?", en *Esprit*, noviembre 1995, pp. 112-117.

³ Angel Flisfisch (1995) señala que la preeminencia de la "idea de la democracia" se da como "ideal práctico, orientador de las luchas políticas y (...) de las definiciones y decisiones estratégicas".

⁴ El CED fue una de las principales ONG que se opusieron al régimen militar. Su importancia durante los años ochenta fue doble: como foro de encuentro entre la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, y como plataforma en la elaboración de la estrategia del primer gobierno de la Concertación.

⁵ Entrevista a Iván Núñez, actual Asesor del Ministro de Educación y antiguo Director del PIIE. Santiago, 23 de Septiembre de 1999. Ministerio de Educación.

⁶ J.J. Brunner y A. Barrios (1987) señalan que una de las características de los CAI chilenos es su "inscripción en una perspectiva político-cultural; esto es, su afiliación a "opciones ideológicas" en el

sentido de concepciones del mundo, o más generalmente, a corrientes y tradiciones político-intelectuales".

⁷ Las discusiones de este seminario se recogen en el libro de Cristián Cox (ed.) *Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión*, Santiago, CIDE, 1985.

⁸ Entrevista a I. Núñez, Ministerio de Educación, Santiago, 23 de septiembre de 1999.

⁹ Entrevista realizada a Ernesto Schiefelbein, Ministro de Educación (marzo-septiembre, 1994), sede de la Universidad Santo Tomás, Santiago, 22 de Octubre de 1999.

¹⁰ Grupo consultivo de estudio sobre la investigación. Fue creado en 1976 por el Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional, de Ottawa (Canadá). Formado por quince personas procedentes, por lo general, de países en desarrollo, el RRAG realiza estudios sobre el papel de la investigación educativa en la solución de los problemas de educación de los países en desarrollo. Existían grupos de este tipo para África, América Latina, Europa, etc.

¹¹ En una encuesta realizada por CEP-Adimark en agosto de 1992 sobre la percepción de la calidad de la educación, sólo el 10.7 % de la población entrevistada elegiría un colegio municipalizado para educar a sus hijos.

¹² Intervención de Ricardo Lagos en un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y dirigido por Viola Espinola, *Reforma Educacional en Chile: perspectiva de cinco ministros*, 1998, mimeo.

¹³ Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, *La Epoca*, p. 12.

¹⁴ *Fundamentos y formulaciones generales de la política educacional del Gobierno de Chile*, MINEDUC, Santiago, abril 1993.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1996) Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Miguel Angel Porrúa (ed.).

BARRA-ZUMAN, N. (1987) "Educational Research and Educational Policy under the Chilean Military Regime: 1974-1984". Tesis para el grado de Doctor de Educación, Universidad de Harvard.

BARRIOS A. y BRUNNER, J. J. (1988) La sociología en Chile: instituciones y practicantes, Santiago, FLACSO.

BRUNNER, J. J. y BARRIOS, A. (1987) Inquisición, mercado y filantropía, Santiago, FLACSO.

_____ y SUNKEL, G. (1993) Conocimiento, sociedad y política, Santiago, FLACSO.

_____ y otros (1993) Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile, Santiago, FLACSO.

CEPAL-UNESCO (1992) Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad, Santiago, CEPAL-UNESCO.

COBB, R. y ELDER C. D. (1975) Participation in American Politics. The Dynamic of Agenda Building, Boston, Baltimore y London, The Johns Hopkins University Press.

_____ (1984) "Agenda Building and the Politics of Aging", en Policy Sciences Journal, vol. 13, n°1.

COX, C. (ed.) (1985) Hacia la elaboración de consensos en política educacional: actas de una discusión, Santiago, CIDE.

_____ (1989) "Sistema político y educación en los '80: medidas propuestas y silencios" en García-Huidobro, Juan Eduardo, Escuela, Calidad, Igualdad. Los desafíos para educar en democracia, Santiago, CIDE, pp. 7-39.

_____ (1989) Propuestas políticas y demandas sociales, Santiago, FLACSO.

- ESPINOLA, V. (dir.) (1998) *Reforma educacional en Chile: perspectiva de cinco ministros*. Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo, Informe preliminar, mimeo.
- FLISFISCH, A. (1995) La política como compromiso democrático, Santiago, FLACSO.
- GAJARDO, M. (1986) Educational Research in Latin America: Highlights and Trends, Santiago, FLACSO, Docto. de Trabajo n° 284.
- HAVEL, V. (1995) "Les intellectuels orphelins du politique?", en Esprit, pp. 112-117.
- HOPENHAYN, M. (1993) "El humanismo crítico como campo de saberes sociales en Chile", en Brunner, José Joaquín y al., op.cit. pp.203-277.
- LECHNER, N. (1986) "De la révolution à la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud", en Esprit, n° 116.
- MINEDUC (1993) Fundamentos y formulaciones generales de la política educacional del Gobierno de Chile, Santiago.
- NÚÑEZ, I. (1986) Experiencias de cambio educativo durante el Estado de compromiso, Informe de Investigación, Santiago, PIIE.
- _____ (1987) La gobernabilidad democrática del sector educación, Santiago, PIIE.
- _____ (1989) Ruptura y construcción de consensos en la educación chilena", Santiago, PIIE.
- _____ y Luz LATORRE, C. (1987) El financiamiento de la educación en Chile: evolución histórica y alternativas futuras, Santiago, PIIE.
- PIIE (1989) Educación y transición democrática. Propuestas de políticas educacionales Santiago, PIIE.
Esta publicación, que recoge los trabajos de investigación de varios autores, contó con la ayuda de la Swedish Agency for Research Cooperation, SAREC.
- Programa de Gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, La Época, p. 12.
- PURYEAR, J. M. (1994) Thinking Politics. Intellectuals and Democracy in Chile, 1973-1988, Baltimore y London, The Johns Hopkins University Press.
- RIVERA, E. y ALBURQUERQUE, M. (1990) "El debate en torno a la concertación social y económica", en Proposiciones, pp. 85-106.
- SHAEFFER, S. F.(1981) "Aumentar la capacidad nacional de investigaciones en la esfera de la educación", en Perspectivas, vol. XI, n° 3, pp. 353-372.
- URZÚA, R. (1997) Round Table on the Relationship Among Research, Policy and Practice in Higher Education, Tokio, mimeo.
- VIELLE, J.P.(1981) "El impacto de la investigación en el cambio educativo", en Perspectivas, vol. XI, n° 3, pp.337-352.
- WALKER, I. (1990) *Socialismo y democracia: Chile y Europa en perspectiva comparada*, Santiago, CIEPLAN-Hachette.